

1043 JT



TRIBUNAL DE RECURSO

DECISÃO N.º 1/2018, de 15 de Março de 2018

Processo N.º 002/NP/2018/CC

Relator: Juíza Conselheira Maria Natércia Gusmão

I. RELATÓRIO

1. A Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA) enviou a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, o contrato para a execução das obras de “**Construção do Novo Edifício do Quartel Geral da PNTL**”, celebrado, em 26 de Janeiro de 2018, entre o Ministério da Defesa e Segurança e a empresa “*Shanghai Construction Group Co., Ltd.*”, com o valor de 10.177.638,20 USD.
2. O contrato deu entrada neste Tribunal a 30 de Janeiro de 2018.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Factos

Para além do acima referido, são dados como assentes e relevantes para a decisão os factos constantes do processo em análise e referidos nos números seguintes.

3. O contrato supra identificado foi precedido de concurso público internacional.
4. A abertura do concurso foi aprovada por deliberação do Conselho de Ministros, em reunião ordinária de 30 de Maio de 2017.

1044 JP



TRIBUNAL DE RECURSO

5. O aviso de abertura do concurso foi publicado, nos dias 24 e 26 de Julho de 2017, nos sítios da internet do *dgMarket*, no portal do Governo “*eProcurement*” e nos jornais de circulação nacional STL, *Timor Post*, *Timoroman* e *Jornal Independente*.
6. A adjudicação do contrato foi aprovada em Reunião Ordinária do Conselho de Ministros de 15 de Novembro de 2017.
7. Foi remetida a “Declaração sobre Cabimento de Verba e de Compromisso de Cativação” e a “Declaração de Compromisso com Encargos Diferidos/Plurianuais”, que foram assinadas pelo Primeiro-Ministro e Ministro do Desenvolvimento e da Reforma Institucional em 1 de Dezembro de 2017.
8. Na “Declaração sobre Cabimento de Verba e de Compromisso de Cativação”, consta que a dotação inicial/final deste projeto é de 5.378.526,72 USD, sendo a estimativa de despesa resultante do contrato em análise, para o período de desembolso de Janeiro a Dezembro de 2018 é de 5.378.526,72 USD.
9. Já na “Declaração de Compromisso com Encargos Diferidos / Plurianuais” foi declarado que serão inscritas nos orçamentos de 2019, 2020 e 2021, os valores de 3.740.005,81 USD, 550.223,76 USD e 508.881,91 USD, respetivamente, as “dotações que suportam as despesas mencionadas”, o que perfaz o total de 10.177.638,20 USD.
10. O Orçamento Geral do Estado para o ano de 2017 (Livro 3 A - relativo ao Fundo das Infraestruturas), previu para o “projeto” “Construção do Quartel Geral da PNTL, em Caicoli, incluindo Muros, Ajardinamento, Distribuição de Água e Eletricidade”, a dotação orçamental de 1.100.000 USD (“orçamento inicial”).

10454



TRIBUNAL DE RECURSO

11. De acordo com o relatório do *FreeBalance* do Fundo das Infraestruturas, reportado à data de 29 de Dezembro de 2017, o “orçamento final” do projecto era de 200.000USD;
12. Verificaram-se, assim, ao longo do ano de 2017, alterações ao orçamento do projecto que significaram uma redução do mesmo em 900.000 USD (dos “iniciais” 1.100.000 USD, para os 200.000 USD);
13. Não foi aprovado, até à data, o Orçamento Geral do Estado para o ano 2018, estando as instituições públicas a funcionar, desde o início do corrente ano, com recurso às dotações orçamentais temporárias (regime duodecimal).
14. De acordo com o relatório do *FreeBalance*, reportado à data de 28 de Janeiro de 2018, foi considerado para o ano de 2018, no âmbito do regime duodecimal, o “orçamento inicial” de 1.100.000 USD para o projecto de Construção do Quartel Geral da PNTL, que constitui o objecto do contrato em apreço.
15. O valor do orçamento de 1.100.000 USD para o ano de 2018, tem por fracção correspondente a um duodécimo o valor de 91.667 USD.
16. O valor dos encargos contratuais previstos para o ano de 2018, resultantes da execução do contrato é de 5.378.526,72 USD.
17. Constitui obrigação contratual do Estado de Timor-Leste, o pagamento ao Empreiteiro de um “adiantamento” no montante de 2.035.527,64 USD, correspondente a 20% do valor contratual.



