

Análise da *accountability* horizontal no Estado angolano

Orlando Pedro Quintas

Universidade Agostinho Neto de Angola

José Manuel Mussunda da Silva

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

1 Introdução

Ao considerar a *accountability* horizontal no Estado angolano, é fundamental estabelecer os elementos técnicos que possam direcionar um estudo mais detalhado. Neste sentido, o presente trabalho tem como objetivo analisar a eficiência das instituições encarregadas da fiscalização da tripartição de poderes no sistema político angolano.

Em Angola, nos últimos cinco anos (2019 a 2023) tem tornado-se midiático o crescimento do número de escândalos de corrupção que grassam inclusive juízes dos tribunais superiores. Tal situação, no entanto, atesta contra o funcionamento eficiente das instituições do Estado.

Durante os últimos meses (março, abril e maio de 2023) vários escândalos de corrupção têm vindo à tona por intermédio dos políticos, administradores públicos. E, em muitos casos, envolvem altas figuras dos órgãos do sistema de justiça angolano, como foi o caso da Juíza Conselheira Presidente demissionária do Tribunal de Contas, Exalgina Gamboa, tendo mesmo no dia 22 de março de 2023, o Presidente da República, João Manuel Gonçalves Lourenço, acusado-a de tentativa de extorsão aos Ministros de Energia e Águas e Ministro dos Recursos Minerais e Petróleo, a quem pedira 1% do capital social da refinaria do Lobito (JOÃO LOURENÇO..., 2023)..

Diante disso, no final de março de 2023, a Juíza Exalgina apresentou oficialmente sua demissão ao cargo. Ato contínuo, a Procuradoria Geral da República instaurou um processo-crime, tendo constituído ela e o seu filho, Hailé Vicente Cruz, antigo administrador do Banco Econômico Yetu, arguidos pelos crimes de extorsão e corrupção.

O cenário político e jurídico angolano, nos últimos anos, tem demonstrado que, para além da situação mencionada anteriormente, existe, efetivamente, em um outro Tribunal Superior angolano, juízes envolvidos em casos parecidos, como, por exemplo: Juiz Presidente do Tribunal Supremo (TS) Joel Leonardo, e o atual Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas, Sebastião Gunza. Ambos os casos investigados por corrupção são sinais mais do que evidentes que a *accountability horizontal* no Estado angolano é débil, visto que não se consegue efetivar a função preventiva perante casos de corrupção.

Assim, partimos do pressuposto que a persistência desse tipo de prática, bem como a ineficiência de fiscalização das instituições é consequência da instrumentalização do Executivo aos demais poderes

(Judiciário principalmente). Vale lembrar que o Presidente da República de Angola, João Lourenço, nomeou a atual juíza Presidente do Tribunal Constitucional (doravante TC), essa foi uma auxiliar do Poder Executivo e, antes de ser nomeada, era membro em funções do Bureau Político do partido no poder (Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA)¹.

Quando a juíza do TC, Laurinda Cardoso, assumiu o cargo, tinha-se a expectativa de que o seu trabalho poderia se dar de maneira imparcial, no entanto, no mesmo ano, ela assinou dois grandes acórdãos “polêmicos”. O primeiro foi o acórdão 700/2022, que declarou nulo o congresso realizado pela UNITA, maior partido da oposição angolana, que elegeu o Presidente daquela organização política, Adalberto Costa Júnior, faltando alguns meses para o início das campanhas eleitorais. O segundo é o acórdão 769/2022, que declarou como improcedente o recurso contencioso eleitoral apresentado pelo partido UNITA, tendo mesmo o TC validado definitivamente os resultados eleitorais publicados pela Comissão Nacional Eleitoral (CNE).

A análise das formas de *accountability* permite consolidar uma diferenciação entre aquilo que é erário público e o que é privado, e garante a compreensão de formas de gestão pública aberta à participação da sociedade. Angola, sendo constitucionalmente um Estado democrático e de direito, deve garantir o direito e a liberdade dos cidadãos se informarem, de serem informados, sem impedimentos nem discriminações. Ademais, “os membros da comunidade política angolana devem exercer controle sobre os governantes, responsáveis pela execução das decisões políticas” (António, 2019, p. 33).

Em Angola, do ponto de vista concreto nem sempre isso acontece. A nossa afirmação é atestada pelos níveis de corrupção endêmicos que caracterizaram e caracterizam o nosso sistema político. Esta corrupção e desvios constantes do erário público por parte dos governantes deveu-se, mormente, pelo desrespeito da prestação de contas de suas omissões e ações a quem lhes conferiu o mandato, bem como, o não controle mútuo entre os órgãos de soberania².

Assim, a construção deste trabalho obedece à abordagem qualitativa, considerando a técnica de pesquisa da análise documental, bibliográfica e uma pesquisa exploratória que tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou construir hipóteses. O uso da técnica documental dá-se a partir de um tratamento analítico de legislações, como sejam: a Constituição da República de Angola, a Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado (OGE), os acórdãos do Tribunal Constitucional, a Conta Geral do Estado de 2021 (a última disponível), o Regimento da Assembleia Nacional.

A técnica de pesquisa bibliográfica é desenvolvida com base nos materiais já existentes, constituído principalmente por livros, artigos científicos que abordam sobre a temática em causa. Para tal, são analisadas as teorias sobre *accountability* defendidas por vários autores, como Mainwaring e Welna (2003), que propõem duas formas, a saber: a *accountability* eleitoral ou política e a *accountability*

¹ A juíza Laurinda Cardoso suspendeu a sua militância no Bureau Político pela incompatibilidade de funções para assumir o cargo de Juíza presidente do TC.

² Em Angola, de acordo com a Constituição, no art. 105, os órgãos de soberania são: Presidente da República, Assembleia Nacional e os Tribunais (Angola, 2010).

intraestatal. Adicionalmente, Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem *accountability societal* ou social. Contudo, o artigo assume a perspectiva de Guillermo O'Donnell (1997), que considera a *accountability* vertical e horizontal, tal como veremos.

O artigo estrutura-se da seguinte forma: uma introdução, que traz um enquadramento histórico e conceitual da discussão; a segunda seção reflete sobre *accountability* horizontal no contexto contemporâneo que busca a discussão sobre a *accountability* horizontal na atualidade; abordam-se, ainda, as formas de *accountability* hodierna apresentados pelos autores contemporâneos, identificando as agências de *accountability* horizontal e o sistema de governo angolano, bem como o controle externo do OGE e *accountability* horizontal e a abordagem das comissões parlamentares de inquérito e a *accountability* horizontal em Angola e as considerações finais.

2 *Accountability* horizontal no contexto contemporâneo

É importante lembrar que, um dos maiores investigadores da corrupção contemporaneamente, Robert Klitgaard (2000), na sua obra "*Corrupt cities*", elaborou a seguinte fórmula de corrupção: $C=M+D-T$. A representação da Corrupção (C) é igual a monopólios (M) mais bastante poder discricionário (D) menos transparência (T). Klitgaard adianta que a competição, a reduzida discricionariedade do poder político e o aumento da *accountability* são as chaves do fortalecimento das instituições.

