



TRIBUNAL DE RECURSO

**PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO  
ESTADO DE 2011**

**Outubro 2012**



## TRIBUNAL DE RECURSO

### Índice Geral

Índice de Tabelas .....	3
Relação de Siglas .....	4
I - INTRODUÇÃO .....	5
II - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	7
III PROCESSO ORÇAMENTAL .....	8
IV PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	8
V RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE .....	11
V.1 RELATÓRIO .....	11
V.1.1 Perímetro de Consolidação das Contas .....	11
V.1.2 Análise da Execução Orçamental .....	12
V.1.3 Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro .....	19
V.1.4 Tesouraria do Estado .....	20
V.1.5 Assistência Externa .....	20
V.1.6 Dívida Pública .....	21
V.1.7 Aprovisionamento Público .....	22
V.2 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	23
V.3 PARECER .....	28
VI RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO DAS INFRA-ESTRUTURAS .....	30
VI.1 RELATÓRIO .....	30
VI.1.1 Caracterização, Organização e Funcionamento .....	30
VI.1.2 Análise da Execução Orçamental .....	32
VI.1.3 Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro .....	35
VI.1.4 Saldo de Tesouraria .....	36
VI.1.5 Dívida Não Financeira .....	37
VI.1.6 Aprovisionamento Público .....	38
VI.1.7 Execução Física dos Projectos .....	39
VI.2 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	40
VI.3 PARECER .....	43
VII RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO .....	45
VII.1 RELATÓRIO .....	45
VII.1.1 Caracterização, Organização e Funcionamento .....	45



## TRIBUNAL DE RECURSO

VII.1.2	Análise da Execução Orçamental.....	46
VII.1.3	Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro.....	49
VII.1.4	Saldo de Tesouraria .....	50
VII.1.5	Divida Não Financeira .....	51
VII.1.6	Indicadores de Desempenho.....	51
VII.2	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	52
VII.3	PARECER .....	54



## TRIBUNAL DE RECURSO

### Índice de Tabelas

Tabela 1 – Receitas estimadas vs executadas - FCTL.....	13
Tabela 2 – Despesas estimadas vs executadas - FCTL.....	15
Tabela 3 – Despesa do FCTL por funções e categorias.....	16
Tabela 4 – Despesas do FCTL por entidades.....	16
Tabela 5 – Execução orçamental global do FCTL.....	18
Tabela 6 – Declaração Consolidada de receitas e pagamentos - FCTL.....	19
Tabela 7 – Ajustamento à execução orçamental da receita - FI.....	33
Tabela 8 – Despesas de Capital e Desenvolvimento por programas - FI.....	34
Tabela 9 – Declaração de receitas e pagamentos em dinheiro - FI.....	35
Tabela 10 – Ajustamento à execução orçamental da receita - FDCH.....	47
Tabela 11 – Despesas do FDCH por programas.....	48
Tabela 12 – Declaração de receitas e pagamentos em dinheiro - FDCH.....	49



## TRIBUNAL DE RECURSO

### Relação de Siglas

<b>Sigla</b>	<b>Designação</b>
<b>ADN</b>	Agência de Desenvolvimento Nacional
<b>ANATL</b>	Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste
<b>APORTIL</b>	Administração Portuária de Timor-Leste
<b>CGE</b>	Conta Geral do Estado
<b>CNA</b>	Comissão Nacional de Aprovisionamento
<b>DL</b>	Decreto-lei
<b>EDTL</b>	Electricidade de Timor-Leste
<b>EP</b>	Empresa Pública
<b>FCTL</b>	Fundo Consolidado de Timor-Leste
<b>FDCH</b>	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
<b>FI</b>	Fundo das Infra-estruturas
<b>IGE</b>	Instituto de Gestão de Equipamentos
<b>IP</b>	Instituto Público
<b>LOCC</b>	Lei Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas
<b>LOGF</b>	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
<b>NICSP</b>	Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público
<b>OGE</b>	Orçamento Geral do Estado
<b>RTTL</b>	Rádio e Televisão de Timor-Leste
<b>SAMES</b>	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos Médicos
<b>SGP</b>	Secretariado dos Grandes Projectos
<b>USD</b>	Dólares dos Estados Unidos da América



## TRIBUNAL DE RECURSO

### I - INTRODUÇÃO

Nos termos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, “a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado” (artigo 129.º n.º 3). Essa competência é exercida pelo Tribunal de Recurso, que é a mais alta instância judiciária no País, até a entrada em funções do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas ou do Supremo Tribunal de Justiça (artigo 164º) – atribuição de competência que é repetida pelo artigo 84, n.º 1, da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que estabelece a Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (LOCC).

Nos termos do artigo 29.º da mesma lei, o Tribunal no seu relatório e parecer sobre a CGE aprecia a actividade do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente, sobre (a) o cumprimento da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira – LOGF), bem como de demais legislação complementar relativa à administração financeira aplicável; (b) a comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efectivamente realizadas; (c) o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais; (d) a execução dos programas plurianuais do OE, com referência especial à respectiva parcela anual; (e) a movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações; (f) as responsabilidades directas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indirectas, designadamente a concessão de avales; (g) os apoios concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras; (h) os fluxos financeiros com o estrangeiro, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

No relatório e parecer o Tribunal deve emitir um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas e pode pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão e a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno, e formular recomendações ao Parlamento ou ao Governo com vista à



## TRIBUNAL DE RECURSO

supressão das deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, e de organização e funcionamento dos serviços.

O Relatório e Parecer sobre a CGE deve ser apresentado ao Parlamento Nacional até ao final do ano seguinte àquele a que respeita a contas, ou seja, até 31 de Dezembro.

Nos termos do artigo 95.º, n.º 3, alíneas d) e e), da Constituição, compete ao Parlamento Nacional “fiscalizar a execução orçamental do Estado” e “deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução”, .

O Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) destina-se a esclarecer tecnicamente o Parlamento no exercício do poder de controlar politicamente a actividade financeira do Estado e dela informar os cidadãos, a quem cabe o controlo social. O Parlamento pode também remeter o parecer ao Ministério Público para efectivação de eventual responsabilidade financeira.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais e legais que o Tribunal de Recurso apresenta este Relatório e Parecer sobre a CGE relativa ao ano financeiro de 2011.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **II - CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS**

Este Relatório e Parecer é o terceiro emitido pelo Tribunal de Recurso, ainda sem o apoio técnico previsto na LOCC para poder fazer a fiscalização da execução orçamental, quer concomitante, quer em sede de apreciação da CGE, sob o ponto de vista técnico-contabilístico.

À semelhança do que aconteceu nos relatórios e pareceres sobre as contas de 2009 e 2010, entendeu este Tribunal não nomear um auditor independente previsto no n.º 3 do artigo 42.º da LOGF (alterado pelo artigo 87.º da LOCC) e que, actualmente, consta do artigo 41.º da LOCC. Tendo a CGE sido auditada por uma empresa de reconhecido mérito internacional, Deloitte Touche Tohmatsu, contratada pelo Governo, decidiu-se recorrer ao trabalho desenvolvido por essa empresa, nas áreas que consideramos relevantes. Foram solicitadas as “cartas de recomendações” do auditor independente, relativas ao ano de 2011, (documento elaborado anualmente onde são sintetizadas as conclusões, as observações e as recomendações resultantes do trabalho desenvolvido durante o ano) não tendo as mesmas sido facultadas até à data da elaboração deste Relatório e Parecer.

Segundo informação prestada pela Ministra das Finanças, em 1 de Outubro de 2012, em resposta a pedido de esclarecimentos deste Tribunal, o Ministério das Finanças recebeu a proposta de “carta de recomendação” em 24 de Setembro de 2012, estando a ser analisada e preparada a resposta ao auditor externo independente.

Não obstante a resposta apresentada, considera-se que aquela “carta” deve ser remetida aquando da elaboração dos “Relatórios do Auditor Independente” (emitidos em 16 de Julho de 2012), ou, pelo menos, em data aproximada, o que não se verificou no corrente ano.

Foram facultados por aquela Direcção relatórios elaborados pelo auditor independente desde 2010, incluindo as “cartas de recomendações” sobre os anos financeiros de 2009 e 2010, e as “revisões” aos procedimentos de aprovisionamento.

Por isso, decidiu este Tribunal, também desta vez, emitir o presente Relatório e Parecer sobre a CGE de 2011, apenas com base nos elementos fornecidos pelo





## TRIBUNAL DE RECURSO

Governo, sem procedimentos de auditoria, nomeadamente confirmações externas, destinadas a verificar as informações prestadas.

### **III PROCESSO ORÇAMENTAL**

O Orçamento Geral do Estado (OGE) foi aprovado pelo Parlamento Nacional a 28 de Janeiro de 2011, pela Lei n.º 1/II, de 14 de Fevereiro de 2011, data em que é publicado no Jornal da República.

A lei 1/II criou o Fundo das Infra-estruturas e o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (artigo 9.º), nos termos do previsto no artigo 32.º da LOGF, e incluiu as respectivas dotações orçamentais para 2011.

Assim, o OGE, para aquele ano, engloba a totalidade das receitas e despesas do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL) e dos “fundos especiais” mencionados.

Não foi apresentado pelo Governo nenhum orçamento rectificativo relativamente ao ano de 2011.

### **IV PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS**

O Governo remeteu a este Tribunal, em 23 de Julho de 2012, os seguintes documentos de prestação de contas relativas ao ano financeiro de 2011:

- Fundo Consolidado de Timor-Leste, Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas;
- Fundo das Infra-estruturas (FI), Declarações Financeiras Anuais e Contas;
- Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH), Declarações Financeiras Anuais e Contas.

