



Auditorias no Sector Público: ferramentas digitais para melhorar a eficácia e eficiência

Carlos Alberto da Conceição Araújo

carlosaraujo.ang@gmail.com

Sem vinculação institucional

Orcid: 0009-0006-9273-9938

Nome do Tutor: Professor Doutor/ Venerando Juiz Conselheiro Presidente Victor Caldeira

IPPS – ISCTE, Lisboa

Notas: o texto que se segue foi apresentado como texto de final de curso e é reproduzido o mais possível na íntegra, em português com acordo ortográfico e apenas com as adaptações ao formato da Revista *Economínus*.

O trabalho foi entregue ao IPPS-ISCTE no dia 23 de Julho de 2022, pelo que pode ter informação que já não é actualizada

Introdução

Angola é uma economia emergente com um enorme potencial de crescimento. O sector público deve ser coordenado, eficiente e eficaz, pois só assim poderá enfrentar os desafios que o país enfrenta e, ao fazê-lo, melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

As auditorias são uma peça essencial da administração pública porque ajudam os governos a introduzir melhorias nas suas acções, asseguram a responsabilização, demonstram transparência e promovem o desenvolvimento. O Tribunal de Contas de Angola enfrenta desafios complexos, tanto ao nível interno, como no externo. Para fazer face a tais desafios, o Tribunal de Contas tem vindo a implementar novas formas de trabalho. Por estas razões, são exploradas várias possibilidades oferecidas pelas novas tecnologias, como a *Blockchain*, a fim de se melhorar a sua eficácia e eficiência e mais facilmente ultrapassar os seus principais desafios. Actualmente existem já Tribunais no mundo que criaram ferramentas digitais inovadoras como a *Blockchain* utilizando uma estratégia holística de transformação digital, que envolve pessoas, processos e cultura.

Palavras-chave: Auditoria, Tribunal de Contas de Angola, Tribunal de Contas da União, INTOSAI, Transformação Digital, Digitalização, Blockchain, Inteligência Artificial

1 Apresentação do problema e sua pertinência

1.1 Contextualizando o mundo das Instituições Superiores de Controle (ISC)

1.1.1 Independência das ISC

Conforme defendem os autores Calheiros, Tavares e Feio (2021), o século XXI é marcado por uma falta de confiança no Estado, resultado de décadas de populismo por parte dos políticos e de promessas de bem-estar social não cumpridas. Assim, o Estado Democrático de Direito corre o risco de ruir devido aos constantes e crescentes escândalos de corrupção, às promessas não cumpridas e à manipulação de informação por parte dos políticos.

De acordo com o relatório da Freedom House (2021), entre 2005 a 2021, a democracia a nível global declinou em 76% (vide anexo 1). De igual modo, de acordo com uma análise do Statista (2021), a percentagem do mundo que vive numa democracia atingiu o seu máximo no ano 2000, quando a percentagem era de 54%. Contudo, como o infográfico ilustra (vide anexo 2), o estado da democracia a nível mundial sofreu uma queda acentuada em 2019, caindo de 50% para 32%.

Por outro lado, o Inquérito Global (2020) da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) indica o declínio, entre 2017-2020, de 7 dos 8 Princípios da INTOSAI-P 10, sendo os que mais decresceram, os seguintes: 1 - quadro constitucional e jurídico (de 82 a 68); 4 - acesso à informação (de 88 a 77); e 7 - acompanhamento efectivo (de 81 a 65). Assim, a classificação média da independência das ISC baixou de 82 para 75 valores (vide anexo 3).

A conclusão do inquérito global da INTOSAI (2020), é que (p. 23): "os Oito Princípios são combinados num único 'índice de independência' agregado. A nível regional, pode concluir-se que os níveis de independência do SAI estão acima da média global em três regiões: EUROSAI, ASOSAI e América do Norte. As ISC da ARABOSAI e do CREFIAF parecem ter menos independência. O declínio desde 2017 é mais prevacente em países com níveis mais baixos de democracia e países de rendimento médio. Comparando apenas os países que participaram no balanço de 2017, o maior declínio é observado nas Américas (OLACEFS, CAROSAI, e América do Norte), mas o declínio é global. O ARABOSAI é a única região que melhorou ligeiramente".

Como resultado, tem-se verificado uma redução considerável da eficiência e eficácia de muitos serviços públicos, inclusive, uma menor transparência e objectividade por parte dos órgãos de comunicação social e uma maior ameaça aos Direitos fundamentais das populações. Não é certo se as ameaças à independência das Instituições Superiores de Controle (ISC) são uma consequência do “declínio da democracia”, mas é um facto que a redução da independência das ISC, juntamente com a falta de transparência do Estado, resulta num ambiente de auditoria extremamente complexo, tanto para os auditores, como para os auditados, o que pode explicar a dificuldade em se executar auditorias eficientes e eficazes. O século XXI atravessa, pois, um período complicado onde, a nível geral, o Estado da Democracia tem diminuído de forma preocupante, principalmente desde os anos 2000, com a maior queda registada recentemente, em 2019. Concomitantemente, a independência das ISC, entre 2017-2020, tem sofrido um declínio a nível geral, que é mais notório em países com níveis mais baixos de democracia e países de rendimento médio, tendo um impacto negativo na eficácia e eficiência de um órgão como o Tribunal de Contas. Por exemplo, em Angola, um dos grandes constrangimentos do Tribunal de Contas é ter um acesso restrito (Ver Angola, 2021) ao Sistema Integrado da Gestão Financeira do Estado (SIGFE), facto que dificulta a execução de auditorias eficientes e eficazes.

1.2 Sobre o papel fundamental das Instituições Superiores de Controle (ISC).

1.2.1 ISC - defensores do Estado de Direito democrático

Existem três modelos principais de Instituições Superiores de Controle (ISC), nomeadamente, o Napoleónico (Judicial), o Westminster (Parlamentar) e o Colegial (Conselho). Os modelos Napoleónicos existem principalmente na Europa Continental, assim como em alguns países de África e da Ásia. As ISC desempenham um papel fundamental na manutenção da confiança do Estado, promovendo a transparência e a responsabilização da gestão dos fundos públicos.

Por outro lado, para se ganhar e manter a confiança dos cidadãos no Estado, não é suficiente executarem-se apenas auditorias financeiras, de conformidade ou de desempenho. Essa confiança é ganha com o tempo, quando é demonstrada consistência, transparência e credibilidade.