Figura 1 - Fórmula de corrupção

C	M	D	T
Corrupção	Monopólio	Poder discricionário	Transparência

Fonte: Elaboração dos autores.

É ponto assente que uma estratégia de combate e prevenção à corrupção que se preze deve incorporar *accountability* como elemento incontornável de uma gestão democrática. Daí que os regimes democráticos procuram efetivar a responsabilização e a transparência no uso do poder político e dos recursos públicos. A transparência, a publicidade, a motivação, a divulgação das condutas dos administradores estatais devem ser as mais amplas possíveis, permitindo que os governados fiscalizem os seus governantes³. Todos aqueles mecanismos que visam a informação, justificação, recompensa e punição na governação de um Estado enquadram-se no âmbito da *accountability*.

³ Neste trabalho usaremos como sinônimos, expressões como: governantes, gestores públicos, administradores, servidores públicos, agentes públicos, pois todos têm uma pequena parcela do poder político, ou seja, a capacidade de pilotar aspectos da sociedade política.

Embora a realidade de prestação de contas e responsabilização dos governantes face aos governados já tenha sido discutido pela tradição liberal de John Locke, Barão de Montesquieu e historicamente com a declaração dos direitos do homem e dos cidadãos de 1789⁴, a discussão recente de *accountability* tem lugar nos anos 1980, durante a chamada “Terceira Onda de Democratização” e das “Teorias do Desenvolvimento Político”.

Na Ciência Política, o uso claro dos termos ajuda-nos a perceber com mais precisão o objeto de discussão. No entanto, sendo a Ciência Política uma ciência social, muitos estudiosos discordam entre si a respeito dos significados de vários termos e conceitos. A noção de *accountability* não foge à regra. Contudo, existem pontos de convergência nos conceitos. Robert Dahl (1976) chama de “definição nominal” estes pontos de convergência. O mesmo autor considera que este tipo de definição encontra amíúde em dicionários.

Por seu turno, a compreensão de *accountability*, segundo o Dicionário de Oxford (2005), é um substantivo que indica: a qualidade ou estado de ser *accountable*. Um agente *accountable* tem atribuições e está sujeito a prestar contas do que faz. Entretanto, o conceito do dicionário é *deveras lata*, tendo como sinônimos várias vezes: *accountability*, *responsability* e *answerbility*. Nesta primeira aproximação do conceito, é a relação entre o sujeito que tem responsabilidades e a obrigação de prestar contas pelo que faz, e inclusive pelo que não faz.

Porém, muitos autores, como Luiz Carlos Bresser-Pereira (1999), afirmam que a palavra *accountability* não pode ser traduzida diretamente para o idioma português⁵. É neste diapasão que Maria Campos (1990) prefere deixar por um lado a busca incessante da tradução e trabalhar no âmbito do significado. Contudo, é ponto assente que a *accountability* se trata de uma característica dos sistemas políticos que implica transparência dos atos dos governantes e a capacidade de sanção daqueles pelos governados. Por outro lado, Filgueiras (2011, p. 69) considera que a *accountability* trata de “um conceito normativamente informado, um dever ser do Estado democrático contemporâneo, mas ganhou conformação substancial na teoria política a partir de uma abordagem empírica”.

Quando o autor assinala o caráter de dever ser de *accountability* – deixa fora a eficácia e os mecanismos que este conceito tem de melhorar a situação concreta, ou seja, muitos mecanismos de *accountability* podem constituir políticas públicas. Nos termos de Robert Dahl (1976, p. 23): “uma conduta que nos leve do ponto onde nos encontramos para o ponto aonde queremos chegar”. Neste caso, *accountability* também consubstancia-se em orientação em termos de política a seguir.

A *accountability* tem uma ampla abrangência que vai além de prestação de contas, pura e simples, pelos gestores da coisa pública e fiscalização. O conceito representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização respondendo perante outras “vice-versa” (Campos, 1990). A *accountability* envolve, portanto, duas partes: a primeira que delega responsabilidade para a segunda e a segunda que procede à gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o

⁴ A declaração dos direitos do homem e do cidadão de 1789, já previa em seu art. 15, que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.

⁵ Esta também não foi a nossa preocupação, por isso mantemos o termo em inglês: *accountability*.

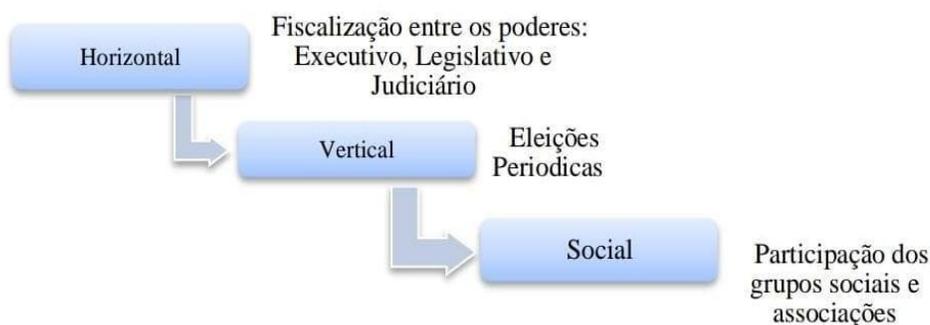
bom uso desses recursos. Com efeito, o conceito de *accountability* não se refere tão somente ao processo contábilístico de prestação de contas, mas também a um processo político e democrático de exercício da autoridade por parte dos cidadãos (Filgueiras, 2011).

Com base em todos os conceitos legados pelos autores citados, podemos construir um conceito operacional de *accountability*, o qual pode ser entendido como a capacidade efetiva que os cidadãos têm para monitorizar, exigir a prestação de contas dos governantes, bem como os mecanismos institucionais que permitem o controle entre os órgãos de Estado em uma comunidade política.

3 As formas de *accountability* hodiernamente

Ao longo das últimas décadas⁶, numa tentativa de uma melhor clarificação do conceito de *accountability*, alguns autores procuraram diferenciá-la em algumas formas fundamentais. Mainwaring e Welna (2003) propõem duas formas, a saber: a *accountability* eleitoral ou política e a *accountability* intraestatal. Adicionalmente, Smulovitz e Peruzzotti (2000) propõem o *accountability societal* ou social, como ilustra a Figura 2.

Figura 2 -Sistematização de *accountability*



Fonte: Elaboração dos autores.

Mainwaring e Welna (2003) consideram a *accountability* eleitoral ou política como a possibilidade que os eleitores têm de (re)eleger seus candidatos a governantes. Isto é, as eleições para eles são essenciais para a existência de *accountability* eleitoral. Enquanto a *accountability* intraestatal diz respeito aos órgãos estatais, quando formalmente encarregados de monitorar e de sancionar os agentes públicos e as burocracias⁷.

O conceito de Mainwaring e Welna de *accountability* eleitoral restringe a participação dos cidadãos apenas ao momento das eleições. Entretanto, do ponto de vista da realidade política, existem vários outros

⁶ Estamos a falar da década de 1980, o período de várias transições de regimes em Ciência Política.

⁷ Podemos considerar a burocracia como sinônimo da administração pública no geral.

mecanismos pelos quais os cidadãos podem exercer a *accountability* no Estado, como é o caso das ações populares⁸.