O presente Relatório e Parecer sobre a CGE incide sobre os documentos de prestação de contas do FCTL, que inclui o “Relatório da Directora do Tesouro”; a “Declaração de responsabilidades do Ministério das Finanças”, o “Relatório do Auditor Independente”, a “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”, as “Notas às Declarações Financeiras Consolidadas”, e as “Declarações Suplementares Não Auditadas”, de cada um daqueles “fundos”. Incide, também, sobre os documentos de



## TRIBUNAL DE RECURSO

prestação de contas do FI e do FDCH que englobam os respectivos “Relatórios da Directora do Tesouro”, “Declarações de Responsabilidades do Ministério das Finanças”, “Relatórios do Auditor Independente”, “Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”, “Notas às Declarações Financeiras” e as “Declarações Suplementares Não Auditadas”.

As demonstrações financeiras de cada um dos “fundos” mencionados são compostas pelas “Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” e pelas “Notas às Declarações Financeiras”, e foram elaboradas de acordo com a norma internacional de contabilidade aplicável ao sector público *Relato Financeiro numa Base de Caixa* (doravante designada apenas por “NICSP Base de Caixa”), dando, assim, cumprimento ao disposto no artigo 45.º da LOGF.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa”, as entidades que divulguem publicamente a aprovação do seu orçamento deverão, aquando da prestação de contas, apresentar uma comparação entre o seu orçamento inicial, o orçamento final e a sua execução. O Governo procedeu a esta divulgação nos “Relatórios da Directora do Tesouro” e nas “Notas às Declarações Financeiras”

As bases de preparação das “Declarações de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” e a divulgação da execução do OGE não são as mesmas, uma vez que se reportam a períodos distintos, ou seja, enquanto a primeira se refere aos pagamentos e recebimentos realizados entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2011, a segunda, compreende os pagamentos realizados por conta do OGE de 2011, entre 1 de Janeiro de 2011 e 29 de Fevereiro de 2012. Os impostos de retenção sobre estes pagamentos são considerados receitas de 2011. Este sistema é internacionalmente designado de “base de caixa modificado”.

Assim, na execução orçamental, de 2011, do FCTL, do FI e do FDCH, foram considerados como realizados no ano os pagamentos, efectuados entre 1 de Janeiro e 29 de Fevereiro de 2012, de bens e serviços que foram recebidos até 31 de Dezembro de 2011, no valor de, respectivamente, 23,9 milhões de USD, de 20,0 milhões de USD e de 608,0 mil USD,. A conciliação entre “Declaração Consolidada” e a execução orçamental consta de tabela incluída nas “Notas às Declarações Financeiras”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

O artigo 3.º da LOGF diz que o orçamento é anual e todas as dotações orçamentais para o ano fiscal caducam após 31 de Dezembro do ano financeiro. Contudo, tem-se registado pagamentos para lá do termo do ano civil.

Compreende-se que o pagamento não possa terminar automaticamente a 31 de Dezembro, sobretudo, tendo em consideração que o “sistema de conta única” adoptado pelo Tesouro e o facto de a quase totalidade dos pagamentos do Estado estarem nele centralizados, o volume de transacções / pagamentos realizados (ou a realizar) no final do ano pode ser tão elevado que torne impossível que todos os pagamentos sejam efectuados até 31 de Dezembro. Porém, é importante que aquele prazo (complementar) para a execução orçamental seja reduzido ao mínimo possível para se conformar com o estabelecido pela LOGF.

O Tribunal regista como positivo o facto de os pagamentos para lá de 31 de Dezembro ter diminuído em 56,7% face ao verificado em igual período do ano anterior, em que esses pagamentos totalizaram 55,3 milhões de USD, esforço que deve ser mantido.

Relativamente à remessa da CGE ao Tribunal de Recurso, deve-se ter em consideração, futuramente, as modificações da Lei 13/2019 pela Lei 9/2011, nomeadamente, quanto ao prazo, que na actual redacção do artigo 45.º é de 5 meses a contar do termo do ano financeiro, ou seja, até 31 de Maio, prazo que não se cumpriu.

Acresce que, e ao contrário do que acontecia até à publicação da LOCC, os “relatórios sobre a evolução do orçamento”, previstos no artigo 44.º da LOGF na redacção dada pelo artigo 87.º da Lei 9/2011 têm agora de ser formalmente enviados também ao Tribunal de Recurso, não obstante estarem disponíveis no sítio da *internet* do Ministério das Finanças.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### V RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE

#### V.1 RELATÓRIO

##### V.1.1 Perímetro de Consolidação das Contas

Os documentos de prestação de contas do FCTL integram as demonstrações financeiras do Governo da República de Timor-Leste que englobam os recebimentos e pagamentos dos Ministérios e seus serviços e das seguintes “instituições autónomas sob controlo da entidade” (Governo) (Nota 1 e 3):

- Electricidade de Timor-Leste (EDTL);
- Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste, EP (ANATL);
- Administração Portuária de Timor-Leste, IP (APORTIL);
- Instituto de Gestão de Equipamentos, IP (IGE);
- Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde, EP (SAMÉS);
- Rádio e Televisão de Timor-Leste, EP (RTTL);
- Timor GAP, EP;
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste, SA.

De acordo com a primeira Nota, não se encontram abrangidas no FCTL o Fundo Petrolífero e o Banco Central de Timor-Leste, uma vez que “(...) são constituídos segundo um regime jurídico especial” (p. 16).

Atendendo ao princípio orçamental da unidade e universalidade, previstos no artigo 4.º da LOGF, deveriam estar reflectidas nas demonstrações financeiras do FCTL as receitas e despesas da Autoridade Nacional do Petróleo (ANP), que é um “instituto público”, como impõe a “NICSP Base de Caixa”.

A mesma imposição da NICSP aplica-se também à Agência para a Gestão das Participações nos Jogos (AGPJ), pessoa colectiva de direito público, cuja gestão competia aos Ministérios de Turismo, Comércio e Indústria e de Solidariedade Social.

Na resposta da Ministra das Finanças já mencionada, foi dito, em relação à ANP, que:



## TRIBUNAL DE RECURSO

“Segundo o tratado com a Austrália, a ANP é uma organização distinta. Os pagamentos efectuados à ANP através de transferências e os dividendos recebidos, caso os haja, são incluídos nas contas. Todavia, as receitas da ANP não fazem parte das receitas do governo, sendo retidas por ela para as suas operações. Deste modo, as receitas e outros detalhes operacionais de entidades públicas deste tipo não são incluídos nas declarações financeiras anuais do governo.”

Sobre a AGPJ, foi dito que:

“esta entidade não recebeu transferências ou alocações a partir do Orçamento do Estado durante o ano”, retendo as suas receitas para o financiamento das suas operações, não se encontrando, à semelhança do que acontece com a ANP, englobada no FCTL.

Sem prejuízo dos esclarecimentos apresentados, as “Notas às Declarações Financeiras” sempre terão que se referir expressamente a tais factos, uma vez que se trata de uma informação relevante, sendo fundamental que se defina quais as entidades englobadas no FCTL e quais as que não estão, bem como os critérios subjacentes. Nesse domínio, é necessário que se conjuguem as obrigações decorrentes da LOGF com as que resultam da adopção da “NICSP Base de Caixa” para a elaboração das demonstrações financeiras.

Posteriormente, é necessário que o perímetro de consolidação de contas resulte da leitura dos documentos de prestação de contas, o que poderá ser alcançado através da introdução de informação adicional nas “Notas às Declarações Financeiras”.

### **V.1.2 Análise da Execução Orçamental**

#### **Receita**

O OGE previa para o ano de 2011 um total de receitas de 2.398,7 milhões de USD, das quais 2.288,0 milhões de USD (95%) provenientes do petróleo e gás (designadas de petrolíferas). A estimativa para as receitas domésticas (fiscais e não fiscais) apontava para os 110,7 milhões de USD (cerca de 5%).

Do total de receitas domésticas previstas, 19,2 milhões de USD constituíam “receitas próprias” de “serviços e fundos autónomos”, onde se inclui, designadamente, a EDTL, com receitas de 14,5 milhões de USD.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Através do OGE o Governo foi autorizado a levantar 1.055,0 milhões de USD do Fundo Petrolífero, dos quais 734,0 milhões de USD correspondentes ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 321,0 milhões de USD a “levantamentos adicionais”. Assim, o total das receitas estimadas para financiamento do OGE (FCTL e “fundos especiais”) foi de 1.165,7 milhões de USD.