TRIBUNAL DE RECURSO

18. Em sede de verificação preliminar, foi “devolvido” o processo em 5 de Fevereiro de 2018, solicitando elementos adicionais para melhor instrução do mesmo, tendo a CNA remetido, através de ofício entrado neste Tribunal no dia 19 de Fevereiro, uma carta do Secretariado dos Grandes Projectos, do dia 12, sobre *Re-Budget Availability and Declaration Commitment*, onde é afirmado que:

“In the absence of the 2018 general budget, government is implementing the 1/12 budget, which was based on the 2017 budget. For the budget allocation for Head Quarter PNTL of Dili in 2017 was amounted to USD 1,100,000.00 and therefore the monthly budget (1/12) is \$91,667.00. There are two ways to solve the current issue of 1/12 budget shortage for this project:

- 1. With the approval of H.E. Prime Minister, regarding the 1/12 budget, it is possible to make the budget available to pay this project according to payment schedule to was previously given via virement or internal transfer with the infrastructure program, especially to cover the advance payment of \$2,035,527.64. This will only happens after the Major Project Secretariat receives the payment document.*
 - 2. Or wait for the approval of general budget of 2018, which should be proposed by the next new Government”.*
19. O processo foi devolvido novamente no dia 20 de Fevereiro, para que fossem prestados esclarecimentos pelo Ministério da Defesa e Segurança sobre o cabimento orçamental do contrato em análise, tendo este Ministério enviado a este Tribunal, em 7 de Março, uma nova carta do Secretariado dos Grandes Projectos, datada de 5 do mesmo mês, em resposta às questões colocadas.
20. O Secretariado dos Grandes Projectos, na sua resposta, não traz novos factos ao processo, limitando-se, no essencial, a repetir a justificação que tinha apresentado anteriormente na sua carta de 12 de Fevereiro e que se citou no facto 18.

1047 YF



TRIBUNAL DE RECURSO

Enquadramento Jurídico

A questão que importa resolver no âmbito da apreciação jurídico-financeira do contrato apresentado a fiscalização prévia é a inexistência de cabimento orçamental em rubrica apropriada que suporte os encargos decorrentes do contrato em apreciação.

21. Determina o n.º 1 do art. 3.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprova a orgânica da Câmara de Contas (LOCC), que o Estado e os seus serviços autónomos ou não, estão sujeitos à jurisdição e aos poderes de controlo da Câmara de Contas.
22. Estabelece a al. b) do n.º 1 do art. 32.º da LOCC, com a nova redação dada pelo art. 2.º da Lei n.º 3/2013, de 7 de Agosto, que os contratos de qualquer natureza quando celebrados pelas entidades sujeitas à jurisdição da Câmara de Contas que excedam o valor de 5.000.000 USD, estão sujeitos a fiscalização prévia.
23. Nos termos previstos no n.º 1 do art. 30.º da LOCC, a fiscalização prévia dos atos e contratos geradores de despesa pública ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas visa verificar:
 - i. A sua conformidade com as leis em vigor;
 - ii. **Se os respetivos encargos têm cabimento orçamental.**
24. Nos termos do disposto no n.º 3 do mesmo art. 30.º, “[c]onstitui fundamento da recusa do visto a falta de cabimento orçamental em rubrica apropriada (...)”.
25. Estabelece o n.º 1 do art. 2.º do Decreto do Governo n.º 1/2017, 9 de Janeiro, que fixa as regras relativas à execução, monitorização e reporte do Orçamento Geral do Estado para 2017, cuja vigência foi prorrogada por força do disposto no art. 2.º

104848



TRIBUNAL DE RECURSO

do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de Janeiro, que “[a] assinatura de contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade política, financeira, civil e criminal, nos termos do artigo 46.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira (...)”.

26. De acordo com o n.º 1 do art. 31 (regime duodecimal) da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Orçamento e Gestão Financeira (LOGF):

“No caso do Orçamento não entrar em vigor no início do ano financeiro, o Governo pode recorrer a dotações orçamentais temporárias para continuar a sua actividade, desde que:

- a) Cada dotação orçamental deve ser para cobertura de uma despesa por um período não superior a um mês;
 - b) Qualquer dotação orçamental seja efectuada nos termos do presente artigo não exceda um doze avos (1/12) da dotação orçamental para o mesmo fim, prevista na Lei do Orçamento do ano anterior.”
27. Perante a inexistência de Orçamento Geral do Estado para 2018, o Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de Janeiro, sobre a execução orçamental em regime duodecimal, veio regulamentar a aplicação deste regime no corrente ano.
28. Ora, não restam dúvidas de que o “orçamento inicial” do ano de 2017, referente ao projecto subjacente ao contrato em apreço foi de 1.100.000 USD, valor igual ao do orçamento de 2018 para o mesmo projecto, resultante da aplicação do regime duodecimal.
29. Acontece que o valor orçamentado de 1.100.000 USD, tem por fracção correspondente a um duodécimo o valor de 91.667 USD, valores muito inferiores ao valor dos encargos previstos resultantes da execução do contrato durante o ano de 2018, e que perfazem o total de 5.378.526,72 USD.