Para Andreas Schedler (1999), a *accountability* é essencialmente uma forma de controle de poder. O autor argumenta ainda que essa forma de controle radica quase sempre em três dimensões, a saber: a informação, a justificação e a punição. Ou seja, a *accountability* política pode constituir em três maneiras diferentes:

1. Supervisionar para que o exercício do poder político seja transparente;
2. Fazer com que os atos praticados sejam justificados convenientemente;
3. Sujeitar o poder político à ameaça de sofrer sanções.

O outro estudioso da temática da *accountability* no Estado, Guillermo O'Donnell (1997) distingue a *accountability* em duas formas: horizontal e vertical.

Analisadas as formas de *accountability* deixado pelo autores, optou-se pelos conceitos de O'Donnell, na medida em que o autor reflete o conceito em contextos que ele chamou de novas poliarquias (América Latina, Ásia) realidades com algumas características comuns com a África (em particular, Angola), sobretudo no que a terceira onda de democratização diz respeito. Ademais, o autor aborda a temática de *accountability*, baseando-se no princípio republicano e democrático, aspectos fundamentais da teoria do desenvolvimento político. O'Donnell (1997) afirma claramente que, sem uma dimensão de *accountability* horizontal e vertical, o processo de democratização retrocede.

O'Donnell (1997, p. 40) chama de *accountability* horizontal:

A existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas.

Cumpra-se nos notar que, nesta forma de *accountability*, os órgãos do Estado são os agentes ativos. Entretanto, são necessárias condições institucionais para garantir a capacidade de se levar a cabo estes mecanismos, sendo que tais condições devem ser materialmente e constitucionalmente garantidas.

O'Donnell considera, por outro lado, que a *accountability* vertical é materializada “por meio de eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte” (O'Donnell, 1997, p. 28).

Depuradas as formas de *accountability*, achou-se conveniente e pragmático usar recorrentemente as duas formas salientadas pelo autor, no caso, a horizontal como o sistema de controle efetivo entre os órgãos de Estado e a vertical como os direitos que os cidadãos têm de exercer o controle sobre os seus governantes e poder premiar ou punir retrospectivamente por meio das eleições políticas e exercício dos direitos civis e políticos. No entanto, o nosso artigo vai abordar principalmente sobre a *accountability* horizontal no Sistema Político Angolano.

⁸ No caso angolano, elas estão consagradas nos termos do art. 74 da Lei Magna (Angola, 2010).

4 As agências de *accountability* horizontal em Angola

A importância de *accountability* horizontal foi realçado pelo presidente João Lourenço, ainda no primeiro discurso como chefe de Estado angolano, afirmando sobre há necessidade de transparência na atuação dos servidores públicos, bem como o combate ao crime econômico e a corrupção que grassa em algumas instituições em diferentes níveis⁹.

Em um quadro em que o Presidente da República procura combater a corrupção, a apresentação das contas dentro dos prazos legais seria um contributo para a *accountability* horizontal. O próprio presidente asseverou no princípio do seu mandato, que “vamos garantir maior transparência na contratação de serviços por parte da Administração Pública [...]. Trataremos de apelar a uma maior intervenção do Tribunal de Contas”¹⁰ (Luamba, 2017).

Contudo, a Conta Geral do Estado¹¹ de 2017 foi apresentada e aprovada no dia 20 de junho de 2019, observa (CONTA GERAL..., 2019). Essa Conta Geral referente ao exercício de 2017 foi aprovada com 119 votos favoráveis do partido político MPLA e 50 votos contra do partido UNITA. A última Conta Geral do Estado, de 2021, foi aprovada somente aos 27 de julho de 2023. Como se verá mais adiante, a Conta Geral do Estado, principal instrumento de fiscalização *ex post* do Orçamento Geral do Estado por parte da Assembleia Nacional, tem sido aprovada dois anos depois do ano a que diz respeito.

Segundo noticiário, o Tribunal de Contas, por seu turno, deu um parecer técnico positivo à Conta Geral do Estado do exercício econômico do ano de 2017, no entanto, não advertiu sobre a extemporaneidade da apresentação da Conta Geral de 2017 (CONTA GERAL..., 2019)¹². Além disso, o parecer técnico do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2021 considera que existiram muitas irregularidades recorrentes por parte do Executivo, tendo mesmo aquele Tribunal questionado a importância prática dos seus pareceres, pois constatou que os seus comentários e recomendações não têm sido cumpridos.

Diante deste fato, surgem as seguintes questões: sendo as Contas Gerais do Estado apresentadas dois anos depois, têm alguma utilidade prática para a responsabilização financeira dos gestores públicos? Por que razão o Tribunal de Contas não tem punido o Executivo pelas repetidas violações das normas sobre a elaboração e a execução dos orçamentos com multas legalmente estabelecidas, de acordo com o art. 29 da Lei 13/10, de 9 de julho (Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas)?

Aos 29 de maio de 2019, o Grupo Parlamentar da Convergência Ampla Salvação de Angola Coligação Eleitoral (CASA-CE), chefiado pelo seu presidente, André Mendes de Carvalho, foi impedido de visitar as obras do novo Aeroporto Internacional de Luanda, no município de Viana, por não ter

⁹ Discurso de tomada de posse do Presidente João Lourenço, proferido a 26 de setembro de 2017.

¹⁰ Discurso sobre o Estado da Nação de 2017, proferido aos 15 de outubro de 2017.

¹¹ É importante lembrar que a Conta Geral do Estado é o principal instrumento que o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional dispõem para fiscalizar o Poder Executivo.

¹² De acordo com a Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado, o Executivo deve apresentar a Conta Geral do Estado até dia 31 de setembro do ano seguinte ao que ela diz respeito.

apresentado autorização para o efeito (Custodia, 2019). No entanto, será este fato uma consequência direta do acórdão 319/2013 do Tribunal Constitucional – acórdão que impedia os deputados de fazerem audições, inquérito ao Executivo? Em que medida pode ser entendido o art. 162º da Lei Magna depois da revisão constitucional de 2021?

Analiticamente, como já referido anteriormente, pode-se afirmar que os mecanismos de *accountability* horizontal dizem respeito ao controle, prestação de contas e responsabilização entre os órgãos do Estado. O'Donnell (1997) adverte-nos, no entanto, que as agências estatais autorizadas ou com competência de fazer a *accountability* horizontal devem ter não somente autoridade legal, mas, também, autonomia suficiente em relação aos demais órgãos submetidos ao processo.

Ora, do ponto de vista da organização do poder do Estado angolano, o país possui três órgãos de soberania, a saber: o Presidente da República, a Assembleia Nacional e os Tribunais (art. 105 da Lei Magna) (Angola, 2010). Além disso, a Constituição plasma que os órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções estabelecidas na Constituição (nº 3 do art. 105). Numa perspectiva operacional, os mecanismos de *accountability* horizontal e seus bloqueios podem ser identificados nas competências consagradas pela Constituição e nas leis, bem como nas ações dos órgãos de soberania e constitucionais.