**Tabela 1 – Receitas estimadas vs executadas - FCTL**

Receita FCTL	2011					2010		Var. 11/10 (3/6)
	Orç. Inicial (1)	Orç. Final (2)	Execução Receita (3)	% Total da Receita (4)	% Taxa de Execução (5) = (3) / (2)	Execução Receita (6)		
<b>I. Total das Receitas Fiscais (A +B)</b>	<b>64,9</b>	<b>64,9</b>	<b>73,0</b>	<b>6,3%</b>	<b>112,5%</b>	<b>50,1</b>	<b>45,7%</b>	
A.Receitas Fiscais	42,6	42,6	50,7	4,4%	119,0%	31,9	58,8%	
B. Outros Impostos	22,3	22,3	22,3	1,9%	100,0%	18,2	22,8%	
<b>II. Total Receitas Não Fiscais (C + D)</b>	<b>26,6</b>	<b>26,6</b>	<b>15,6</b>	<b>1,3%</b>	<b>58,7%</b>	<b>32,8</b>	<b>-52,3%</b>	
C. Juros	0,1	0,1	0,1	0,0%	66,5%	0,1	-46,5%	
D. Taxas, Pag. Utiliz. e O. Rec. N. Fiscais	26,5	26,5	15,6	1,3%	58,7%	32,7	-52,4%	
<b>III. Receitas Capital Fundo Petrolífero</b>	<b>1.055,0</b>	<b>1.055,0</b>	<b>1.055,0</b>	<b>90,9%</b>	<b>100,0%</b>	<b>811,0</b>	<b>30,1%</b>	
<b>IV. Total das Receitas do Tesouro (I + II + III)</b>	<b>1.146,5</b>	<b>1.146,5</b>	<b>1.143,6</b>	<b>98,5%</b>	<b>99,8%</b>	<b>893,9</b>	<b>27,9%</b>	
<b>Instituições Autónomas</b>								
E. EDTL	14,5	14,5	12,7	1,1%	87,9%	10,0	27,4%	
F. APORTIL, IP	3,1	3,1	2,5	0,2%	81,7%	2,4	3,4%	
G. ANATL, EP	1,3	1,3	1,3	0,1%	97,8%	1,2	3,0%	
H. IGE, IP	0,0	0,0	0,1	0,0%		0,0	289,6%	
I. SAMES	0,3	0,3	0,5	0,0%	154,4%			
<b>V. Total Receitas Inst. Autónomas (E+F+G+H+I)</b>	<b>19,2</b>	<b>19,2</b>	<b>17,1</b>	<b>1,5%</b>	<b>89,2%</b>	<b>13,7</b>	<b>24,8%</b>	
<b>VI. Total Receitas Domésticas (I+II+V)</b>	<b>110,7</b>	<b>110,7</b>	<b>105,8</b>	<b>9,1%</b>	<b>95,5%</b>	<b>96,6</b>	<b>9,5%</b>	
<b>Total Receitas</b>	<b>1.165,7</b>	<b>1.165,7</b>	<b>1.160,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>99,6%</b>	<b>907,6</b>	<b>27,9%</b>	

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2010 e 2011

Não se verificaram ajustamentos ao orçamento da receita, pelo que o “orçamento final” é igual ao “orçamento inicial”.

A execução global das receitas cifrou-se nos 1.160,8 milhões de USD, o que corresponde a uma execução de quase 100% do previsto, facto influenciado pelo peso das receitas de capital do Fundo Petrolífero, cujos levantamentos foram iguais ao total autorizado pelo OGE. As “receitas domésticas” arrecadadas ascenderam a 105,8 milhões de USD (96% do previsto), tendo as “fiscais” atingido 73,0 milhões de USD (112%) e as “não fiscais” (incluindo as receitas das “instituições autónomas”) 32,7 milhões de USD (71%).



## TRIBUNAL DE RECURSO

Para a boa execução orçamental das “receitas fiscais” contribuiu, fundamentalmente, a cobrança de “direitos de importação” (60% acima do previsto) e de “direitos do consumo” (mais 24%).

No entanto, as “receitas não fiscais” ficaram aquém do orçamentado, em resultado da quebra nas receitas cobradas provenientes da “venda de arroz e juros” (1 milhão de USD), face aos 10 milhões de USD estimados, ficando a respectiva execução nos 10%.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa”, quando ocorram diferenças materiais entre o orçamento e a sua execução deve ser apresentada justificação para as mesmas, o que, relativamente ao exposto no parágrafo anterior, não aconteceu.

O auditor independente fez uma “reserva” às contas de 2011, dada a existência de numerário da “venda de arroz” e de receitas da Universidade Nacional de Timor-Leste que foi utilizado na realização de despesas antes da sua contabilização, podendo, em consequência, haver receitas e despesas não reflectidas nas demonstrações financeiras.

De notar que esta “reserva” constava já dos relatórios daquele auditor referentes aos anos de 2009 e 2010, pelo que se **recomenda** que se proceda, por um lado, à *apresentação de justificação para as diferenças materialmente relevantes entre o orçamento final e o executado e, por outro, à adopção de medidas que garantam que toda a receita e despesa pública é contabilizada, em respeito pelos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da não compensação, previstos nos artigos 4.º e 5.º da LOGF.*

A execução orçamental reflecte a contabilização como receita doméstica (não fiscal) da EDTL e como despesa com “Bens e Serviços” do Governo, o montante de 1,4 milhões de USD, referente ao fornecimento de energia eléctrica por parte daquela entidade aos vários ministérios e seus serviços. De referir que, para efeitos de elaboração da “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”, e nos termos da “NICSP Base de Caixa”, os movimentos entre entidades públicas devem ser eliminados, o que aconteceu relativamente às contas do FCTL de 2011.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### Despesa

O total de despesas previstas no OGE para o ano de 2011 foi de 1.306,0 milhões de USD, dos quais 681,7 milhões de USD (52%) do FCTL e 599,3 milhões de USD (46%) do FI. Os restantes 25 milhões de USD (2%) respeitavam ao FDCH.

Conforme já afirmado, o presente Relatório e Parecer incide unicamente sobre os documentos de prestação de contas do FCTL, cujas despesas ascenderam a 604,7 milhões de USD, o que correspondeu a uma taxa de execução orçamental de 89%.

**Tabela 2 – Despesas estimadas vs executadas - FCTL**

milhões de USD

Despesa FCTL	2011						2010	Var. 11/10 (4/7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3) = (1) + (2)	Execução Despesa (4)	% Total Despesa (5)	% Taxa de Execução (6) = (4) / (3)	Execução Despesa (7)	
Salários e Vencimentos	116,8	1,0	117,8	111,6	18%	95%	91,5	22%
Bens e Serviços	269,2	-11,6	257,5	236,7	39%	92%	245,1	-3%
Transferências	177,5	-1,4	176,0	142,6	24%	81%	168,4	-15%
Capital Menor	29,3	3,1	32,3	27,2	4%	84%	38,1	-29%
Capital e Desenvolvimento	89,0	9,0	98,0	86,6	14%	88%	215,6	-60%
<b>Total</b>	<b>681,7</b>	<b>0,0</b>	<b>681,7</b>	<b>604,7</b>	<b>100%</b>	<b>89%</b>	<b>758,7</b>	<b>-20%</b>

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2010 e 2011

A quebra de 20% nas despesas totais do FCTL face ao verificado em 2010 deveu-se, fundamentalmente, à criação do FI, em 2011, através do qual foi realizada a grande maioria das despesas de “capital e desenvolvimento”, razão pela qual as despesas realizadas naqueles anos não são directamente comparáveis.





TRIBUNAL DE RECURSO

Na tabela seguinte apresenta-se a despesa do FCTL por “Funções” e “Categorias”, em 2011.

**Tabela 3 – Despesa do FCTL por funções e categorias**

milhões de USD

Despesa FCTL	Recorrentes			Capital		Total	(%)
	Salários e Vencimentos	Bens e Serviços	Transferências	Capital Menor	Capital e Desenvolv.		
Serviços Públicos Gerais	21,4	50,8	32,7	10,3	50,0	165,3	27%
Defesa	5,7	16,9	0,0	5,4	2,6	30,7	5%
Ordem Pública e Segurança	16,5	14,5		2,8	1,5	35,3	6%
Assuntos Económicos	12,2	97,7	11,2	2,7	28,7	152,4	25%
Protecção Ambiental	0,2	0,3	0,2	0,1		0,8	0%
Habitação e Comunidade						0,0	0%
Saúde	10,8	13,3	10,4	1,3	0,6	36,4	6%
Lazer, Cultura e Religião	1,2	3,2	3,7	0,5	1,2	9,9	2%
Educação	42,0	23,1		3,4	2,0	70,5	12%
Protecção Social	1,6	16,9	84,4	0,6	0,0	103,5	17%
<b>Total</b>	<b>111,6</b>	<b>236,7</b>	<b>142,6</b>	<b>27,2</b>	<b>86,6</b>	<b>604,7</b>	<b>100%</b>

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – ano financeiro de 2011

As funções relacionadas com “serviços públicos gerais” e “assuntos económicos” foram responsáveis por mais de metade (52%) de toda a despesa realizada em 2011.

A execução por “entidades orçamentais” foi a seguinte:

**Tabela 4 – Despesas do FCTL por entidades**

milhões de USD

Entidades Orçamentais	2011						2010	Var. 11/10 (4)/(7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3) = (1) + (2)	Execução Despesa (4)	% Total Despesa (5)	% Taxa de Execução (6) = (4) / (3)	Execução Despesa (7)	
Presidente da República	6,3		6,3	5,7	1%	91%	5,8	-2%
Parlamento Nacional	12,4		12,4	10,0	2%	80%	8,7	15%
Gab. PM e Pres. Conselho Ministros	48,7		48,7	43,8	7%	90%	19,5	125%
Sec. Estado Cons. Ministros	3,5	0,5	4,0	3,6	1%	90%	3,6	-1%
Sec. Estado Juventude e Desporto	6,2		6,2	6,1	1%	99%	5,0	24%
Sec. Estado Recursos Naturais	6,7		6,7	6,4	1%	96%	8,0	-20%
Sec. Estado Política Energética	2,7		2,7	2,7	0%	97%	6,9	-61%
Sec. Estado Formação Prof. e Emprego	2,5		2,5	2,4	0%	93%	9,8	-76%
Sec. Estado Promoção da Igualdade	1,1		1,1	1,0	0%	93%	1,0	6%
Min. Defesa Segurança	52,2	4,2	56,4	51,5	9%	91%	53,8	-4%
Min. Negócios Estrangeiros	18,7		18,7	15,7	3%	84%	12,0	31%
Min. Finanças	13,9		13,9	13,0	2%	94%	25,8	-50%
Dotações para todo o Governo	64,8	-39,1	25,7	19,0	3%	74%	59,7	-68%