O Tribunal de Contas (modelo Napoleónico) exerce um papel fundamental na preservação dos Princípios da Justiça, da Democracia e da Transparência do Estado de Direito Democrático, tendo, possivelmente, como um dos papéis principais, manter a confiança dos cidadãos no Estado.

Para o Tribunal de Contas, as principais partes interessadas são todas as entidades públicas a ele sujeitas, os agentes económicos do sector privado e a sociedade civil, em geral. Por conseguinte, a eficiência e a

eficácia do Tribunal de Contas é um tema de debate pertinente na sociedade moderna, não só p. ex. em Portugal (Calheiros, Tavares e Feio, 2021), como também em Angola, relativamente ao Tribunal de Contas de Angola, onde este, por vezes, é alvo de críticas sobre o modo de funcionamento dos seus serviços, nem sempre tão eficientes e eficazes.

1.2.2 ISC - discrepância entre as normas e a prática

A Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) promove a credibilidade, a qualidade e profissionalismo nas auditorias do sector público, através dos seus princípios, normas e directrizes profissionais - Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controle (ISSAI).

No entanto, e conforme referem os autores Otia e Bracci (2022), tem-se notado uma diferença crescente entre os padrões profissionais e a prática corrente, no sentido de que as normas profissionais de auditoria nem sempre têm acompanhado o ritmo das inovações.

Esta situação tem resultado no surgimento de novas competências e papéis assumidos pelas Instituições Superiores de Controle. Por exemplo, à medida que novas tecnologias são utilizadas, os auditores do sector público criam por vezes as suas próprias normas e métricas (Zemánková, 2019). Ora, isto poderá criar novos desafios e oportunidades.

1.3 Contextualizando o Tribunal de Contas

1.3.1 A evolução do Estado angolano

A República de Angola é uma nação jovem ainda em construção. A sua independência foi declarada a 11 de Novembro de 1975, tendo desde então vivido uma guerra que durou vários anos, até no dia 4 de Abril de 2002, data em que foram assinados os acordos de Paz.

O actual Presidente da República de Angola, Dr. João Manuel Gonçalves Lourenço, tomou posse em 2017, tendo o mesmo sucedido ao Eng. José Eduardo dos Santos (recentemente falecido) que governou Angola desde 1979 até 2017. As próximas eleições gerais ocorrerão brevemente, ou seja, no dia 24 de Agosto do presente ano.

De referir que, desde o início da sua governação, a mensagem política do actual Presidente da República tem sido no sentido do combate à corrupção e da necessidade da diversificação da economia, até então totalmente dependente das exportações do petróleo.

Desde a proclamação da independência do País, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) tem estado no poder. O mesmo detém actualmente 150 dos 220 lugares na Assembleia Nacional, sendo esta unicameral.

A primeira revisão parcial ordinária da Constituição da República de Angola de 2010 ocorreu em 2021, tendo sido aprovada pela Assembleia Nacional por maioria qualificada (2/3).

1.3.2 Os desafios do Estado angolano

A maioria da população angolana ainda não tem acesso às necessidades básicas como, água corrente, electricidade, educação, cuidados de saúde, etc., factos estes evidenciados pelo fraco desempenho do Estado angolano nos indicadores internacionais sobre as condições de vida da população.

Também noutras áreas, como por exemplo, ao nível das facilidades para se fazer negócios, em 2019, Angola foi classificada em 177º lugar, num total de 190 países (Doing Business 2019). No índice de Percepção da Corrupção de 2020, num total de 180 países, Angola ocupou a 142º posição. No mesmo ano, no índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, Angola ocupou a 148º posição. Perante estes dados e para que Angola se desenvolva de forma eficaz, torna-se imperioso, antes de mais e dentre outras medidas, que se proceda a um sério combate à corrupção, com o fim de se melhorar a redistribuição da riqueza do País e, acima de tudo, melhorar as condições de vida dos seus cidadãos. E isto é possível

tendo em conta que território angolano é vasto, o seu solo e mar são ricos e repletos de recursos naturais, com alto valor no mercado internacional.

1.3.3 Os recursos naturais do Estado angolano

Angola tem em abundância petróleo, diamantes, minério de ferro, fosfatos, cobre, feldspato, ouro, bauxite, urânio e outros.

Angola é o 22º maior País do mundo e o 7º maior País no continente africano. Contudo, tem um baixo índice de população, com apenas 33 milhões de habitantes. Além disso, a população é muito jovem, com uma idade média entre os 15- 17 anos. O reflete o resto do continente Africano.

A título de exemplo, a população da Índia é maior que toda população do continente Africano. Isto é preocupante quando percebemos a dimensão geográfica do continente Africano em comparação com a Índia e o resto do mundo (vide anexo 3).

1.3.4 A evolução do Tribunal de Contas de Angola

O Tribunal de Contas de Angola nasceu no dia 12 de Abril de 2001, através da Lei nº 5/96, de 12 de Abril (a Lei Orgânica do Tribunal de Contas). O mesmo foi liderado por um Presidente até ao ano de 2018, altura em que foi substituído pela actual Presidente, que detém um mandato de 7 anos, não renovável, conforme estabelecido na Constituição da República (CR-2010). Igualmente, o limite de mandato aplica-se ao "(...) Vice-Presidente e os demais Juízes Conselheiros do Tribunal de Contas [que] são nomeados pelo Presidente da República, de entre magistrados e não magistrados, para um mandato único de sete anos", nos termos do nº 2 do artº 182º da Constituição angolana (2010).

Hoje o Tribunal de Contas tem como Visão “ser uma instituição ao serviço dos cidadãos e em que estes confiam, promovendo uma gestão mais eficaz e eficiente dos recursos disponíveis e fomentando uma cultura de integridade, competência, responsabilidade e transparência.” Por outro lado, a sua Missão é “fiscalizar a legalidade e a regularidade das receitas e das despesas públicas, julgar as contas que a Lei manda submeter-lhe, dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, apreciar a gestão financeira e efectivar a responsabilidade financeira de forma a assegurar a adequada aplicação dos recursos públicos em benefício dos cidadãos.”