À luz da Constituição angolana, o Presidente da República é o chefe do Estado, o titular do poder executivo e o comandante em chefe das Forças Armadas Angolanas (art. 108 da Constituição). No sentido de Mainwaring e Welna (2003) de *accountability* intraestatal, é uma relação formal, na qual os agentes públicos (órgãos de soberania e administrativos) têm os seus atos controlados e eventualmente sancionados por demais órgãos. No contexto angolano, o Presidente da República sanciona pela participação em vários contextos dos atos de órgãos de soberania.

O Presidente pode impedir que certas leis sejam emanadas pela Assembleia Nacional, considerando-as inconstitucionais, por via do veto. Esta possibilidade pode ser confirmada pelo art. 124 da Constituição, no seu nº 2, *ipsis verbis* “Antes do decurso deste prazo, o Presidente da República pode solicitar de forma fundamentada à Assembleia Nacional, uma nova apreciação ou de alguma das suas normas” (Angola, 2010).

O Presidente da República também detém a iniciativa das questões orçamentárias e de ordem financeira em geral, confirmado pelo art. 120 da própria Constituição, alínea c), que é submeter à Assembleia Nacional a proposta do OGE. Entretanto, nestes casos, o Presidente da República (de Angola) não é responsabilizado criminalmente pelos atos praticados no exercício das suas funções, salvo em caso de suborno e traição à pátria (art. 127 da Constituição)¹³ (Angola, 2010).

A Assembleia Nacional, outro órgão de soberania, caracteriza-se como órgão representativo de todos os angolanos. Para Stuart Mill (apud Martins, 2008), as funções essenciais do parlamento consistem:

¹³ Como veremos mais adiante, o Presidente da República não é responsabilizado politicamente pelos seus atos de gestão do patrimônio público.

na fiscalização da atividade governativa e no debate dos grandes interesses públicos¹⁴.

Os pontos de controle parlamentar sobre a ação do Presidente da República podem ser identificados na lei magna da República angolana¹⁵, sob epígrafe de competência de controle e fiscalização (art. 162), declara que:

1- Compete à Assembleia nacional, no domínio do controle e da fiscalização, a citar:

- a) Velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis;
- b) Receber e analisar a Conta Geral do Estado e de outras instituições públicas que a lei obrigar, podendo as mesmas ser acompanhadas do relatório e parecer do Tribunal de Contas, assim como de todos os elementos que se reputem necessários à sua análise, nos termos da lei;
- c) Analisar e discutir a aplicação da declaração do estado de guerra, do estado de sítio ou do estado de emergência.
- d) Autorizar o Executivo a contrair e a conceder empréstimos, bem como a realizar outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respetivas condições gerais, e fixar o limite máximo dos avales a conceder em cada ano ao Executivo, no quadro do Orçamento Geral do Estado:
- e) Analisar, para efeitos de recusa de ratificação ou de alteração, os Decretos Legislativos Presidenciais aprovados no exercício de competência legislativa autorizada;
- f) Receber e apreciar, nos prazos legalmente definidos, os Relatórios de Execução Trimestral do Orçamento Geral do Estado, enviados pelo Titular do Poder Executivo;
- g) Realizar, nas comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional, audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, mediante prévia solicitação ao Presidente da República, a qual deve incluir o conteúdo da diligência¹⁶;
- h) Aprovar a Constituição de Comissões Parlamentares de Inquéritos, para efetuar inquéritos a fatos e situações concretas decorrentes da atividade da Administração Pública, comunicando as respectivas constatações e conclusões ao Presidente da República e, se for caso disso, às competentes autoridades judiciárias.

2- Os mecanismos de controle e fiscalização previstos no número anterior não conferem à Assembleia Nacional competências para responsabilizar politicamente o Executivo nem para colocar em causa a sua continuidade em funções¹⁷.

3- A fiscalização da Assembleia Nacional sobre o Executivo incide sobre fatos ocorridos no período correspondente ao mandato em curso¹⁸.

¹⁴ Veremos que o papel fiscalizador da Assembleia Nacional tem sido sucessivamente reduzido, primeiro pelo acórdão 319/2013 e, depois, com a revisão constitucional de 2021.

¹⁵ A Constituição contém as regras básicas de decisão, os poderes e competências dos órgãos do Estado e administrativos, bem como os deveres e direitos fundamentais dos cidadãos.

¹⁶ A redação desta alínea surge da lei de revisão constitucional nº 18/21, de 16 de agosto. Este aditamento, na nossa perspectiva, é uma “espécie de constitucionalização” de parte do acórdão 319/2013 do Tribunal Constitucional.

¹⁷ Esse número reafirma a irresponsabilidade política do Presidente da República, entretanto, conjugado com o art. 129 (destituição), caso a fiscalização do parlamento descubra ilícitos graves pode ativar o mecanismo da destituição (Angola, 2010).

¹⁸ Este número é um aditamento que vem da revisão constitucional de 2021, sobre ele se vai abordar mais adiante.

4- O disposto no número anterior não impede a apreciação da Conta Geral do Estado e do Relatório de Execução do Orçamento Geral do Estado, nos termos da Constituição e da lei (Angola, 2010).

A realidade constitucional está claramente distante da realidade política, pois a Assembleia Nacional se limita a aprovar os relatórios trimestrais de execução do OGE e da Conta Geral do Estado. Ademais, o nº 3 do art. 162 veio limitar ainda mais a fiscalização da Assembleia Nacional, no período do correspondente mandato em curso. Dito de outro modo, exceto a Conta Geral do Estado, a Assembleia Nacional não pode fiscalizar sobre fatos do primeiro mandato do Presidente da República¹⁹.

No âmbito de controle, fiscalização e prestação de contas (*accountability* horizontal), a Constituição orienta, em seu art. 182, que o Tribunal de Contas elabore um relatório de atividades para a submissão à Assembleia Nacional (Angola, 2010). Não estão disponíveis os relatórios anuais do Tribunal de Contas, entretanto, o que é possível encontrar são os pareceres deste tribunal sobre Contas Gerais aprovadas pelo parlamento. Portanto, os casos recentes que envolvem a corrupção da Juíza Presidente desse tribunal é uma demonstração de que a Assembleia Nacional não tem exercido as suas competências de fiscalização do Tribunal de Contas, nos termos dos números 2 e 3 do art. 10 da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 13/10, de 9 de julho).

De acordo com este preceito legal, as contas dos órgãos de soberania são apreciadas pelo Tribunal de Contas, sobre as quais emite um parecer que integra o seu relatório anual, que é apresentado à Assembleia Nacional, incluindo a do seu cofre são objeto de auditoria independente designada pela Assembleia Nacional com base em concurso público.

O Tribunal de Contas, no âmbito dos mecanismos da *accountability* horizontal, é o órgão supremo de fiscalização da legalidade das finanças públicas e de julgamento das contas que a lei sujeita à sua jurisdição (art. 182 da Constituição) (Angola, 2010). Como assevera Schedler (1999), *accountability* política é sobretudo uma forma de controle do poder. Neste quadro, fala-se do controle da execução orçamental e financeira do Estado, que consubstancia-se na fiscalização orçamental, financeira, patrimonial da administração do Estado e dos órgãos que dependem deste (art. 63 da Lei nº 15/10, de 14 de julho, Lei Quadro do Orçamento).