## TRIBUNAL DE RECURSO

milhões de USD

Entidades Orçamentais	2011						2010	Var. 11/10 (4)/(7)
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3) = (1) + (2)	Execução Despesa (4)	% Total Despesa (5)	% Taxa de Execução (6) = (4) / (3)	Execução Despesa (7)	
Min. Justiça	8,0		8,0	7,7	1%	97%	11,2	-31%
Min. Saúde	37,1	1,4	38,6	36,2	6%	94%	34,4	5%
Min. Educação e Cultura	70,1	4,5	74,7	70,0	12%	94%	68,3	2%
Min. Adm. Estatal e Ordenam. Território	47,0	0,4	47,4	44,6	7%	94%	46,4	-4%
Min. Economia e Desenvolvimento	8,6		8,6	8,2	1%	95%	8,0	3%
Min. Solidariedade Social	118,7		118,7	89,7	15%	76%	99,3	-10%
Min. das Infra-Estruturas	41,9	-0,2	41,7	37,4	6%	90%	151,8	-75%
Min. Turismo, Comércio e Indústria	25,2	0,3	25,5	22,7	4%	89%	53,4	-57%
Min. Agricultura, Florestas e Pescas	13,4	1,4	14,8	14,6	2%	98%	19,3	-24%
Tribunais	2,6	0,1	2,7	2,6	0%	95%	1,9	37%
Procuradoria-Geral da República	5,6		5,6	4,0	1%	72%	2,2	81%
Provedoria de Direitos Humanos	1,3		1,3	1,1	0%	88%	0,8	38%
Radio, Televisão de Timor-Leste	3,1		3,1	2,9	0%	94%	2,6	9%
Comissão Nacional das Eleições	4,5		4,5	4,4	1%	97%	2,8	58%
Comissão Anti-Corrupção	2,1		2,1	1,2	0%	56%	0,5	137%
Comissão da Função Pública	1,5		1,5	1,5	0%	100%	1,1	36%
APORTIL, IP	0,3		0,3	0,2	0%	90%	1,5	-85%
ANATL, EP	0,5	0,0	0,5	0,5	0%	100%	0,6	-13%
EDTL	48,2	23,8	72,0	71,0	12%	99%	22,3	219%
IGE, IP	1,3	0,0	1,4	1,0	0%	73%	11,0	-91%
SAMES, EP	1,1	2,5	3,5	2,5	0%	70%		
<b>Total</b>	<b>681,7</b>	<b>0,0</b>	<b>681,7</b>	<b>604,7</b>	<b>100%</b>	<b>89%</b>	<b>758,7</b>	<b>-20%</b>

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – anos financeiros de 2010 e 2011

Nos termos da al. j) do n.º 2 do artigo 45.º da LOGF (na redacção dada pelo artigo 87.º da LOCC), o relatório final sobre a Conta Geral do Estado deverá conter “detalhes das despesas de contingência”, estabelecendo a al. i) do n.º 3 do artigo 22.º da mesma lei, que as mesmas não podem ultrapassar os 5% dos gastos totais a realizar no ano.

Foram incluídas nas “Declarações Suplementares não Auditadas” tabelas contendo a relação das despesas de contingência pagas em 2011, cujo valor ascendeu a 29,5 milhões de USD, correspondente a 4,9% das despesas realizadas pelo FCTL, tendo, assim, sido dado cumprimento àqueles normativos. Deste montante, 24,2 milhões de USD foram gastos pelos ministérios e os restantes 5,3 milhões de USD através das “Dotações de Todo o Governo”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Por fim, importa referir a “reserva” do auditor independente às contas relativamente ao “pagamento de montantes significativos de salários e remunerações em numerário”, tendo o Governo identificado, em 2011 e 2010, situações de pagamentos a funcionários inexistentes, bem como a funcionários que haviam já cessado o respectivo vínculo laboral. Neste sentido, e uma vez que “(...) o rigor e a integralidade da população beneficiária de tais pagamentos não era fiável”, não lhe foi possível “(...) concluir pela validade da totalidade dos pagamentos efectuados”.

Face ao exposto, **recomenda-se a redução dos pagamentos de salários e vencimentos em numerário às situações estritamente necessárias e em que não exista hipótese alternativa.**

### Execução Global

Em síntese, a execução orçamental do FCTL, no ano de 2011, foi a seguinte:

**Tabela 5 – Execução orçamental global do FCTL**

milhões de USD

	Orçamento Final (1)	Execução Orçamental (2)	% (2) / (1)
<b>Receitas</b>	<b>1.165,7</b>	<b>1.160,8</b>	<b>100%</b>
1. Receitas Domésticas	110,7	105,8	96%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	1.055,0	1.055,0	100%
<b>Despesas</b>	<b>681,7</b>	<b>604,7</b>	<b>89%</b>
3. Despesas Recorrentes	551,4	491,0	89%
4. Despesas de Capital	130,4	113,8	87%
<b>Transferências para Fundos Especiais</b>	<b>624,3</b>	<b>561,3</b>	<b>90%</b>
5. Fundo das Infraestruturas	599,3	536,5	90%
6. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	25,0	24,9	100%
<b>Excedente / Défice</b>			
7. Excedente / (Défice) Recorrente (1-3)	-440,7	-385,2	
8. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4)	-1.195,3	-1.060,3	
9. Défice Fiscal financiado através de:			
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	1.055,0	1.055,0	
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro	140,3	5,3	

Fonte: Declarações Financeiras Consolidadas Anuais e Contas do FCTL – ano financeiro de 2011

O “défice recorrente” (correspondente ao montante das despesas recorrentes não cobertas pelas receitas domésticas) ascendeu a 385,2 milhões de USD, enquanto o défice fiscal total (não petrolífero) atingiu os 1.060,3 milhões de USD, que foi financiado



## TRIBUNAL DE RECURSO

na sua quase totalidade por transferências do Fundo Petrolífero no montante de 1.055,0 milhões de USD.

### V.1.3 Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro

Na tabela seguinte consta a “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos” de 2011.

**Tabela 6 – Declaração Consolidada de receitas e pagamentos - FCTL**

	milhões de USD		
<b>Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos (para o ano que terminou a 31 de Dezembro de 2011)</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>Var. 11/10</b>
<b>RECEITAS</b>			
Impostos	73,8	52,0	42%
Assistência externa	-	-	
Receitas de capital			
Receitas de capital a partir do fundo petrolífero	1.055,0	811,0	30%
Actividades Comerciais	31,5	47,5	-34%
<b>Total das Receitas</b>	<b>1.160,3</b>	<b>910,5</b>	<b>27%</b>
<b>PAGAMENTOS</b>			
Operações	-342,5	-347,8	-2%
Transferências	-143,7	-168,1	-15%
Despesas de capital	-148,5	-242,8	-39%
<b>Pagamentos para Actividades Orçamentais do FCTL</b>	<b>-634,7</b>	<b>-758,7</b>	<b>-16%</b>
Pagamentos em nome do F. Infra-estruturas	-78,8	-	
Pagamentos em nome do FDCH	-1,5	-	
Transferências para fundos especiais	-561,3	-	
<b>Total dos Pagamentos</b>	<b>-1.276,3</b>	<b>-758,7</b>	<b>68%</b>
<b>Aumento/(redução) de Dinheiro</b>	<b>-116,0</b>	<b>151,9</b>	<b>-176%</b>
Dinheiro no Início de dia 1 de Janeiro do ano	321,7	169,8	89%
<b>Dinheiro no final do ano</b>	<b>205,7</b>	<b>321,7</b>	<b>-36%</b>
Representado por:			
Dinheiro no banco	202,5	318,7	
Avanços de dinheiro	3,1	2,9	
<b>Dinheiro no final do Ano</b>	<b>205,7</b>	<b>321,7</b>	

As receitas totais foram, em 2011, de 1.160,3 milhões de USD o que representou um aumento de 27% face ao ano anterior, justificado pelo aumento das receitas a partir do Fundo Petrolífero.

O total dos pagamentos subiu 68% por força, essencialmente, do aumento da despesa com investimento público ocorrido em 2011 que deu origem às transferências para os “fundos especiais”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

O saldo de dinheiro no final do ano desceu de 321,7 milhões de USD para 205,7 milhões de USD, ou seja, 116,0 milhões de USD (-36%).

### **V.1.4 Tesouraria do Estado**

Em 31 de Dezembro de 2011, o saldo de tesouraria era 205,7 milhões de USD (reflectido na “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos”), composto por 202,6 milhões em depósitos bancários (dos quais 200,9 milhões de USD no Banco Central de Timor-Leste) e 3,1 milhões de USD de “equivalentes de dinheiro” (fundos de maneio e adiantamentos).

No final do período de execução orçamental (29 de Fevereiro de 2012), aquele saldo era de 182,0 milhões de USD, dos quais 179,2 milhões de USD em depósitos bancários e 2,8 milhões de USD em “equivalentes de dinheiro”.

A diferença entre os saldos nas datas indicadas resultou da contabilização dos pagamentos, no valor de 23,9 milhões de USD, e dos respectivos “impostos de retenção”, no montante de 314,0 mil USD, efectuados entre 1 de Janeiro de 2012 e 29 de Fevereiro do mesmo ano, por conta do ano de 2011.

### **V.1.5 Assistência Externa**

De acordo com a “NICSP Base de Caixa”, deve constar da “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos” os pagamentos efectuados por entidades terceiras a título de “assistência externa” de que tenham resultado um benefício para o Estado de Timor-Leste.

Prevê, contudo, que aquela divulgação apenas seja feita nas situações em que as “entidades terceiras” (doadores multilaterais e bilaterais) informem formalmente o Governo sobre os pagamentos por si efectuados ou este possa ter confirmado a ocorrência dos mesmos.

Visando proceder à divulgação do valor pago por terceiros, foi criado pelo Ministério das Finanças o “Portal da Transparência da Ajuda”, através do qual os doadores podem inserir directamente aquela informação.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Sem prejuízo de os pagamentos efectuados por terceiros não constarem daquela “Declaração Consolidada”, foi incluída na Nota 7 às mesmas, a informação recolhida através daquele portal, relativamente ao ano de 2011, segundo a qual o Governo beneficiou de um total de 265,9 milhões de USD em “assistência externa”, dos quais 212,2 milhões de USD provenientes de “doadores bilaterais”, 23,2 milhões de USD de “doadores multilaterais” e 30,5 milhões de USD de “instituições das Nações Unidas”.