1.3.5 O mandato constitucional do Tribunal de Contas de Angola

A Constituição da República de Angola estabelece a posição hierárquica do Tribunal de Contas como um Tribunal Superior (art. 176º), garantindo a sua soberania (art. 105º) e reservando-lhe a competência como órgão supremo para fiscalizar a legalidade das finanças públicas e julgar as contas que a lei submete à sua jurisdição (art. 182º). Assim, o Tribunal de Contas e a Assembleia Nacional fazem a fiscalização da execução do Orçamento Geral do Estado, para tal, observando os princípios da transparência e boa governação (n.º 4 do art.104º).

Ao Tribunal de Contas compete fiscalizar a actividade financeira do Estado e demais pessoas colectivas públicas que a Lei determinar (art. 6º da Lei n.º 13/10, de 9 de Julho). Estas competências resumem-se em três pilares fundamentais:

- 1 Emissão do Parecer à Conta Geral do Estado,
- 2 Fiscalização preventiva da legalidade dos actos e contratos geradores de despesas públicas;
- 3 Efectivação de Responsabilidades Financeiras Reintegratórias e Sancionatórias.

1.4 Os desafios actuais do Tribunal de Contas de Angola

1.4.1 As revelações do inquérito interno de Agosto de 2019

O Inquérito Interno realizado pelo Tribunal de Contas em Agosto de 2019, sobre a execução do Plano Estratégico do Tribunal de Contas de Angola (2018-2022), revelou que os seus maiores desafios são nas áreas tecnológicas, no controlo interno e nos sistemas de qualidade e de gestão.

1.4.2 O acesso restrito ao Sistema Integrado da Gestão Financeira do Estado (SIGFE)

Uma das maiores dificuldades do Tribunal de Contas e possivelmente o maior desafio externo, é o acesso restrito ao Sistema Integrado da Gestão Financeira do Estado (Ver Angola, 2021), porquanto este facto dificulta o desempenho do Tribunal de Contas, mormente na execução de auditorias eficientes e eficazes.

1.4.3 A criação do Sistema Integrado de Gestão e Digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC)

A criação do Sistema Integrado de Gestão e digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC) é um dos objectivos principais do Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2018-2023).

Para o efeito, o Tribunal de Contas celebrou recentemente um Acordo de Pareceria Estratégica com o NOSi para a concepção de um SIGTC, com o fim de facilitar o relacionamento do TCA com as Entidades jurisdicionadas, e garantir respostas mais céleres de forma desmaterializada e assim como uma maior eficácia no controlo da gestão financeira e patrimonial do Estado angolano.

1.4.4 A implementação da INTOSAI P-50

A INTOSAI P-50, melhor conhecida pelos princípios das actividades jurisdicionais dos Tribunais de Contas, foi aprovada em Setembro de 2019, no Congresso da INTOSAI realizado em Moscovo (XXIII INCOSAI), tendo entrado em vigor a 01 de Janeiro de 2020. O mesmo defende que o Tribunal de Contas pode ter a competência para conduzir o seu próprio processo penal sem depender do Ministério Público.

A Lei Orgânica e do Processo do Tribunal de Contas (Lei nº 13/10) dedica o Capítulo VI às infracções geradoras de responsabilidade financeira e o Capítulo V ao Ministério Público, nos quais define (em especial nos artigos 29º a 33º) a forma como o Tribunal efectiva a responsabilidade por infracções financeiras, para as quais a única jurisdição competente é o Tribunal de Contas, proferindo acórdãos (decisão de um tribunal colectivo) com eventual penalização (multa) aos infractores e condenação a reintegrar o erário público pelos montantes desviados (se for o caso). Se o acto que constitui fundamento para a infracção financeira for ao mesmo tempo um crime, então o Ministério Público deve promover a acção penal nos Tribunais competentes, nos termos da Constituição (vide ponto f, do art.º 186º do CRA).

2 Blockchain - utilização na auditoria do sector público

2.1 Inovação nos procedimentos de auditoria

Uma vez que as necessidades, os procedimentos e as expectativas dos principais intervenientes do Tribunal de Contas estão a mudar rapidamente, as formas de auditoria vigentes podem já não satisfazer os principais interessados (Otia e Bracci, 2022).

Recordemos que a natureza da manutenção e auditoria dos livros de contabilidade envolve muitas tarefas repetitivas e mecânicas que seguem parâmetros rigorosos - recolha, classificação e armazenamento de dados, entre outros. Este sistema requer demasiado tempo e, além disso, pode resultar em erros que poderão conduzir a danos financeiros e também na reputação, tanto do auditor, como do auditado.

À luz destes desafios, os auditados começaram a automatizar os seus processos contabilísticos. Do mesmo modo, parece evidente que, ao automatizar os procedimentos de auditoria, o auditor pode dedicar mais do seu tempo à realização de tarefas que acrescentam mais valor aos principais intervenientes do Tribunal de Contas. No entanto, não é ainda possível saber-se atualmente até que ponto o processo de auditoria pode ser automatizado.

2.2 O sistema *Blockchain* como potencial solução para o Tribunal de Contas

A fim de evitar neologismos, é necessário explicar em primeiro lugar o que é o sistema *Blockchain* e qual a sua relevância nas auditorias do sector público. *Blockchain* é um tipo de tecnologia de livro-razão distribuído (DLT), isto é, um ficheiro digital que regista todas as alterações feitas no mesmo. Sempre que o ficheiro é editado, um "bloco" é criado. Cada bloco tem um carimbo de data/hora e uma ligação ao bloco anterior. Assim é criada uma "cadeia" de blocos - ou *Blockchain*. A "cadeia de blocos" aumenta a integridade dos dados. Para invadir uma "cadeia de blocos", seria necessário hackear e editar cada um dos blocos ao mesmo tempo. Tal não é impossível mas é muito difícil devido ao poder computacional necessário.

A *Blockchain* pode melhorar muitos processos de auditoria existentes tais como, por exemplo, a recolha de dados, armazenamento de dados, amostragem e confirmações. Pode inclusivamente proporcionar um conjunto seguro de registos e relatórios quase em tempo real, uma pista de auditoria robusta bem como transparência, criando possivelmente uma garantia contínua. Doravante, poderá permitir aos auditores uma avaliação da eficiência e eficácia de determinadas políticas públicas em tempo real.

Os novos ecossistemas de dados, como os acima mencionados, podem criar novas oportunidades para tornar as auditorias mais eficientes e eficazes. Resultam na utilização de métricas para além das normas profissionais, tais como as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI).