Quanto à composição do Tribunal de Contas, o Presidente, o Vice-presidente e os demais juízes conselheiros são nomeados pelo Presidente da República de forma unilateral, sem o consentimento ou aprovação do parlamento (art. 182 da Constituição) (Angola, 2010). Esta situação pode redundar naquilo que Steven Levitsky e Daniel Ziblatt (2018, p. 143) chamaram de abdicação das responsabilidades políticas dos agentes públicos, pois que as “instituições legislativas e judiciárias estão nas mãos do partido do Presidente”.

Esta subalternização do Tribunal de Contas é aquilatada pelo fato de o Poder Executivo, desde o ano de 2016, ter violado o art. 71 do nº 3 da Lei nº 15/10, de 14 de julho, que citamos *ipsis literis*: “A dívida interna, de curto, médio e longo prazo, não deve exceder 60% do produto interno bruto (PIB)”. Ora, os fatos e estatísticas econômicas revelam o contrário, ou seja, desde 2016 que o limite legal é violado, sob olhar

¹⁹ Pensamos nós que o foi pensando numa certa tentativa de impunidade que o proponente da revisão constitucional (Presidente da República) incluiu esse número.

impune do Tribunal de Contas. Basta observar os seguintes dados: segundo o relatório de fundamentação do Orçamento Geral do Estado de 2021, em 2016 tivemos uma dívida pública de 77% do PIB; no ano seguinte, 2017, a dívida pública foi de 67% do PIB; mais tarde, em 2018, a dívida rondava em torno de 91% do PIB e em 2020 atingiu os 126% do PIB. No entanto, essa gestão da dívida pública, além de violar a Lei Quadro do OGE, é contrária também à lei da probidade pública que, por força do princípio da legalidade, obriga que os agentes públicos devem atuar estritamente com base na Constituição e na lei (art. 4º).

Como dissemos anteriormente, os Tribunais Superiores devem ser altamente profissionalizados, dotados de recursos tanto suficientes, quanto independentes sobre os caprichos do Poder Executivo, e o mais separado seja possível do governo, como observa O'Donnell (1997). Portanto, a despeito de estarem consagrados constitucionalmente mecanismos de *accountability* horizontal, muitas vezes, o comportamento dos órgãos de soberania forma uma Constituição real²⁰, que afeta a viabilidade daqueles mecanismos formais. Dito de outro modo, o quadro político e institucional angolano vem demonstrando que a fraqueza da *accountability* horizontal cria disfuncionalidade entre os órgãos do Estado, produzindo um contexto favorável à corrupção e à impunidade, estes tribunais no “*pays reel*” estão evidentemente a reboque do Poder Executivo.

Sendo a *accountability* horizontal operada no seio dos órgãos de Estado, o sistema de governo constitui uma variável muito pertinente para aquilatar a fortaleza ou a fraqueza dos mecanismos da horizontalidade. Genericamente, o sistema de governo é considerado o modo como diferentes órgãos do aparelho político são divididos e distribuídos, sobretudo o Executivo e o Legislativo, bem como a forma que os governos desempenham as suas competências no âmbito de um sistema institucional (Pasquino, 2010).

Por outros termos, o sistema de governo é o modo pelo qual os órgãos do poder político deveriam estar divididos, e como os seus governos desempenham o quadro de um Estado e suas competências. A Constituição angolana de 2010 traz um modelo híbrido de sistema de governo, que é chamado de Presidencialismo-Parlamentar.

A Lei Magna consagra ainda que os três órgãos de soberania devem respeitar a separação e interdependência de funções. Ademais, a Constituição exige que o Presidente e o Vice-presidente sejam eleitos na mesma chapa ou lista que os deputados (art. 109 da Constituição) (Angola, 2010). Este desenho institucional pode obstruir os mecanismos de *accountability* horizontal no Estado, como nos ensinam Levitsky e Ziblatt (2018), o sistema constitucional é funcional quando entre o Executivo, o Congresso e o Judiciário há um equilíbrio delicado.

Figura 3 - Organograma dos órgãos de soberania da República de Angola



Fonte: Elaboração dos autores.

²⁰ A organização material do Estado e o comportamento real dos órgãos do Estado.

Igualmente, como apontamos anteriormente, o Presidente é Chefe de Estado e Chefe de Governo (art. 108 da Constituição). Além disso, o Presidente da República não tem responsabilidade política perante nenhum órgão. O Presidente da República também não responde criminalmente, ou seja, ele não é responsável pelos seus atos (art. 127 da Constituição) (Angola, 2010). Entretanto, a aplicação de sanções por parte dos órgãos de *accountability* infraestatal constitui uma dimensão fundamental (Schedler, 1999).

Ademais, no quadro do nosso sistema de governo, o Presidente da República tem a possibilidade de dissolver a Assembleia Nacional por via da sua autodemissão (art. 128, nº 2 da Constituição) (Angola, 2010). Esta possibilidade de dissolução do parlamento cria um clima de subordinação da Assembleia Nacional ao Poder Executivo, bem como de instrumentalização deste órgão, impossibilitando a eficácia de fiscalização política.

O sistema de governo dá competência ao Presidente para nomear todos os juizes Presidentes dos Tribunais Superiores (art. 119 da Constituição) (Angola, 2010). O Presidente da República, como Chefe de Estado, tem a competência de nomear o Juiz Presidente do Tribunal Constitucional e demais juizes do referido tribunal, sem consentimento nem a aprovação da Assembleia Nacional, isto é, de forma unilateral. Compete ao Tribunal Constitucional Angolano a organização de matérias de caráter jurídico-constitucional, ou seja, das matérias da Constituição, dos direitos fundamentais, dos partidos políticos e da orgânica do Estado. Isto constitui um bloqueio para independência e observação dos fatos constitucionais, que são indispensáveis para a prestação de contas e transparência entre órgãos do Estado.

O mesmo acontece no caso do Tribunal de Contas: o Presidente da República nomeia o Juiz presidente do Tribunal de Contas, o Juiz Vice-presidente e os demais juizes do referido Tribunal (art. 119, alínea g) (Angola, 2010), contudo, o Presidente exerce sem o consentimento do parlamento, nem do conselho superior da Magistratura Judicial. Por conseguinte, sendo o Tribunal de Contas o órgão supremo de fiscalização das finanças públicas, do OGE, da Contabilidade Nacional, é uma peça fundamental de combate a corrupção e prevenção da corrupção no Estado, sendo portanto, necessário que ele seja o mais isolado do governo (Poder Executivo).

Em Angola, o Executivo procura neutralizar e cooptar o Tribunal de Contas. São exemplos disso as constantes violações da Lei Quadro do Orçamento no que a apresentação dos relatórios semestrais e das contas gerais do Estado dizem respeito, tal como veremos com maior vagar no próximo tópico.