Não obstante, e de acordo com o Relatório do Auditor Independente, não foi possível “confirmar a integralidade e o rigor dos apoios externos contabilizados pelo Fundo Consolidado”, uma vez que foi informado por alguns doadores que o montante contabilizado no portal não estaria correcto, enquanto outras entidades não responderam aos seus pedidos de confirmação externa. Estas limitações deram origem a uma “reserva” às contas de 2011.

Não obstante o cumprimento desta obrigação por parte do Governo nos seus documentos de prestação de contas estar dependente da colaboração prestada pelos “doadores internacionais”, deverá o mesmo insistir na sensibilização destes para a necessidade de prestarem informação rigorosa sobre os pagamentos por si efectuados.

### **V.1.6 Dívida Pública**

#### **Financeira**

Até à aprovação da Lei n.º 13/2011, de 28 de Setembro, não se encontrava prevista a constituição e emissão de dívida pública (financeira) pelo Estado de Timor-Leste.

Dispõe o artigo 3.º deste diploma que “a lei que aprova o Orçamento do Estado, estabelece, para cada período orçamental, as condições gerais que regem o financiamento do Estado e a constituição e emissão da dívida pública, nomeadamente o montante máximo de endividamento autorizado e o prazo máximo dos empréstimos ou outras formas de dívida pública”, o que apenas veio a ocorrer na Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, que aprovou o OGE para 2012.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **Não Financeira**

A CGE não apresenta qualquer informação sobre o valor das dívidas dos Ministérios e seus serviços, bem como dos serviços e fundos autónomos, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras (dívida não financeira), existentes no final do ano financeiro de 2011.

Neste sentido, e considerando a obrigação constante da al. f) do n.º 2 do artigo 43.º da LOGF, bem como a importância que reveste a divulgação daquela informação, possibilidade igualmente prevista na “NICSP Base de Caixa”, **recomenda-se que a mesma passe a constar da CGE, devendo, para o efeito, o Tesouro manter registos actualizados sobre as dívidas a fornecedores de todas as entidades públicas.**

### **V.1.7 Aprovisionamento Público**

O auditor externo independente realizou, a pedido do Ministério das Finanças, uma “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos por 13 entidades públicas, que abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 30 de Junho de 2011. Os respectivos relatórios foram concluídos em Julho de 2012.

No seu relatório sobre as “Demonstrações Financeiras Anuais” do FCTL, incluiu a seguinte “ênfase”:

“(…) durante o período coberto pela auditoria, se verificou um incumprimento significativo do Decreto-Lei do Aprovisionamento e do Guia das Melhores Práticas por parte de algumas entidades públicas. Esta situação criou incertezas (...), particularmente no tocante ao objectivo de optimização dos dispêndios, pretendido para os aprovisionamentos”.

Na Nota 6 às “Declarações Financeiras Consolidadas” é feita referência aos resultados daquela “revisão”, nos seguintes termos:

“O aprovisionamento foi descentralizado durante o ano financeiro de 2010, de acordo com o DL n.º 1/2010. Para além da Lei, o Ministério das Finanças emitiu Guias de Melhores Práticas de Aprovisionamento para serem seguidas pelos Ministérios Operacionais antes do envio de documentação para pagamentos ao Ministério das Finanças (...) Um exame independente aos processos de aprovisionamento efectuado pela Deloitte (...) constatou que havia um incumprimento considerável em relação ao Decreto-Lei e aos Guias de Melhores



## TRIBUNAL DE RECURSO

Práticas, pelo que não se sabe se os objectivos pretendidos foram concretizados durante o ano, sobretudo no que se refere à boa relação qualidade-custo”.

Não pode o Tribunal deixar de manifestar a sua preocupação com as conclusões da “revisão” efectuada.

Neste sentido, e independentemente das opções tomadas em termos de política de aprovisionamento, nomeadamente, quanto à maior ou menor centralização da condução dos processos, é fundamental que se estabeleça um equilíbrio entre a necessidade de desenvolver eficazmente a realização da despesa pública e de alcançar elevadas taxas de execução orçamental, e o estabelecimento de procedimentos básicos de controlo que assegurem que aquela é realizada em obediência à lei e aos princípios de boa gestão, como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia.

Face ao exposto, **recomenda-se** que *sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades na condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como dos “Guias de Boas Práticas” elaboradas pelo Ministério das Finanças. Estes esforços deverão passar, nomeadamente, pelo reforço da formação de recursos humanos.*

**Recomenda-se**, ainda, que *se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daquelas “boas práticas”, designadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”), enquanto condição indispensável para a transparência no aprovisionamento público.*

### **V.2 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Face a tudo o que acima se expôs são de salientar as seguintes observações e conclusões:

#### **Processo de Prestação de Contas**

O governo remeteu os documentos de prestação de contas relativos ao FCTL, ao FI e ao FDCH de forma separada e de acordo com a norma internacional de contabilidade aplicável ao sector público *Relato Financeiro numa Base de Caixa*.





## TRIBUNAL DE RECURSO

No entanto, esta remessa aconteceu em data posterior ao prazo actualmente previsto na lei, ou seja, 5 meses após o final do ano financeiro (actual redacção do artigo 45.º da LOGF).

Os documentos de prestação de contas incluem os recebimentos e pagamentos dos Ministérios e seus serviços, bem como de “instituições autónomas sob controlo da entidade”. No entanto, não se encontram incluídas nesses documentos os recebimentos e pagamentos da Autoridade Nacional do Petróleo e da Agência para a Gestão das Participações nos Jogos.

### **Execução Orçamental da Receita**

O total de receitas estimadas para 2011 para financiamento do FCTL, do FI e do FDCH, foi 1.165,7 milhões de USD, tendo sido efectivamente cobradas 1.160,8 milhões de USD, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de praticamente 100%. Os levantamentos do Fundo Petrolífero ascenderam a 1.055,0 milhões de USD (montante autorizado pelo Parlamento Nacional) tendo as “receitas domésticas” sido de 105,8 milhões de USD (96% do previsto), compostas por receitas “fiscais” de 73,0 milhões de USD (112%) e “não fiscais” de 32,8 milhões de USD (72%).

A receita “não fiscal” proveniente da “venda de arroz e juros” ficou-se pelos 10% do previsto não tendo sido apresentada justificação para aquela fraca execução, ao contrário do estabelecido pela “NICSP Base de Caixa”.

O auditor independente fez uma “reserva” às contas de 2011, dada a existência de numerário da “venda de arroz” e de receitas da Universidade Nacional de Timor-Leste que foi utilizado na realização de despesas antes da sua contabilização, podendo, em consequência haver receitas e despesas não reflectidas nas demonstrações financeiras.

### **Execução Orçamental da Despesa**

A despesa total prevista no OGE foi de 1.306,0 milhões de USD, sendo 681,7 milhões de USD do FCTL, 599,3 milhões de USD do FI e os restantes 25,0 milhões de USD do FDCH.



## TRIBUNAL DE RECURSO

A despesa efectivamente realizada pelo FCTL foi de 604,7 milhões de USD, correspondentes a uma taxa de execução de 89%, dos quais 39% em “bens e serviços”, 24% em “transferências” e 18% em “salários e vencimentos”.

As “despesas de contingência” ascenderam a 29,5 milhões de USD, correspondente a 4,9% do total de despesas realizadas pelo FCTL, tendo, assim, sido respeitado o limite de 5% estabelecido na LOGF.

O auditor independente referiu a existência de pagamentos de montantes significativos de salários e remunerações em numerário, tendo incluído uma “reserva” às contas, por considerar que o rigor e a integralidade da população beneficiária de tais pagamentos não era fiável, não lhe tendo sido possível concluir pela validade da totalidade dos pagamentos efectuados. Por sua vez, o Governo identificou, em 2011 e 2010, situações de pagamentos a funcionários inexistentes e a funcionários que haviam já cessado o seu vínculo laboral.

### **Execução Orçamental Global**

O “défice recorrente” ascendeu a 385,2 milhões de USD, enquanto o défice fiscal total (não petrolífero) atingiu os 1.060,3 milhões de USD, que foi maioritariamente financiado por transferências do Fundo Petrolífero no montante de 1.055,0 milhões de USD.

### **Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro**

A “Declaração Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”, reflecte as receitas totais arrecadadas entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2011, que ascenderam a 1.160,3 milhões de USD. O total dos pagamentos realizados naquele período foi de 1.276,3 milhões de USD, justificado pelas transferências realizadas para os “fundos especiais”.

O saldo de dinheiro no final do ano de 2011 foi de 205,7 milhões de USD, o que representou uma descida de 116,0 milhões de USD (-36%), face aos 321,7 milhões de USD existentes em 2010.

### **Tesouraria do Estado**

Em 29 de Fevereiro de 2012 e 31 de Dezembro de 2011, os saldos de tesouraria eram de 182,0 milhões de USD e de 205,7 milhões de USD, respectivamente. A diferença



## TRIBUNAL DE RECURSO

entre os mesmos respeita à contabilização, por conta do orçamento de 2011, de pagamentos no valor de 23,9 milhões de USD e de receitas de impostos de retenção sobre estes pagamentos no montante de 314,0 mil USD.

### **Assistência Externa**

Nos termos da Nota 7 às “Declarações Financeiras Consolidadas” foram realizados pagamentos referentes a “assistência externa”, por “doadores bilaterais”, “multilaterais” e de “instituições das Nações Unidas”, em benefício do Governo de Timor-Leste, no valor total 265,9 milhões de USD, tendo, no entanto, esta informação sido objecto de uma “reserva” por parte do auditor independente, uma vez que poderá não ser correcta, facto a que o Governo de Timor-Leste é alheio, uma vez que a mesma depende da exactidão das informações prestadas por aquelas entidades.