Outras tecnologias relevantes que podem moldar a prática futura da auditoria do sector público são:

- a) Contratos inteligentes - estes são contratos que se auto-executam quando todos os acordos contratuais são cumpridos. Um exemplo é a transferência automática do título de propriedade uma vez efectuado o pagamento.
- b) Drones - inspecção, observação ou contagem de inventário em grandes áreas.
- c) Realidade aumentada/virtual - o auditor pode ser transportado para qualquer lugar remotamente. Um exemplo é a comparação da fase actual da execução física de uma obra, com uma cópia digital da obra finalizada. Potencialmente, transformando como as partes reúnem, são auditadas e comunicam as suas recomendações usando ferramentas digitais.
- d) Automatização de processos robóticos - execução automática de procedimentos rígidos que consomem tempo, são repetitivos e mecânicos. Um exemplo é a classificação contabilística dos dados financeiros, a inferência de vários pontos de dados ou a apresentação e disseminação de dados.

A adopção de cadeias de bloqueio e de outras novas tecnologias poderá causar um novo conjunto de desafios. Por outro lado, podem também melhorar significativamente o desempenho dos serviços públicos, das políticas públicas, da gestão da despesa pública e das auditorias do sector público.

2.3 Casos práticos sobre a utilização de *Blockchain*

2.3.1 Os tribunais de internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou

Desde 2020, as Autoridades Chinesas passaram a aplicar a *Blockchain* nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou (Chan, V., et al., 2020), cujos principais objectivos são resolver os litígios na venda de bens pela Internet, a titularidade dos direitos de propriedade intelectual e as infracções via Internet.

Dado o enorme volume de trabalho que os Tribunais Chineses de Internet têm de enfrentar, em 2020 também foi implementada a inteligência artificial a fim de automatizar a decisão dos processos mais comuns e simples. Assim, reduziu-se o tempo de decisão judicial em 70% utilizando a inteligência artificial (Xinhuanet Espanhol, 2020).

As autoridades Chinesas defendem que, comparativamente aos métodos tradicionais, a utilização da *Blockchain* juntamente com a Inteligência Artificial nos seus Tribunais de Internet é mais eficaz e

eficiente dado que o seu sistema jurídico encontra-se em processo de modernização. Por esse motivo, tanto os processos de recolha de evidências materiais, bem como os processos de tomada de decisões judiciais tinham igualmente de evoluir.

2.3.2 Lançamento da rede *Blockchain* Brasil por parte do Tribunal de Contas da União (TCU)

Sob o mesmo ponto de vista, o Tribunal de Contas da União do Brasil (TCU), no dia 28 de Agosto de 2020, publicou no seu website o Lançamento da Tecnologia *Blockchain*. Neste período, era possivelmente um dos documentos mais completos sobre as potenciais aplicações do sistema *Blockchain* no setor público. No dia 30 de Maio do ano corrente, o TCU em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (BNDES) lançou a Rede *Blockchain* Brasil com o fim de trazer inovação, eficiência, transparência e integridade aos actos e contratos da administração pública.

“A Rede *Blockchain* Brasil funcionará como uma base de dados pública, com o armazenamento de informações em blocos encadeados de forma sequencial. Para que os documentos sejam aceites na rede, deve haver consenso entre as partes e, uma vez publicados, não podem ser modificados nem deletados, garantindo segurança e integridade dos dados...” – TCU

A *Blockchain* é internacionalmente reconhecida como tendo a capacidade de melhorar substancialmente os serviços públicos, com ênfase nas auditorias da gestão dos recursos públicos, tanto para o cidadão comum como para as partes auditoras e auditadas.

O TCU defende que a Rede *Blockchain* Brasil poderá aumentar a segurança de todos os servidores públicos, principalmente aqueles que participam nos processos de contratação pública.

Poderá igualmente aumentar globalmente a eficácia e eficiência do Tribunal de Contas, por exemplo, nos seus procedimentos de controlo interno, na sua apresentação de contas, nas suas actividades e até nas auditorias de desempenho das políticas públicas do governo.

É, na realidade uma tecnologia de grande interesse que terá, provavelmente, um impacto semelhante ao da introdução da internet há algumas décadas.

Desenvolvimentos tecnológicos desta natureza, merecem toda a nossa atenção uma vez que irão possivelmente, mudar de forma profunda o modo como as pessoas trabalham e a forma como as instituições são organizadas.

3 Proposta para melhorar a eficácia e eficiência das auditorias do sector público em Angola

3.1 Transformação digital do Tribunal de Contas de Angola

3.1.1 Distinção entre digitalização e transformação digital

Otia e Bracci (2022) explicam que a maioria da investigação sobre transformação digital dá-se no contexto do sector privado. Além disso, o foco centra-se geralmente na adoção de determinadas tecnologias, bem como no seu impacto. Os mesmos autores defendem que não se deve confundir transformação digital com digitalização dado que são conceitos muito diferentes. Por exemplo, a digitalização dedica-se a migrar processos analógicos para digitais mas, em contraste, a transformação digital abrange todo o modelo de negócio - com ênfase em factores não tecnológicos como as quadros, os processos e a cultura das instituições.

3.1.2 Transição da digitalização para a transformação digital - o SIGTC

O Tribunal de Contas no seu Plano Estratégico (2018-2023) tem prevista a digitalização dos seus serviços como um dos seus objectivos principais, especificamente, a criação do Sistema Integrado de Gestão e Digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC), com o fim de melhorar a eficácia das suas actividades com base nos seus Valores, designadamente, a "independência, inovação, imparcialidade, transparência, rigor, ética e eficiência".

A literatura sobre a digitalização defende que, geralmente, a maior barreira é convencer as partes-chave interessadas, principalmente os utilizadores finais da ferramenta, em largar o sistema que já dominam

para abraçar um sistema que lhes é desconhecido. Paralelamente, a transformação digital também é geralmente vista pelos utilizadores finais como uma ameaça (Otia and Bracci, 2022).

Prevendo-se que no Plano Estratégico 2023-2026, um dos principais objectivos do Tribunal de Contas será abraçar novas ferramentas e formas de trabalho, poderia colocar-se um maior ênfase na transformação digital, onde a distinção entre digitalização é mais clara, tendo em vista o propósito de guiar a cultura, as pessoas e os processos do Tribunal de Contas., de modo a melhor responder às necessidades das partes-chave interessadas.