5 O controle externo do OGE e *accountability* horizontal

Sabe-se que o OGE é o principal documento de gestão financeira e econômica do Estado, dito de outro modo, da gestão do erário público, o Orçamento Geral do Estado desempenha uma função econômica atinente a exposição da situação financeira do país e a relação entre receitas e despesas, assume também uma função política, servindo como garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, e uma função jurídica que se traduz tanto na autorização do exercício dos poderes da administração financeira, como na fixação dos seus limites (Nunes, 2015).

O OGE é um documento bastante importante para a vida de qualquer sociedade, está submetido

pelo controle interno²¹, pois neste controle o agente da fiscalização está integrado na própria administração pública (nº 1 do art. 63 da Lei Quadro do Orçamento), neste caso, a Inspeção Geral da Administração do Estado (IGAE). Ao passo que o controle externo do OGE é feito pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia Nacional.

Para Sousa Franco (1992), o controle pode assumir a forma de fiscalização quando um órgão ou entidade pratica os atos necessários para prevenir, apurar, corrigir erros ou irregularidades da execução orçamental e ajustar aos objetivos. Ao passo que a responsabilização acontece quando o objetivo do controle é o apuramento de eventuais erros ou irregularidades, quer para ilibar as entidades controladas, quer para promover a respectiva efetivação das formas de responsabilidade que ocorram. É importante notar que o Tribunal de Contas faz uma fiscalização técnica, enquanto o parlamento faz uma fiscalização predominantemente política.

O controle a cargo da Assembleia Nacional do OGE pode revestir tanto a forma de controle a priori, isto ocorre quando o parlamento aprova a proposta de Orçamento Geral do Estado (nos termos da alínea e, do art. 161 da Constituição) (Angola, 2010). Neste momento, a Assembleia Nacional escrutina as receitas e as despesas do orçamento.

Durante a execução do OGE, a Assembleia Nacional tem uma forma de controle concomitante quando aprova os relatórios e balancetes trimestrais, tal como assevera o nº 3 do art. 63 da Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado. Aqueles relatórios devem ser remetidos até 45 dias após o término de cada trimestre. Em adição, a Assembleia Nacional faz o controle *ex post* ou a posteriori do orçamento quando aprecia e vota a Conta Geral do Estado²², que deve ser votada até 30 de junho do ano seguinte daquele que o Tribunal de Contas recebe. A Conta Geral do Estado é remetida às comissões de especialidade em razão da matéria para elaborarem um parecer conjunto, para depois ser aprovado pelo Plenário da Assembleia Nacional.

Apesar disso, o papel da Assembleia Nacional no controle e fiscalização é bastante reduzido. Sendo o principal gestor do OGE, o Presidente da República, embora não haja uma relação de subordinação política do Presidente perante ao parlamento, pensamos que estando a Assembleia Nacional avaliando a execução orçamental tem razão de existir uma relação de dependência financeira do titular do Poder Executivo perante ao Legislativo. O que não tem acontecido em Angola.

Em adendo, a 7 de Agosto de 2013, 22 deputados foram requerer ao Tribunal Constitucional que apreciasse a constitucionalidade dos artigos 261, 268, 270 e 271, todos do regimento do parlamento. As decisões do Tribunal Constitucional, de acordo com a Lei Orgânica do referido órgão, têm a forma de acórdão (art. 5º). No âmbito desse requerimento, surgiu o acórdão 319/2013. O acórdão visava a clarificação das modalidades ou formas de controle e fiscalização pela Assembleia Nacional.

Para o referido acórdão, no sistema de governo adotado, a separação de poderes é por coordenação, a organização do poder do Estado, edificada de forma triangular (Legislativo, Executivo e

²¹ Também chamada de fiscalização administrativa.

²² Nesta altura, a Conta Geral do Estado referente ao exercício económico de 2021 é a última votada, tendo recebido 100 votos a favor, 61 votos contra e quatro abstenções.

Judicial), articula-se num sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) em que as funções entre distintos órgãos estão de tal modo repartidas e equilibradas que nenhum deles pode ultrapassar os limites estabelecidos na Constituição.

Contudo, o TC, contrariando o sentido e alcance do art. 162 da Constituição, na alínea a), diz velar pela aplicação da Constituição e pela boa execução das leis, considerou em síntese que a Constituição não confere à Assembleia Nacional competência para fazer interpelações e inquéritos ao Executivo, nem para convocar, fazer perguntas ou audições aos Ministros ou Secretários dos Estado, uma vez que, em Angola, os Ministros de Estado, Ministros e governadores desempenham funções delegadas pelo titular do Poder Executivo²³.

Aquele acórdão limitava a *accountability* horizontal entre a Assembleia Nacional e o Presidente da República, eliminando a possibilidade de fiscalização em tempo real, por exemplo, a constatação da execução das obras públicas.

O acórdão declarava, ainda, que nada obsta a que as comissões permanentes especializadas do Poder Legislativo possam solicitar ao Presidente da República que autorize que um determinado Ministro se desloque à respetiva comissão com uma autorização prévia. O acórdão foi em parte revogado supervenientemente pela lei de revisão constitucional, quando fez o aditamento no art. 162, alínea g) que permite à Assembleia Nacional realizar, nas comissões de Trabalho Especializadas da Assembleia Nacional, audições e interpelações aos Ministros de Estado, Ministros e Governadores Provinciais, mediante prévia solicitação ao Presidente da República, a qual deve incluir o conteúdo da diligência. Ou seja, a Assembleia Nacional precisa solicitar autorização prévia por escrito para fiscalizar. É óbvio que esta exigência torna-se inviável na medida em que faz com que o eventual fiscalizado conceda autorização ao fiscalizador, criando a possibilidade de branqueamento de certos fatos.

Ora, como dissemos, a fiscalização levada a cabo pelo Tribunal de Contas é essencialmente técnica, o Tribunal de Contas no âmbito da *accountability* horizontal opera:

a) O controle preventivo ou fiscalização preventiva, antes do Estado assumir qualquer obrigação, deve estar submetido a verificação se os atos e os contratos a ela sujeita estão conforme às leis e se tem cabimentação orçamental²⁴, sendo exercida através do visto, da sua recusa ou da declaração de conformidade.

b) O controle sucessivo ou posteriori, aqui o Tribunal de Contas elabora um parecer sobre a Conta Geral do Estado, contendo, dentre várias questões, o cumprimento da Lei do Orçamento Geral do Estado e demais legislação complementar, bem como apreciar as questões da execução dos programas de ação, investimento e financiamento das empresas públicas e o inventário do património do Estado²⁵.

c) Além dessas duas formas, existe também o chamado controle concomitante, isto é, ao longo da execução do orçamento, tal como consagra a alínea d) do art. 6º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas e desenvolvida pela Resolução nº3/20, de 20 de julho, do Tribunal de Contas.

²³ Artigos 134; 139 da Constituição (Angola, 2010).

²⁴ Vide art. 8º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

²⁵ Isso pode ser encontrado no art. 7º da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

No âmbito da fiscalização concomitante, o Tribunal de Contas procede ao acompanhamento da execução de atos, contratos, orçamentos, projetos, de um modo geral, da atividade financeira sob sua jurisdição e ao acompanhamento da execução do OGE (art. 2º da resolução). Entretanto, o Tribunal de Contas tem também a competência de efetivação da responsabilidade financeira, ou seja, a responsabilidade resultante da infração financeira, efetiva-se através de processos jurisdicionais de responsabilidade financeira²⁶.