### **Dívida Pública Financeira**

Não foi constituída nem emitida dívida pública financeira durante o ano de 2011.

### **Dívida Pública Não Financeira**

Não consta dos documentos de prestação de contas do FCTL nenhuma informação relativa a dívidas das entidades públicas a fornecedores existentes no final de 2011 provenientes da compra de bens e serviços nem da realização de obras.

### **Aprovisionamento Público**

Foi realizada pelo auditor independente, a pedido do Ministério das Finanças, uma “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos por 13 entidades públicas, que abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 30 de Junho de 2011. Em resultado deste trabalho aquele auditor concluiu ter-se verificado no período em análise um “incumprimento significativo” da legislação relativa ao aprovisionamento e do “Guia de Boas Práticas”, o que, na sua opinião, criou incertezas quanto à relação custo-benefício das compras efectuadas. Os resultados desta “revisão” constam da Nota 6 às “Declarações Financeiras Consolidadas”.

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório e Parecer, **recomenda-se**, nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da LOCC, a adopção pelo Governo das seguintes medidas:



## TRIBUNAL DE RECURSO

- 1) *Cumprimento dos prazos previstos na LOGF e na LOCC para a remessa da Conta Geral do Estado e dos relatórios sobre a evolução do orçamento ao Tribunal de Recurso;*
- 2) *Definição clara do perímetro de consolidação de contas, com a indicação das entidades incluídas no FCTL, de todas as entidades excluídas e dos critérios subjacentes;*
- 3) *Maior controlo sobre a cobrança de receitas em numerário, nomeadamente, as provenientes da venda de arroz e da Universidade Nacional de Timor-Leste, para evitar a existência de receitas e despesas não contabilizadas e se garantir o cumprimento dos princípios orçamentais de unidade e universalidade e de não compensação;*
- 4) *Apresentação de justificação para todas as diferenças materiais existentes entre o orçamento inicial, o final e a execução da receita e da despesa;*
- 5) *Redução dos pagamentos de salários e vencimentos em numerário às situações estritamente necessárias e em que não exista hipótese alternativa;*
- 6) *Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas de todas as entidades públicas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços, e da execução de obras, existentes no final do ano;*
- 7) *Desenvolvimento de esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades ao nível da condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como, dos “guias de boas práticas” elaborados pelo Ministério das Finanças, que deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos;*



## TRIBUNAL DE RECURSO

- 8) *Avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos “guias de boas práticas” emitidos pelo Ministério das Finanças;*
- 9) *Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”) nos documentos de prestação de contas anuais do FCTL.*

### **V.3 PARECER**

Pelo exposto, nos termos dos artigos 129.º, n.º 3, e 164.º da CRDTL, 42.º da LOGF, 12.º, n.º 1, al. a), e 29.º da LOCC, o Tribunal de Recurso emite o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do FCTL:

#### **Legalidade**

As conclusões do auditor externo independente no seu relatório sobre as demonstrações financeiras do FI após a “revisão” por si efectuada aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos junto de 13 entidades públicas, dão conta do incumprimento significativo da legislação relativa aos aprovisionamento e dos “Guia de Boas Práticas”, tendo levantado ainda questões acerca do cumprimento dos princípios de economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização das despesas públicas.

Quanto à observância da LOGF, apesar das limitações apontadas neste Relatório, no que se refere ao respeito pelos princípios orçamentais da anualidade, da unidade e universalidade e da não compensação, considera-se que a mesma foi cumprida na generalidade.

#### **Correcção financeira**

Não obstante as conclusões extraídas e as recomendações formuladas neste Relatório e Parecer, bem como os possíveis efeitos que as “reservas” do auditor externo independente poderão ter nas demonstrações financeiras no que se refere aos “apoios externos” contabilizados, à existência de receitas em numerário provenientes das vendas de arroz e da Universidade Nacional de Timor-Leste e despesas não



## TRIBUNAL DE RECURSO

contabilizadas, e ao risco associado à existência de “pagamentos significativos” de salários em numerário, o Tribunal de Recurso julga validamente prestadas as contas do FCTL relativas ao ano financeiro de 2011.

No entanto, e apesar do juízo globalmente favorável aqui emitido por este Tribunal, e independentemente das opções tomadas em termos de política de aprovisionamento, nomeadamente, quanto à maior ou menor centralização da condução dos processos, é fundamental que se estabeleça um equilíbrio entre a necessidade de desenvolver eficazmente a realização da despesa pública e de alcançar elevadas taxas de execução orçamental, e o estabelecimento de procedimentos básicos de controlo que assegurem que aquela é realizada em obediência à lei e aos princípios de boa gestão como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **VI RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO DAS INFRA-ESTRUTURAS**

#### **VI.1 RELATÓRIO**

##### **VI.1.1 Caracterização, Organização e Funcionamento**

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030), a construção e manutenção de um leque de infra-estruturas produtivas, nos sectores dos transportes (como estradas, pontes, portos e aeroportos), da água e saneamento, da electricidade, bem como das telecomunicações, constitui condição necessária ao desenvolvimento e modernização do país. No mesmo são ainda definidas as prioridades de investimento público para aquele período.

Tendo em vista a concretização daquele plano foi criado o FI que se destina a financiar programas e projectos plurianuais nas áreas das: a) Infra-estruturas rodoviárias, incluindo estradas, pontes, portos e aeroportos; b) Geradores de energia e linhas de distribuição; c) Telecomunicações; d) Infra-estruturas que promovam a protecção de cheias; e) Instalações de tratamento de água e saneamento; f) Instalações logísticas, incluindo infra-estruturas de armazenamento (n.ºs 1 e 2 do artigo 9.º da Lei n.º 1/II, cit.).

A criação de “fundos” encontra-se regulada no ordenamento jurídico timorense através do n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL e do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira – LOGF).

Estes dispositivos legais determinam que a constituição dos “fundos” deva (1) ser aprovada por lei e (2) obedecer a princípios de “transparência / especificação das despesas que o fundo se destina a cobrir” (Acórdão do Tribunal de Recurso, Proc. N.º 01/CONST/2011/TR, publicado no Jornal da República, Série I, n.º 5A, de 14 de Fevereiro de 2011).



## TRIBUNAL DE RECURSO

O FI foi regulamentado pelo DL n.º 8/2011, de 18 de Março, que estabelece no seu artigo 3.º que a respectiva gestão cabe ao seu Conselho Administrativo, que é composto, em regime de permanência pelo Primeiro-Ministro, que preside, pela Ministra das Finanças e pelo Ministro das Infra-estruturas. Integram ainda o Conselho de Administração, temporariamente, outros membros do Governo, que tenham relação com os programas e projectos a financiar pelo Fundo (n.º 3 do mesmo artigo).

A criação do FI trouxe alterações no quadro institucional da gestão do aprovisionamento e dos projectos, onde intervêm, além do seu Conselho de Administração, cuja composição e competências se encontram definidas nos artigos 3.º e 4.º do DL n.º 8/2011, as seguintes entidades:

- O Secretariado dos Grandes Projectos (SGP) – responsável por conduzir uma análise detalhada das submissões feitas pelos Ministérios para a inclusão de projectos no FI;
- A Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN), criada pelo DL n.º 11/2011, de 23 de Março – supervisiona a implementação dos projectos, valida o seu progresso e leva a cabo o controlo de qualidade;
- A Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA), constituída através do DL n.º 14/2011, de 30 de Março – conduz o aprovisionamento de projectos de grande escala incluídos no FI. É responsável pela emissão de um aviso de aprovisionamento, pela avaliação das propostas das diferentes empresas e pela recomendação da empresa com a qual deverá ser assinado contrato.

Através do Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 18 de Maio, do Primeiro Ministro, foi aprovado o “Regimento Interno do Conselho de Administração e o fluxo de processos do Fundo das Infra-estruturas”, conforme previsto no artigo 16.º do DL n.º 8/2011.

No FI são incluídos os projectos plurianuais e de grande dimensão (acima de 1 milhão de USD).





## TRIBUNAL DE RECURSO

No que se refere ao “controlo e responsabilidade financeira” do “fundo”, estabelece o artigo 15.º do DL n.º 8/2011 que o mesmo fica sujeito, com as necessárias adaptações, às regras do Título VI da LOGF, o qual dispõe, nomeadamente, sobre matérias como o Parecer sobre a CGE (artigo 42.º), os registos de orçamento e contabilidade (artigo 43.º), os relatórios sobre a evolução do orçamento (artigo 44.º) e o relatório sobre a CGE (artigo 45.º).

Do ponto de vista da forma como as contas dos “fundos” deverão ser prestadas e face ao que acima se expôs, a mesma deve ser em tudo semelhante à do FCTL, ou seja, terá por base as normas internacionais de contabilidade para entidades do sector público com “contabilidade de caixa” (“NICSP Base de Caixa”), o que aconteceu relativamente às contas de 2011.

No que se refere ao prazo para a remessa dos seus documentos de prestação de contas ao Tribunal de Recurso, os mesmos deverão ser enviados nos mesmos termos dos do FCTL, ou seja, no prazo de 5 meses após o termo do ano económico a que respeitam, por força do artigo 15.º do DL n.º 8/2011, cit., conjugado com o artigo 45.º da LOGF (com a redacção dada pelo artigo 87.º da LOCC).

Os “fundos especiais” estão sujeitos aos poderes de controlo financeiro e jurisdicional da Câmara de Contas (al. d) do n.º 1 do artigo 3.º da LOCC), bem como, à prestação de contas (al. h) do n.º 1 do artigo 37.º, da mesma Lei).