Desta forma, o SIGTC poderia ser implementado com uma maior eficiência e eficácia.

3.2 Sobre a *Blockchain*, o SIGFE e o SIGTC

Tanto a *Blockchain* como a inteligência artificial já existem com sucesso nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzho, na China, desde 2020. Por outro lado, o Tribunal de Contas da União do Brasil lançou a Rede *Blockchain* Brasil, com o intuito de trazer inovação, eficiência, transparência e integridade a actos e contratos da Administração Pública. Provavelmente poder-se-á tirar partido das experiências destes Tribunais e criar algo semelhante em Angola.

Já se sabe, por exemplo, que do ponto de vista informático é possível conectar o SIGFE ao SIGTC. Sendo assim, porque não conectar os mesmos na rede *Blockchain*, como fez o Tribunal de Contas da União?

Neste sentido, poderia criar-se uma única Rede *Blockchain* Angola (RBA), altamente segura, actualizada e de fácil acesso apenas a pessoas autorizadas, com o fim de tornar a gestão e fiscalização das finanças públicas mais eficiente e eficaz, aumentando a segurança e credibilidade tanto do auditor como dos auditados e, inclusivamente, a transparência do Estado e a comunicação entre os seus órgãos.

Tratando-se de um trabalho complexo que requer muita paciência e perseverança, justificar-se-ia a constituição de uma equipa dedicada apenas a este projecto de transformação digital - Rede *Blockchain* Angola (RBA). Provavelmente uma das razões pela qual o Tribunal de Contas da União é tão inovador, seja o facto de o mesmo ter no seu seio o Laboratório de Inovação e Co-participação do Tribunal de Contas da União.

3.3 Criação de um centro de inovação do sector público (TCU) - caso coLAB-i

O Laboratório de Inovação e Co-participação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i) tem como Visão “gerar transformação social por meio da inovação na administração pública” e como Missão “promover a inovação na administração pública, por meio da interacção entre gestores, controle e sociedade.”

O TCU colabora intensamente com os seus auditados e, inclusivamente, com os recursos locais, tais como universidades, centros de estudo e peritos nacionais. Têm, desta forma, uma melhor capacidade de, pro-activamente, diagnosticar as suas lacunas e criar soluções de forma articulada.

Poderão, por exemplo, mitigar as lacunas entre as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI) ou mesmo implementar precocemente tecnologias como a *Blockchain* que, possivelmente, irão transformar o mundo das auditorias do sector público.

Alternativamente, o Tribunal de Contas de Angola pode criar novos cargos para responder aos seus desafios (Otia e Bracci, 2022). A contratação um Consultor de Transformação Digital, de preferência alguém que conheça bem a realidade do Tribunal de Contas e de Angola, seria uma opção.

3.4 Os sucessos do Tribunal de Contas

3.4.1 Criação do primeiro plano estratégico (2018-2023)

O primeiro Plano Estratégico do Tribunal de Contas foi introduzido em 2020 e será concluído em 2023. O Plano Estratégico assenta em dois eventos principais, nomeadamente:

1 no *feedback* das auditorias externas realizadas pela CROWE e AFROSAI-E em 2018.

2 no inquérito interno realizado no Tribunal em Agosto de 2019.

Como já acima referido, o inquérito interno realizado em Agosto de 2019 (que teve uma participação de 53% dos funcionários do Tribunal de Contas), revelou que os maiores desafios do Tribunal de Contas são nas áreas tecnológicas e no controlo interno, bem como nos sistemas de qualidade e gestão.

Não obstante, entre 28 e 29 de Julho de 2021, o Tribunal de Contas realizou a 2ª Reunião Metodológica sob o tema "Avaliação da Implementação do Plano Estratégico para a Melhoria do Controlo das Finanças Públicas", em que cada Divisão do Tribunal apresentou publicamente o ponto da situação das suas áreas no tocante à execução do Plano Estratégico (2018-2023). Como se esperava, o COVID-19 teve um forte impacto (negativo) na evolução da implementação do Plano Estratégico.

Esta situação resultou na necessidade de rever urgentemente o Plano Estratégico no sentido de simplificá-lo, concentrando, por exemplo, recursos em algumas prioridades-chave e criando e implementando uma estratégia de gestão de risco.

Também se tornou evidente que nem todas as métricas de sucesso (*key performance indicators*) eram bem definidas, no sentido de respeitarem os princípios SMART na criação de objectivos - Específico, Mensurável, Realizável, Realista e Temporal.

Por conseguinte, é perante todo este quadro que se propõe a integração da transformação digital acima mencionada, no próximo Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2023-2026).

3.4.2 Igualdade do género no Tribunal de Contas de Angola

O Tribunal de Contas de Angola é um órgão de referência internacional quando se fala de igualdade do género. Desde logo, a Presidência, a Vice-Presidência, a Presidência da 1.ª e da 2.ª Câmaras, as chefias de grande parte das Divisões e Secções, encontram-se nas mãos de mulheres. Neste sentido, o Tribunal de Contas de Angola é de facto um órgão progressista.

3.4.3 Capacitação técnica no Tribunal de Contas de Angola

O Tribunal tem inquestionavelmente investido na capacitação contínua dos seus técnicos. Entre 2020 - 2021, é possível que qualquer técnico tenha participado em mais de 20 exercícios de capacitação profissional contínua, entre workshops, seminários e conferências.

Poderiam eventualmente ser realizadas mais acções de formação, nomeadamente nas áreas de gestão de mudanças e gestão de inovação, bem como, acções de formação sobre *Blockchain* e até mesmo sobre cibersegurança, visto que estas são áreas e constituem temas pertinentes a nível internacional, de que pouco se fala em Angola.

3.4.4 Criação do programa informativo *Vutuila*

No dia 30 de Abril de 2021, foi lançado o programa de televisão *Vutuila* que significa “regressar” ou “restaurar”, cujo nome vem da língua nacional Kimbundu. O programa tem como público-alvo os contribuintes, as entidades fiscalizadas pelo TCA e a sociedade em geral. O mesmo pretende aumentar o conhecimento dos cidadãos sobre a fiscalização das finanças públicas e sobre as matérias relativas à responsabilização das instituições que utilizam os dinheiros públicos provenientes do Orçamento Geral do Estado.