1049 gr



TRIBUNAL DE RECURSO

30. Sobre esta matéria importa salientar dois aspectos, por um lado, o facto da verificação da existência de cabimento orçamental ser anterior à assinatura do contrato e, por outro, a necessidade de verificação do que se pode chamar de duplo cabimento, ou seja, o cabimento na rubrica orçamental apropriada e, ao mesmo tempo, o cabimento dentro dos limites impostos pelo regime duodecimal.
31. No que se refere ao primeiro aspecto, não subsistem dúvidas de que, à data da assinatura do contrato (26 de Janeiro de 2018), não existia cabimento orçamental dentro da rubrica relativa a este projecto, incluído no Fundo das Infraestruturas.
32. Por outro lado, parece-nos que a lógica subjacente ao raciocínio do Secretariado dos Grandes Projectos, expresso nas suas cartas de 12 de Fevereiro e de 5 de Março de 2018, é contrária ao estipulado por lei.
33. Com efeito, não é após a assunção de compromissos, ou, como afirma o Secretariado dos Grandes Projectos na sua resposta, “só” (“only”) após o recebimento da factura para pagamento pelo Estado do adiantamento de 2.035.527,64 USD, que devem ser alterados os orçamentos para que, à *posteriori*, a mesma venha a ter cobertura orçamental.
34. De igual modo, também não é aceitável a afirmação feita pelo Secretariado de que, não havendo dotação orçamental, se poderá esperar pela aprovação do Orçamento Geral do Estado para 2018, pelo próximo Governo.
35. Uma vez que a verificação do cabimento orçamental é anterior à assunção de compromissos e assinatura do contrato, tais hipóteses deveriam ter sido consideradas antes da assinatura do contrato em apreço.

10504A



TRIBUNAL DE RECURSO

36. A verificação do cabimento orçamental a que, aliás, se refere o n.º 1 do art. 2.º do Decreto do Governo n.º 1/2017, cit., visa estabelecer um travão à assunção de compromissos sem que os mesmos tenham a necessária cobertura orçamental, por forma a garantir uma maior disciplina financeira na gestão das despesas públicas.
37. Refira-se que este travão, merece, da parte do legislador, importância tal, que vem prever que a assinatura de contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade financeira, além de política, civil e criminal.
38. Esta mesma preocupação tem constado das leis que aprovam o Orçamento Geral do Estado, desde o ano de 2013. Veja-se, neste sentido, o n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 13/2016, de 29 de Dezembro, que aprovou o Orçamento Geral do Estado para 2017.
39. Relativamente ao segundo aspecto, e ainda que se admita que, por hipótese de raciocínio, venha a haver, ao longo de 2018, a alteração ao orçamento afecto ao projecto, o que não ficou demonstrado neste processo, não seria possível contornar o limite estabelecido pela aplicação do regime duodecimal, e que impede o pagamento do adiantamento contratualmente previsto de 20% do valor do contrato e que correspondente a 2.035.527,64 USD.
40. Quer isto dizer que, mesmo que o orçamento fosse alterado para o valor dos encargos previstos para o ano de 2018 (5.378.526,72 USD), este teria por fracção correspondente a um duodécimo o valor de 448.210,56 USD, valor que, ainda assim, é muito inferior ao valor do adiantamento a realizar.
41. Face ao exposto, **conclui-se que os encargos decorrentes do contrato em apreço não têm cabimento em rubrica orçamental apropriada.**

10518



TRIBUNAL DE RECURSO

III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos, o juiz titular do processo decide recusar o visto ao contrato em referência, nos termos do disposto no n.º 3 do art. 30.º da LOCC.

Não está aqui em causa a legalidade do contrato ou do procedimento de aprovisionamento, uma vez que o mesmo foi realizado de acordo com o previsto na lei, mas tão só a inexistência de cabimento orçamental.

Neste sentido, o Ministério da Defesa e Segurança poderá, assim que obtenha orçamento suficiente em rubrica orçamental apropriada, voltar a remeter o mesmo contrato para fiscalização prévia.

Notifique.

Díli, 15 de Março de 2018



Maria Natércia Gusmão
Juiza Conselheira do Tribunal de Recurso