### **VI.1.2 Análise da Execução Orçamental**

#### **Receita**

O OGE prevê para o ano de 2011 um total de receitas do FI de 599,3 milhões de USD. Segundo o “Relatório da Directora do Tesouro”, e a Nota 8 às “Declarações Financeiras”, foram consideradas como receitas as transferências do FCTL no valor de 536,5 milhões de USD. Nesta última, foram ainda consideradas as receitas provenientes de “impostos de retenção” e de “juros bancários”, no valor de 5,3 milhões de USD e de 1.000 USD, respectivamente.



## TRIBUNAL DE RECURSO

No entanto, não foram consideradas como receitas na execução orçamental do FI os pagamentos feitos pelo FCTL (78,8 milhões de USD) e pelo FDCH (108 mil USD) “em nome do Fundo das Infra-estruturas”. Segundo a Nota 4 às “Declarações Financeiras”, a realização destes pagamentos deveu-se aos atrasos registados “(...) na criação dos processos administrativos e operacionais do fundo enquanto se aguardava a aprovação da legislação apropriada”.

Estes pagamentos foram considerados como receitas na “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”.

**Tabela 7 – Ajustamento à execução orçamental da receita - FI**

Receita Fundo Infra-estruturas	Orç. Inicial	Orç. Final	USD ('000)	
			Execução Receita	% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL			536.459	
2. Pagamentos FCTL em nome do FI			78.758	
3. Pagamentos FDCH em nome do FI			108	
<b>Total Dotações do OGE (1+2+3)</b>	<b>599.306</b>	<b>599.306</b>	<b>615.325</b>	<b>103%</b>

Considerando aqueles pagamentos, a execução da receita por conta do OGE para 2011 atingiu 103%, e não os 90% constantes do “Relatório da Directora do Tesouro” e da Nota 8 às “Declarações Financeiras”. Ora, isto quer dizer que foram transferidos em excesso 16,0 milhões de USD do FCTL para o FI, ou seja, acima da dotação aprovada pelo OGE.

Neste sentido, **recomenda-se** que aquele montante seja regularizado através da sua transferência para o FCTL. Deve ser regularizado, igualmente, o valor pago pelo FDCH em nome do FI.

### Despesa

O total de despesas previstas no OGE, para o ano de 2011, foi de 599,3 milhões de USD, para um total de 70 projectos respeitantes, na sua totalidade, a despesas com “capital e desenvolvimento” e repartidos por 12 Programas.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### Tabela 8 – Despesas de Capital e Desenvolvimento por programas - FI

Programas	USD ('000)					
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)	Despesa (4)	% Total da Despesa (5)	% Taxa de Execução (6) = (4) / (3)
Agricultura	1.819	815	2.634	2.183	0,5%	82,9%
Desenvolvimento Urbano e Rural	900	163	1.063	900	0,2%	84,7%
Edifícios Públicos	9.900	3.427	13.327	4.153	0,9%	31,2%
Educação	2.400	-1.956	444	299	0,1%	67,3%
Energia Eléctrica	448.742	0	448.742	428.921	90,4%	95,6%
Equipamento Informático	9.400	-200	9.200	4.309	0,9%	46,8%
Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	65.000	-13.793	51.207	8.690	1,8%	17,0%
Saúde	1.670	2.984	4.654	2.182	0,5%	46,9%
Segurança e Defesa	3.912	4.022	7.934	2.954	0,6%	37,2%
Solidariedade social	1.650	-450	1.200	510	0,1%	42,5%
Tasi Mane	31.100	-12.175	18.925	8.687	1,8%	45,9%
Transportes	22.813	17.163	39.976	10.644	2,2%	26,6%
<b>Total</b>	<b>599.306</b>	<b>0</b>	<b>599.306</b>	<b>474.432</b>	<b>100,0%</b>	<b>79,2%</b>

Fonte: Declarações Financeiras Anuais e Contas do Fundo das Infra-estruturas - ano financeiro de 2011

A quase totalidade da despesa respeita ao programa “Energia Eléctrica” com 90,4% (428,9 milhões de USD) da despesa realizada no ano, relativa, essencialmente, ao projecto “Geradores da Central Eléctrica de Hera + Linhas de Distribuição e Transmissão” (426,9 milhões de USD). Em comparação com este programa, os restantes 11 representaram um valor relativamente diminuto de cerca de 10%.

As maiores alterações orçamentais ocorreram nos programas “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” e no “Tasi Mane”, onde os respectivos orçamentos foram reduzidos em 13,8 milhões de USD e 12,2 milhões de USD, respectivamente, tendo estes montantes sido afectos, na sua maioria, ao programa “Transportes”. Tal ficou a dever-se a “(...) problemas a nível da aquisição de terrenos” relativamente ao primeiro programa, e à “falta de capacidade de absorção” por parte do segundo (“Relatório da Directora do Tesouro”, p. 8).

A taxa de execução global foi de 79,2%, muito por força do programa “Energia Eléctrica” onde aquela atingiu os 95,6%. Os programas “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” e “Transportes” ficaram abaixo dos 30%, tendo 8 dos 12 programas registado uma execução inferior a 50%.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Dos 70 projectos incluídos no FI, 29 não tiveram qualquer execução financeira em 2011, sendo que, 3 destes não tinham no orçamento inicial qualquer verba para aquele ano.

Conforme analisado acima, dos 434,4 milhões de USD dispendidos em 2011, 78,8 milhões de USD foram pagos pelo FCTL e 108,0 mil USD pelo FDCH.

### VI.1.3 Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro

Na tabela seguinte consta a “Declaração de Receitas e Pagamentos” de 2011.

**Tabela 9 – Declaração de receitas e pagamentos em dinheiro - FI**

	USD ('000)
<b>Declaração de Receitas e Pagamentos (para o ano que terminou a 31 de Dezembro de 2011)</b>	
<b>2011</b>	
<b>RECEITAS</b>	
Receitas de Capital a partir do FCTL	536.459
Impostos de Retenção	4.861
Pagamentos feitos pelo FCTL em nome do Fundo	78.758
Pagamentos feitos pelo FDCH em nome do Fundo	108
<b>Total das receitas</b>	<b>620.186</b>
<b>PAGAMENTOS</b>	
Agricultura	-2.184
Desenvolvimento Urbano e Rural	-472
Edifícios Públicos	-2.746
Educação	-159
Energia Eléctrica	-414.924
Equipamento Informático	-4.157
Millennium Development Goals	-8.690
Saúde	-1.256
Segurança e Defesa	-2.818
Solidariedade social	-226
Tasi Mane	-8.305
Transportes	-8.507
<b>Total de pagamentos de actividades do Fundo</b>	<b>-454.442</b>
Pagamentos em nome do FDCH	-68
<b>Total dos pagamentos</b>	<b>-454.510</b>
<b>Aumento / Diminuição do Dinheiro</b>	<b>165.676</b>
Dinheiro no início do ano	-
Aumento de dinheiro	165.676
<b>Dinheiro no final do Ano</b>	<b>165.676</b>

Fonte: Declarações Financeiras Anuais e Contas do Fundo das Infra-estruturas - ano financeiro de 2011



## TRIBUNAL DE RECURSO

As receitas totais foram, em 2011, de 620,2 milhões de USD, dos quais 536,5 provenientes de transferências do FCTL. Foram reflectidos contabilisticamente, como receitas, os pagamentos realizados pelo FCTL e pelo FDCH em nome do FI, no valor de 78,8 milhões de USD e de 108,0 mil USD, respectivamente, conforme dispõe a “NICSP Base de Caixa”.

Consta, ainda, como receita na “Declaração de Receitas e Pagamentos”, o valor de 4,9 milhões de USD relativo a “impostos de retenção”, receita que deverá ser transferida para o FCTL.

Os pagamentos totais decorrentes de actividades do FI foram de 454,4 milhões de USD, tendo sido realizados, ainda, pagamentos em nome do FDCH no valor de 68,0 mil USD, que devem ser regularizados em 2012.

### **VI.1.4 Saldo de Tesouraria**

Em 31 de Dezembro de 2011, o saldo de tesouraria era de 165,7 milhões de USD (reflectido na “Declaração de Receitas e Pagamentos”), composto por depósito no Banco Central de Timor-Leste.

No final do período de execução orçamental (29 de Fevereiro de 2012), aquele saldo totalizava 146,1 milhões de USD, composto, igualmente, por depósito naquele Banco.

A diferença entre os saldos nas datas indicadas resultou da contabilização dos pagamentos (e dos respectivos “impostos de retenção”) efectuados entre 1 de Janeiro de 2012 e 29 de Fevereiro do mesmo ano, por conta do ano de 2011. No entanto, existe, nos documentos de prestação de contas, uma diferença de 23,0 mil USD, entre o resultado dos cálculos indicados e o valor constante como saldo de tesouraria em 29 de Fevereiro de 2012.

Em sede de esclarecimentos, a Ministra das Finanças informou, em 1 de Outubro de 2012, que aquela divergência resultou do facto da receita proveniente de “impostos de retenção” arrecadados entre 1 de Janeiro de 2012 e 29 de Fevereiro do mesmo ano, ter sido de 450 mil USD.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Isto significa que a receita apresentada na tabela constante da Nota 8 às Declarações Financeiras se encontra subavaliada em 23 mil USD uma vez que apenas reflecte como receitas de “impostos de retenção”, o valor de 427 mil USD e não os 450 mil USD acima indicados.

Conforme referido no Ponto VI.1.2, 16,0 milhões de USD foram transferidos em excesso a partir do FCTL, pelo que não correspondem a verdadeiras “disponibilidades” do FI uma vez que devem ser devolvidos.

Por outro lado, tendo procedido à retenção de impostos, no valor de 4,9 milhões de USD, sobre pagamentos efectuados e que constituem receitas do FCTL, também este montante (incluído no saldo em dinheiro no final do ano) não constitui “disponibilidades” do FI.