Embora existam esses mecanismos legais, o Tribunal de Contas não responsabiliza os desvios do erário público e as violações de normas orçamentais, sendo mesmo a gestão da coisa pública angolana caracterizada pelo “*legibus solutus*”²⁷. Tendo um Tribunal de Contas muitas vezes neutralizado, como vimos, muito por causa do desenho institucional do sistema de governo, situação impossível para a efetivação da *accountability* horizontal.

6 As Comissões Parlamentares de Inquérito e a *accountability* horizontal

As Comissões Parlamentares de Inquérito (doravante CPIs) são de grande importância, porquanto constituem um mecanismo de controle da administração pública pelo Poder Legislativo. Por meio das CPIs é possível buscar maior publicidade e maior transparência, contribuindo para uma gestão pública de maior eficiência e economia.

As CPIs são verdadeiros mecanismos de controle da máquina estatal, onde o parlamento atua decisivamente, investigando e fiscalizando atividades que envolvam o poder público, buscando a transparência e a moralidade administrativa em defesa da coletividade. As CPIs são comissões do Poder Legislativo que visam apurar fatos de interesses público (Santos, 2004).

Em Angola, as Comissões Parlamentares de Inquérito são de competência da Assembleia Nacional, de acordo com a Constituição, no seu art. 160 (Angola, 2010). As CPIs eram tidas, mormente, pelos deputados como uma das vias para contornar o acórdão 319/2013 do Tribunal Constitucional e agora uma via para contornar a limitação do art. 162, sobretudo a questão das autorizações.

As CPIs dão competência e poderes de investigação próprios das autoridades judiciais para apurar, verificar ou apresentar os resultados de atividades geralmente fraudulentas e abusivas ao erário público. As CPIs são também encaradas na doutrina do direito constitucional como garantia política geral dos cidadãos, pois são aquelas que se concretizam mediante os órgãos políticos do Estado para salvaguardar os interesses objetivos e subjetivos dos cidadãos, no contexto constitucional angolano.

As CPIs à luz da Constituição (art. 166, alínea c), enquadram-se, no que concerne às formas dos atos da Assembleia Nacional, como *resoluções* (art. 166, alínea f). Ademais, para que instaure ou se aprove uma CPI, de acordo com o número 3 do art. 169 da Constituição, é necessário uma maioria rígida, ou seja, o voto da *maioria absoluta* dos deputados em efetividade de funções, significa 50% dos deputados + 1

²⁶ Art. 82 da Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas.

²⁷ Uma expressão que remete-nos às monarquias absolutas da Europa em que o rei não agia de acordo com a lei e estava desabrigado na lei, agindo apenas com base nos seus caprichos pessoais.

(Angola, 2010). Ou melhor, a Assembleia Nacional é composta por 220 deputados, logo, seriam necessário 111 deputados para instaurar uma CPI. Logo, ainda que 100 deputados votassem a favor de uma CPI, não seria suficiente.

Fazendo uma análise comparada, entretanto, a Constituição Federal do Brasil, na sua Seção VII, no art. 58, no seu número 3 consagra que é necessário apenas *um terço* (1/3) de deputados ou senadores, portanto, um número “bem” flexível de deputados (Brasil, 2023). Outrossim, a Constituição da República de Portugal consagra no seu art. 178 o seguinte: para que se efetive uma CPI é necessário apenas *um quinto* (1/5) dos deputados (Portugal, 2023). Logo, como a Assembleia da República Portuguesa é composta por 230 deputados, apenas 46 deputados em efetividade de funções poderiam requerer uma CPI.

Para o caso angolano, as CPIs estão reféns de uma maioria absoluta do partido no poder (MPLA), e que frequentemente decide tendo em conta a sua conveniência político-partidária, além disso, exclui as minorias parlamentares de constituir as CPIs²⁸. Por conseguinte, o processo de instauração de uma CPI em Angola, impede a fiscalização de atos e omissões em empresas públicas e institutos públicos, são exemplos disso os sucessivos “chumbos” que os partidos na oposição levam para as CPIs, na maior empresa petrolífera do país, Sonangol, Banco de Poupança e Crédito (BPC), sobre a Dívida Pública e o Fundo Soberano, uma vez que, no entanto, todos os deputados da oposição votassem a favor de uma CPI em Angola, não teria chegado a se constituir, pois a oposição não possui a maioria absoluta.

7 Considerações finais

16

O artigo parte do enquadramento conceitual e teórico, demonstrando que a *accountability* horizontal em Angola encontra vários bloqueios e obstáculos e que o sistema de governo em muitos aspectos estruturantes contribui para a fraqueza e a ineficácia de controle por concentrar bastante poderes ao Presidente da República.

Constatamos, ainda, que o acórdão 319/2013 condicionou a atividade fiscalizadora da Assembleia Nacional. A impotência do Tribunal de Contas foi reconhecida pelo próprio Tribunal no relatório parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2021, questionando a utilidade prática dos seus relatórios e recomendações quando são sistematicamente desrespeitadas. Na mesma ocasião, o Tribunal de Contas denunciou as violações graves às normas orçamentais e ao excesso de contratação simplificada sem respaldo legal. Apesar de alguns mecanismos de responsabilização financeira, afirmamos que aquele Tribunal está neutralizado.

Ao longo da discussão, afirma-se que os mecanismos de *accountability* horizontal e seus bloqueios podem ser identificados nas competências consagradas pela Constituição e nas leis, bem como nas ações dos órgãos de soberania e constitucionais.

Em Angola, o Poder Executivo procura neutralizar e cooptar o Tribunal de Contas. São exemplos disso as constantes violações da Lei Quadro do Orçamento no que tange à apresentação dos relatórios

²⁸ Por exemplo, a oposição em bloco neste momento não consegue instaurar uma CPI, ou seja, o conjunto de deputados da UNITA, PRS, FNLA, PHA não seria suficiente para uma CPI, o que é lamentável.

semestrais e das Contas Gerais do Estado dizem respeito. Percebeu-se, também, que o titular do Poder Executivo, com base nos seus poderes, consegue minorar o trabalho da Assembleia Nacional, dependendo mesmo da autorização do Executivo para uma audição parlamentar dos seus auxiliares.

Importa salientar que a elaboração do OGE e a Conta Geral do Estado são os únicos documentos de fiscalização política que a Assembleia Nacional de Angola tem acesso, sendo que para a instauração para as CPIs é necessária a maioria absoluta. Em suma, num quadro institucional em que a separação de poderes entre órgãos de soberania é bastante tênue, como em Angola, a *accountability* horizontal não é eficaz.

Desse modo, concluiu-se também que os escândalos de corrupção no sistema judiciário (Tribunal Supremo e de Contas) é reflexo da fraqueza do parlamento, no que a *accountability* horizontal diz respeito, bem como a instrumentalização do poder judicial por parte do Executivo, torna o Tribunal de Contas num verdadeiro “gigante com pés de barro”. Além disso, chegou-se à consideração que a revisão constitucional operada em 2021, com aditamentos no art. 162, limitou ainda mais o papel fiscalizador da Assembleia Nacional por duas razões. Primeiro, por permitir apenas os inquéritos, interpelações e audições com autorização prévia do titular do Poder Executivo, e sendo nas comissões especializadas e não no Plenário da Assembleia Nacional. Segundo, por eliminar a possibilidade de fiscalização de ações ou omissões de mandatos imediatamente anteriores, ferindo mesmo o princípio da continuidade do Estado.