O Programa *Vutuila* é inteiramente produzido pelos Serviços de Comunicação e Imagem do Tribunal de Contas de Angola. Até à data o programa já conta com mais de 25 edições., com uma duração média de 15 minutos cada. O programa é transmitido na Televisão Pública de Angola e também pode ser visto no canal YouTube do Tribunal de Contas.

4 Conclusões

4.1 Conclusão do capítulo 1

A transformação digital e a *Blockchain* podem não resolver todos os desafios do Tribunal de Contas de Angola mas poderão tornar a organização bastante mais eficiente e eficaz, apesar desta tecnologia muito recente e de receber de momento pouca atenção por parte dos entes públicos.

O ambiente externo do Tribunal de Contas tem vindo a revelar-se cada vez mais complexo. A tendência a nível internacional é marcada por democracias mais frágeis e por menos independência das ISC. É importante que Angola não siga o mesmo rumo. Apesar disso, os Tribunais de Contas continuam a ter um papel fundamental como defensores do Estado de Direito Democrático.

As formas tradicionais de auditar possivelmente já não satisfazem as necessidades das partes interessadas e as normas profissionais, tais como as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Auditoria (ISSAI) precisam de ser actualizadas. Por outro lado, esta situação tem inspirado soluções criativas.

O Estado angolano também tem imensos desafios com elevado impacto na eficiência e eficácia do Tribunal de Contas. De igual modo, existem inúmeras oportunidades para o mesmo evoluir e criar mais valor na vida dos cidadãos tais como, por exemplo, o combate à corrupção de forma a melhorar a redistribuição da riqueza natural abundante do território nacional.

O Tribunal de Contas de Angola tem igualmente grandes desafios, particularmente nas áreas tecnológicas, nas áreas de controlo interno e nos sistemas de qualidade e de gestão, sem esquecer as áreas relativas ao acesso restrito ao SIGFE, à criação do SIGTC e à implementação da INTOSAI P-50.

4.2 Conclusão do capítulo 2

A utilização da *Blockchain* nas auditorias do sector público pode criar um nível de segurança, transparência e eficácia nunca antes visto. Alguns dos exemplos do uso criativo e com sucesso desta tecnologia foi na China nos Tribunais de Internet de Hangzhou, Beijing e Guangzhou, que usam *Blockchain* e inteligência artificial desde 2020 com sucesso (diminuíram o tempo de decisão dos processos por 70%), e no Brasil, o Tribunal de Contas da União que lançou a Rede *Blockchain* Brasil, no ano corrente, que funcionará como uma base de dados pública, focada na gestão e auditoria das finanças públicas e dos contratos públicos.

4.3 Conclusão do capítulo 3

A transformação digital do Tribunal de Contas pode tornar o mesmo mais eficaz e eficiente. Possivelmente terá que ser mais abrangente que um mero projecto de digitalização como a criação do Sistema Integrado de Gestão e digitalização do Tribunal de Contas (SIGTC). Contudo, pode começar com uma transformação da sua cultura organizacional, dos seus quadros e dos seus processos de organização.

Sem uma transformação digital adequada que envolva todas as suas partes interessadas, tanto as partes auditoras como as partes auditadas, o acesso ao SIGFE poderá continuar restrito, a criação e implementação do SIGTC será mais difícil, a implementação da INTOSAI P-50 será improvável e, da mesma forma, será praticamente impossível a criação de uma Rede de *Blockchain* Nacional.

Propõe-se uma nova cultura organizacional que tire maior partido dos recursos locais, nomeadamente as universidades, os centros de estudos e os peritos nacionais. Face aos desafios acima mencionados, o Tribunal de Contas pode criar um “Centro de Inovação do Sector Público”, à semelhança do Laboratório de Inovação e Co-participação do Tribunal de Contas da União (coLAB-i).

O coLAB-i do Tribunal de Contas da União tem como Visão “gerar transformação social por meio da inovação na administração pública” e como Missão “promover a inovação na administração pública, por meio da interacção entre gestores, controle e sociedade.”

Como alternativa, o Tribunal de Contas de Angola pode criar novos cargos para responder aos seus desafios (Otia e Bracci, 2022). A contratação de um Consultor de Transformação Digital, de preferência uma entidade que conheça bem a realidade do Tribunal de Contas de Angola, seria uma opção.

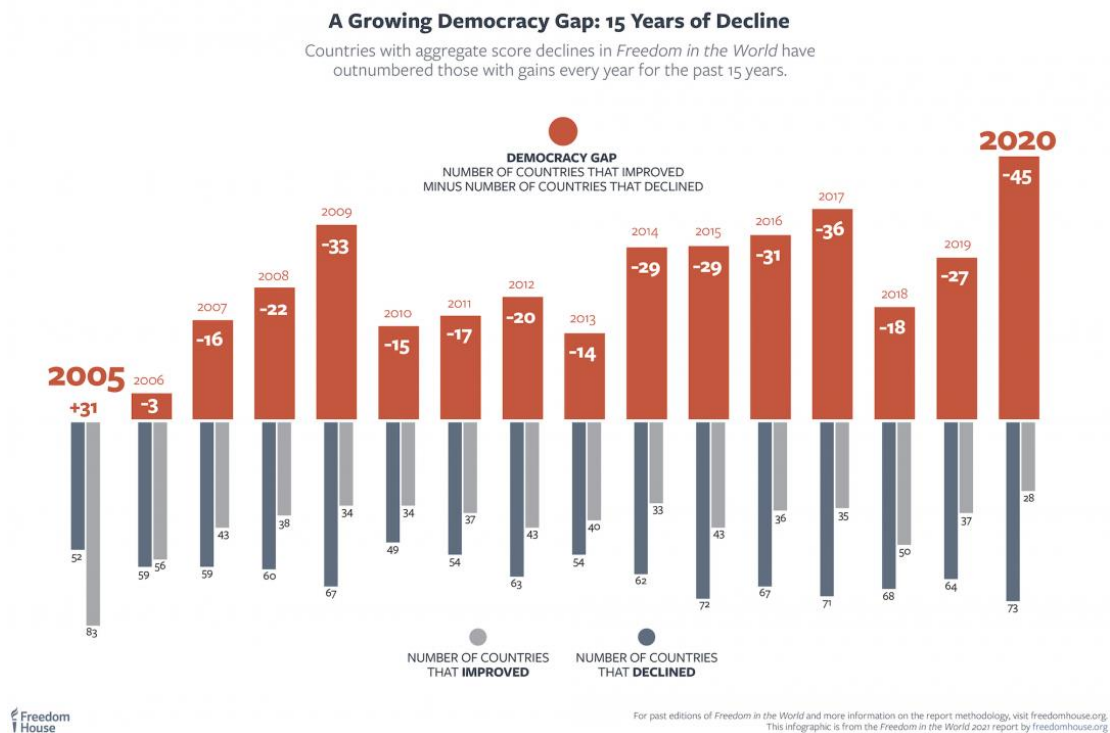
Apesar de o Tribunal de Contas de Angola ter imensos desafios, tanto no ambiente interno, como no externo, é um órgão de referência pelas suas políticas internas progressistas, consubstanciadas, dentre outras, na criação de um Plano Estratégico com ênfase na sua digitalização e modernização, na promoção e manutenção da igualdade do género, na capacitação contínua dos seus Técnicos e funcionários e na criação bem sucedida do programa televisivo “Vutuila” de divulgação e educação dos cidadãos em matéria de fiscalização das finanças públicas.