Referências

ANGOLA. *Constituição da República de Angola*. Luanda: Assembleia Nacional, 2010.

ANGOLA. ASSEMBLEIA NACIONAL. *Controle e fiscalização*. Relatórios de instituições sujeitas ao controle do parlamento. Disponível em: <www.parlamento.aowebguestcontroloefiscslização.com>. Acesso em: 17 jun. 2021.

ANGOLA. ASSEMBLEIA NACIONAL. *Lei Quadro do Orçamento Geral do Estado* (Lei nº15/10, de 14 de julho). Disponível em: <<https://dw.angonet.org/forumitem/lei-na-15-10-quadro-do-ora-amento-geral-do-estado>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

ANGOLA. ASSEMBLEIA NACIONAL. *Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas* (Lei 13/10, de 9 de julho). <<https://angolex.com/paginas/leis/lei-organica-e-do-processo-do-tribunal-de-contas.html>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

ANGOLA. TRIBUNAL DE CONTAS. *Resolução nº 3/20, de 20 de julho*. Disponível em: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ao/Documents/tax/Tax%20News%20Flash/2018/Lei%20n.%C2%BA%2026_20,%20de%2020%20de%20julho%20-%20Altera%20o%20Imposto%20Industrial.pdf. Acesso em: 07 nov. 2023.

ANTÓNIO, Nelson Domingos. *Transição pela transação: uma análise da democratização em Angola*. 2. ed. São Paulo: Alupolo, 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP/ENAP, 1999, p. 67-116.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, v. 24, n. 2, p. 30-50, 1990.

CONTA GERAL do Estado de 2017 aprovada pelo parlamento com votos contra da oposição. *Ver Angola*. 21 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.verangola.net/va/pt/062019/Politica/15533/Conta-Geral-do-Estado-de-2017-aprovada-pelo-parlamento-com-votos-contra-da-oposi%C3%A7%C3%A3o.htm>>. Acesso em: 27 fev 2023.

CUSTODIA, Maria. Deputados da CASA-CE impedidos de visitar o novo aeroporto de Luanda. *O País*, 30 maio 2019. Disponível em: <<https://opais.co.ao/politica/deputados-da-casa-ce-impedidos-de-visitar-o-novo-aeroporto-de-luanda/>>. Acesso em: 30 maio 2023.

DAHL, Robert Alan. *Análise política moderna*. 2. ed. Brasília: UnB, 1976.

FRANCO, Sousa. *Finanças públicas*. Lisboa: ISCSP, 1992.

FILGUEIRAS, Fernando. *Accountability: um conceito em construção na gestão pública*. Porto Alegre: PA, 2011.

JOÃO LOURENÇO diz que anterior presidente do Tribunal de Contas tentou extorquir dois ministros. *Voa Português*, 22 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.voaportugues.com/a/jo%C3%A3o-louren%C3%A7o-diz-que-anterior-presidente-do-tribunal-de-contas-tentou-extorquir-dois-ministros/7016755.html>>. Acesso em: 10 out. 2023.

KLITGAARD, Robert. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Washington, DC: World Bank Institute, 2000.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as democracias morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LUAMBA, Manuel. Os desafios e o futuro de Angola, segundo João Lourenço. *DW*, 16 out. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/a-situa%C3%A7%C3%A3o-econ%C3%B3mica-do-pa%C3%ADs-est%C3%A1-dif%C3%ADcil-admite-jo%C3%A3o-louren%C3%A7o/a-40976513/>>. Acesso em: 10 out. 2023.

MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003.

MARTINS, Manuel Meirinho. *Representação política, eleições e sistemas eleitorais: uma introdução*. Lisboa: ISCSP, 2008.

NUNES, Elias Rangel. *Lições de finanças públicas e de Direito Financeiro*. 6. ed. Luanda: A guerra Viseu, 2015.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua nova*, n. 44, p. 27-54, 1998.

OXFORD. *The New Oxford American Dictionary*. 2. ed., 2005.

PASQUINO, Gianfranco. *Curso de Ciência Política*. 2. ed. Cascais: Principia, 2010.

PORTUGAL. *Constituição da República Portuguesa*. 2023. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>>. Acesso em: 23 fev. 2023.

SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. *Comissões parlamentares de inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

SCHEDLER, Andreas. *The Self-restraining state. Power and Accountability in New Democracies*. London: Lyenne Rienner, 1999.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

Artigo submetido em: 21/09/2023

Aprovado em: 06/11/2023

19

Orlando Pedro Quintas (orlandopedroquintas@gmail.com) é Licenciado em Ciência Política na Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Agostinho Neto de Angola (UAN). Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito na mesma Universidade.

José Manuel Mussunda da Silva (josemussundadasilva@gmail.com) é Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Mestre em Ciência Política na Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Licenciado em Sociologia na Universidade da Interação Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Pesquisador do grupo Wold Values Survey – Brazil (WVS-UFRGS).

Análise da *accountability* horizontal no Estado Angolano

Resumo. O artigo faz uma análise das formas de *accountability* horizontal no Estado angolano, ou seja, o sistema de controle efetivo entre os órgãos de Estado. O mote da reflexão foram os últimos escândalos de corrupção que grassam inclusivamente em órgãos pertencentes ao sistema de justiça, que é o caso de juízes dos tribunais superiores, bem como na administração pública e as excessivas adjudicações diretas do Presidente da República. O artigo justifica-se pelo fato de que os estudos da *accountability* horizontal

são indispensáveis para o aprofundamento do processo democrático e construção do Estado e também porque a conjuntura política atual demanda uma redução dos níveis de corrupção e impunidade, para dar lugar à responsabilização, transparência e prestação de contas. Recorremos à abordagem qualitativa, considerando a técnica de pesquisa a análise documental e bibliográfica sobre a temática com base na análise de legislações, livros e artigos.

Palavras-chave: Angola; *Accountability* horizontal; Assembleia Nacional; Tribunal de Contas.

Analysis of horizontal accountability in the Angolan State

Abstract. Analysis of Horizontal Accountability in the Angolan State The article analyzes the forms of horizontal accountability in the Angolan State, that is, the effective control system between State bodies. The subject of reflection was the latest corruption scandals that are spreading even in bodies belonging to the justice system, such as judges of the higher courts, as well as in the public administration and the excessive direct awards of the President of the Republic. The article is justified by the fact that horizontal Accountability studies are indispensable for the deepening of the democratic process and construction of the State and also because the current political situation demands a reduction in the levels of corruption and impunity, to give way accountability, transparency and accountability. We used a qualitative approach, considering the research technique to be documentary analysis and bibliography on the topic based on the analysis of legislation, books and articles.

Keywords: Angola; Horizontal accountability; National Assembly; Court of Auditors.