Em suma, o ambiente externo do Tribunal está a mudar, o mesmo acontecendo relativamente às expectativas das diversas partes interessadas. De notar que esta mudança no ambiente externo e as expectativas das partes interessadas são fundamentais para dinamizar a mudança necessária a fim de enfrentar os novos desafios.

Por essas razões, o Tribunal de Contas continua a ter um papel fundamental na consolidação da democracia, na preservação da confiança dos cidadãos no Estado e na construção de serviços públicos que satisfaçam as expectativas das populações. Diante do exposto, do mesmo modo que existem novos desafios, existem em contrapartida novas oportunidades, para se melhorar o que está bem e corrigir o que precisa de ser corrigido.

5 Anexos

5.1 Anexo 1 - Freedom House (2021)

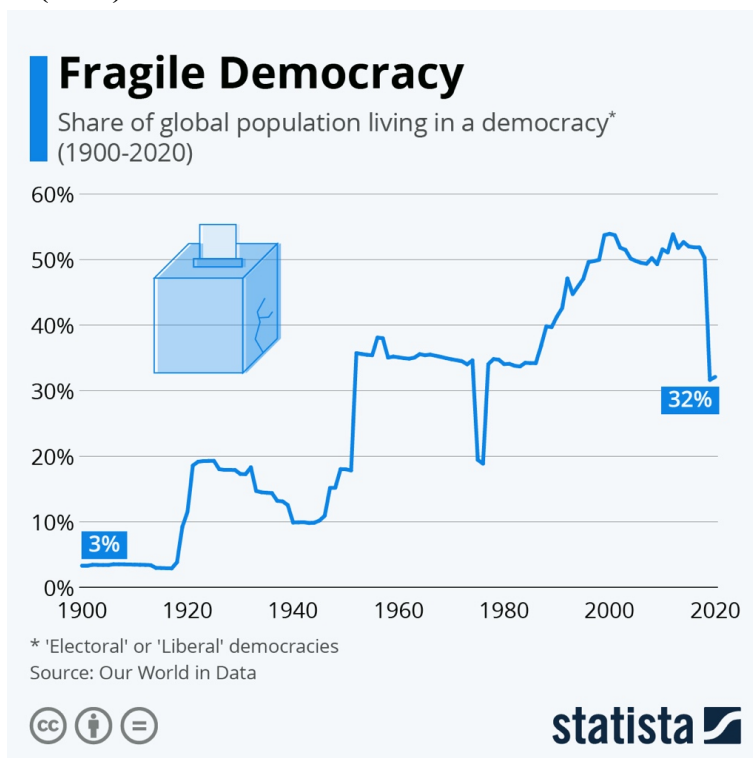


O anexo 1 (Freedom House, 2021) compara o “declínio” e o “melhoramento” das democracias, num total de 101 países, entre 2005-2020. É medido em percentagens e de um modo geral, pode claramente observar-se que a tendência é para o enfraquecimento das democracias. Aliás, 2005 foi o único ano em que se registou uma melhoria positiva.

No início desse período, em 2005, 31% dos países registaram melhorias nas democracias. Apesar disso, durante os 4 anos seguintes a tendência foi de decréscimo de 3% para 33%. De igual modo, os 11 anos seguintes registaram um declínio médio de 25%. O pior ano foi em 2020, com -45%.

No final do referido período em 2020, em comparação com 2005 o declínio global das democracias foi de 76%.

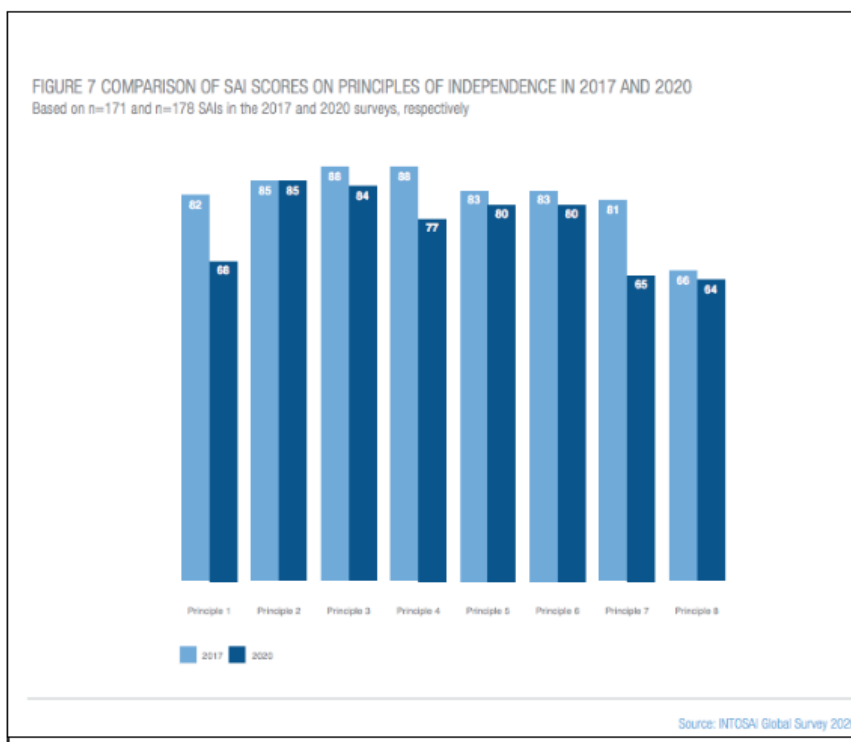
5.2 Anexo 2 - Statista (2021)



De acordo com a Statista (2021) “A ascensão da democracia tem sido uma das maiores realizações humanas colectivas do século passado, permitindo que uma grande parte da população mundial viva em relativa liberdade e tenha a capacidade de alterar a política e a sociedade do seu país.

De acordo com uma análise coligida pelo “Our World in Data”, a percentagem do mundo que vive numa democracia eleitoral ou liberal atingiu o seu ponto mais alto no ano 2000, quando o número era de 54%. Como ilustra o infográfico, este valor sofreu um mergulho acentuado em 2019, caindo de 50 por cento para apenas 32 por cento. Embora a fragilidade da democracia seja também evidente noutros pontos do gráfico, este é o exemplo mais dramático durante o período avaliado.”

5.3 Anexo 3 - Organização internacional das instituições superiores de controle (2020)



O inquérito global (2020) da Organização Internacional das Instituições Superiores de Controle (INTOSAI) apresenta o declínio de 7 dos 8 princípios da INTOSAI-P 10, entre 2017-2020. Os que mais decresceram neste período foram: 1 – o quadro constitucional e jurídico (de 82 a 68); 4 – o acesso à informação (de 88 a 77); e 7 – o acompanhamento efectivo (de 81 a 65). Assim sendo, a classificação média da independência das ISC baixou de 82 valores para 75 valores (vide anexo 3).

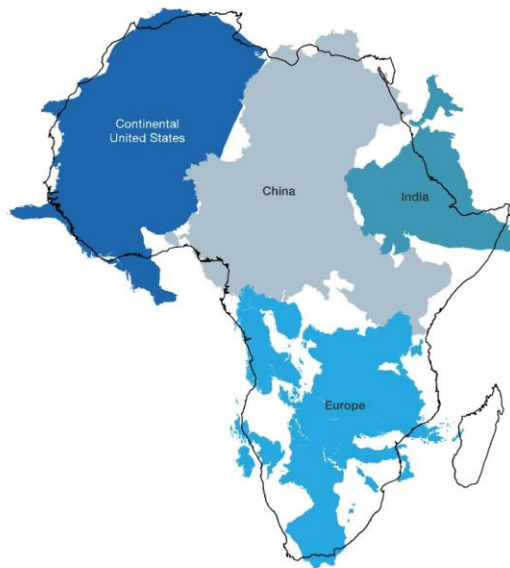
A conclusão do inquérito global da INTOSAI (2020), declara (p. 23) que:

"Os Oito Princípios são combinados num único 'índice de independência' agregado. A nível regional, pode concluir-se que os níveis de independência do SAI estão acima da média global em três regiões: EUROSAI, ASOSAI e América do Norte. As ISC da ARABOSAI e do CREFIAF parecem ter menos independência. O declínio desde 2017 é mais prevaecente em países com níveis mais baixos de democracia e países de rendimento médio. Comparando apenas os países que participaram no balanço de 2017, o maior declínio é observado nas Américas (OLACEFS, CAROSAI, e América do Norte), mas o declínio é global. O ARABOSAI é a única região que melhorou ligeiramente".

5.4 Anexo 4 - Mckinsey and Company (2018)

Africa is bigger than you think—it dwarfs China, Europe, the United States, and India.

Africa's size is difficult to comprehend without comparisons



McKinsey&Company

De acordo com a McKinsey and Company (2018) este é o tamanho do continente Africano, comparado com o Estados Unidos da América, a China, a Índia e a Europa Continental.

Referências

- A Constituição da República de Angola, (2010).
- Calheiros, M., Tavares, J., & Feio, D. (2021). A Importância do Tribunal de Contas na Defesa do Estado de Direito. Grupo Almedina.
- Chan, V., & Koo, A. M. (2020). *Blockchain* Evidence in Internet Courts in China: The Fast Track for Evidence Collection for Online Disputes. Disponível em <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1631e87b-155a-40b4-a6aa-5260a2e4b9bb> (Acedido em 22 Agosto 2021).
- Global SAI stocktaking report 2020 (2021). IDI - INTOSAI Development Initiative, disponível em <https://www.idi.no/elibrary/global-sai-stocktaking-reports-and-research/global-sai-stocktaking-report-2020/1476-idi-global-sai-stocktaking-report-2020-v0104/file> (Acedido em 11 Novembro de 2021).
- Leke, A., Chironga, M., & Desvaux, G. (2018). Africa's Overlooked Business Revolution. *McKinsey Quarterly*, 14.
- Otia, J. E., & Bracci, E. (2022). Digital Transformation and the Public Sector Auditing: The SAI's Perspective. *Financial Accountability & Management*, 38(2), 252-280.
- Tribunal de Contas da União do Brasil (2020). Levantamento da Tecnologia *Blockchain*. Disponível no Portal do Tribunal de Contas da União do Brasil. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/59/02/40/6E/C4854710A7AE4547E18818A8/Blockchain_umario_executivo.pdf (Acedido em 22 Agosto de 2021).
- Tribunal de Contas de Angola. (2018). O Plano Estratégico do Tribunal de Contas (2018-2023). Disponível no Diário da República.
- Ver Angola. (2022). O Tribunal de Contas lamenta não ter acesso ao Sistema Integrado de Gestão Financeira.. Ver Angola. Disponível em, <https://www.verangola.net/va/en/072021/Defense/26509/Court-of-Auditors-regrets-not-having-access-to-the-Integrated-Financial-Management-System.htm> (Acedido em 5 Novembro 2021).
- Xinhuanet Espanhol. (2020). Tribunales de Internet de China Reducen Tiempo de Juicios en 70%|Spanish Xinhua Net. Disponível em, http://spanish.xinhuanet.com/2020-10/16/c_139443364.htm (Acedido em 21 de Agosto 2021).
- Zemánková, A. (2019). Artificial Intelligence and *Blockchain* in Audit and Accounting: Literature review. *wseas Transactions on Business and Economics*, 16(1), 568-581.