Face ao exposto, e atendendo ao previsto na “NICSP Base de Caixa”, deveria ter sido incluída nas “Notas às Declarações Financeiras”, informação adicional acerca do valor em “saldo” que não se encontrava à disposição do Fundo, o que apenas aconteceu relativamente aos “impostos de retenção” (Nota 3) e não relativamente ao montante transferido em excesso pelo FCTL e que deve ser regularizado.

Assim, **recomenda-se** que *seja incluída nas “Notas às Declarações Financeiras” informação sobre todas as situações que limitam ou restringem o uso dos “saldos de dinheiro” do FI.*

### **VI.1.5 Dívida Não Financeira**

Os documentos de prestação de contas do FI não apresentam qualquer informação sobre o valor das suas dívidas a fornecedores resultantes do fornecimento de bens e serviços, e da execução de obras, existentes no final do ano financeiro de 2011.

Neste sentido, e considerando a obrigação constante da al. f) do n.º 2 do artigo 43.º, bem como a importância que reveste o conhecimento e divulgação daquela informação, possibilidade, igualmente prevista na “NICSP Base de Caixa”, **recomenda-se** que *a mesma passe a constar das “Declarações Financeiras Anuais e Contas”, devendo, para o efeito, o Tesouro manter registos actualizados sobre as dívidas a fornecedores.*



## TRIBUNAL DE RECURSO

### VI.1.6 Aprovisionamento Público

O auditor externo independente realizou, a pedido do Ministério das Finanças, uma “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos por 13 entidades públicas, que abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 30 de Junho de 2011. Os respectivos relatórios foram concluídos em Julho de 2012. No seu relatório sobre as “Demonstrações Financeiras Anuais” do FI, incluiu a seguinte “ênfase”:

“(…) durante o período coberto pela auditoria, se verificou um incumprimento significativo do Decreto-Lei do Aprovisionamento e do Guia das Melhores Práticas por parte de algumas entidades públicas. Esta situação criou incertezas (...), particularmente no tocante ao objectivo de optimização dos dispêndios, pretendido para os aprovisionamentos”.

Na Nota 7 às “Declarações Financeiras” é feita referência aos resultados daquela “revisão”, nos seguintes termos:

“O aprovisionamento foi descentralizado durante o ano financeiro de 2010, de acordo com o DL n.º 1/2010. Para além da Lei, o Ministério das Finanças emitiu Guias de Melhores Práticas de Aprovisionamento para serem seguidas pelos Ministérios Operacionais antes do envio de documentação para pagamentos ao Ministério das Finanças (...) Um exame independente aos processos de aprovisionamento efectuado pela Deloitte (...) constatou que havia um incumprimento considerável em relação ao Decreto-Lei e aos Guias de Melhores Práticas, pelo que não se sabe se os objectivos pretendidos foram concretizados durante o ano, sobretudo no que se refere à boa relação qualidade-custo”.

Não obstante o presente Relatório e Parecer não se pronunciar acerca da legalidade das operações subjacentes à despesa realizada pelo FI, atentas as limitações expressas no Ponto II, não pode este Tribunal deixar de manifestar a sua preocupação com as conclusões da “revisão” efectuada.

Neste sentido, e independentemente das opções tomadas em termos de política de aprovisionamento, nomeadamente, quanto à maior ou menor centralização da condução dos processos, é fundamental que se estabeleça um equilíbrio entre a necessidade de desenvolver eficazmente a realização da despesa pública e de alcançar elevadas taxas de execução orçamental, e o estabelecimento de procedimentos básicos de controlo que assegurem que aquela é realizada em



## TRIBUNAL DE RECURSO

obediência à lei e aos princípios de boa gestão como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia.

Face ao exposto, **recomenda-se** que sejam desenvolvidos esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades em termos de condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como, das “boas práticas” elaboradas pelo Ministério das Finanças. Estes esforços deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos.

**Recomenda-se** ainda, que se proceda à avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e daqueles “guias de boas práticas”, nomeadamente, no que se refere à elaboração e inclusão nos documentos de prestação de contas do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boas Práticas 8”), enquanto condição indispensável para a transparência no aprovisionamento público.

Esta última recomendação aplica-se, em particular, ao FI, atendendo à natureza dos seus Programas/Projectos, que consistem exclusivamente em investimentos em “Capital e Desenvolvimento”, e que têm subjacente o desenvolvimento de procedimentos pré-contratuais com vista à contratação de projectistas, de equipas de fiscalização de obras e de empresas de construção de infra-estruturas.

### **VI.1.7 Execução Física dos Projectos**

Dos documentos de prestação de contas do FI não consta informação relativa à execução física dos projectos incluídos no mesmo, nem quaisquer outros elementos relativos ao grau de concretização dos objectivos definidos.

A “NICSP Base de Caixa” encoraja as entidades que reportam naquela “base” a divulgar indicadores de performance e de cumprimento dos seus objectivos.

Neste sentido, considerando os fins que estiveram na base da criação do fundo, a natureza da sua actividade, os elevados montantes de investimento público envolvidos e a necessidade de se estabelecer uma relação entre os montantes gastos e os resultados alcançados é fundamental a divulgação de informação adicional acerca do FI.





## TRIBUNAL DE RECURSO

Assim, **recomenda-se** que *passse a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, no que se refere, nomeadamente, à execução física dos projectos, bem como, às respectivas alterações aos montantes de investimento previstos para a sua concretização (incluindo os anos subsequentes).*

### **VI.2 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Face a tudo o que acima se expôs são de salientar as seguintes observações e conclusões relativamente ao FI:

O governo remeteu os documentos de prestação de contas relativos ao FCTL, ao FI e ao FDCH de forma separada e de acordo com a norma internacional de contabilidade aplicável ao sector público *Relato Financeiro numa Base de Caixa*. No entanto, esta remessa aconteceu em data posterior ao prazo actualmente previsto na lei, ou seja, 5 meses após o final do ano financeiro.

Embora o período de execução orçamental tenha sido de 1 de Janeiro de 2011 a 29 de Fevereiro de 2012, ou seja, ultrapassando o previsto no artigo 3.º da LOGF, a “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” foi elaborada com referência ao ano civil, em conformidade com a “NICSP Base de Caixa”.

#### **Execução Orçamental da Receita**

O total de receitas estimadas, para 2011, para financiamento do FI foi de 599,3 milhões de USD. Foram realizadas transferências do FCTL no valor global 536,5 milhões de USD e foram efectuados pagamentos pelo FCTL e pelo FDCH, no valor de 78,8 milhões de USD e de 108,0 mil USD, respectivamente, ou seja a execução total da receita foi de 615,3 milhões de USD, o que corresponde a uma taxa de execução de 103%. Assim, considera-se que foram efectuadas transferências pelo FCTL acima da dotação aprovada pelo OGE, no valor de 16,0 milhões de USD.

#### **Execução Orçamental da Despesa**

A despesa total prevista no OGE foi de 599,3 milhões de USD para 70 projectos repartidos por 12 programas. A sua execução foi de 474,4 milhões de USD (79,2%), dos quais 428,9 milhões de USD relativos ao programa “Energia Eléctrica”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro**

A “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”, reflecte as receitas totais arrecadadas entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2011, que ascenderam a 620,2 milhões de USD. O total dos pagamentos realizados naquele período foi de 454,4 milhões de USD.

### **Saldo de Tesouraria**

Em 29 de Fevereiro de 2012 e 31 de Dezembro de 2011, o saldo de tesouraria era de 146,1 milhões de USD e de 165,7 milhões de USD, respectivamente. A diferença entre os saldos apresentados naquelas datas respeita à contabilização, por conta do orçamento de 2011, de pagamentos, no valor de 23,9 milhões de USD, e de receitas de impostos de retenção sobre estes pagamentos, no montante de 314,0 mil USD. Deveria ter sido incluída nas “Notas às Declarações Financeiras” informação acerca do montante de 16,0 milhões de USD transferidos em excesso pelo FCTL, na medida em que não constituem verdadeiras disponibilidades do FI, devendo ser objecto de regularização.

### **Dívida Não Financeira**

Não consta dos documentos de prestação de contas do FI nenhuma informação relativa a dívidas a fornecedores existentes no final de 2011 provenientes da compra de bens e serviços, nem da realização de obras.

### **Aprovisionamento Público**

Foi realizada pelo auditor independente, a pedido do Ministério das Finanças, uma “revisão” aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos por 13 entidades públicas, que abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2009 e 30 de Junho de 2011. Em resultado deste trabalho aquele auditor concluiu ter-se verificado no período em análise um “incumprimento significativo” da legislação relativa ao aprovisionamento e dos “Guias de Boas Práticas”, o que, na sua opinião, criou incertezas quanto à relação custo-benefício das compras efectuadas. Os resultados desta “revisão” constam da Nota 7 às “Declarações Financeiras”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **Execução Física dos Projectos**

Dos documentos de prestação de contas do FI não consta informação relativa à execução física dos projectos incluídos no mesmo, nem quaisquer outros elementos relativos ao grau de concretização dos objectivos definidos, informação considerada relevante pela “NICSP Base de Caixa”.

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório e Parecer, **recomenda-se**, nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da LOCC, a adopção pelo Governo das seguintes medidas:

- 1) *Cumprimento dos prazos previstos na LOGF e na LOCC para a remessa dos documentos de prestação de contas e dos relatórios sobre a evolução do orçamento ao Tribunal de Recurso;*
- 2) *Regularização do montante 16,0 milhões de USD transferido em excesso, em 2011, para o FI e do montante pago pelo FDCH em nome do FI;*
- 3) *Inclusão nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre todas as situações que limitam ou restringem o uso dos “saldos de dinheiro”;*
- 4) *Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas a fornecedores, resultantes do fornecimento de bens e serviços e da execução de obras, existentes no final do ano;*
- 5) *Desenvolvimento de esforços adicionais ao nível das instituições públicas com responsabilidades ao nível da condução de processos de aprovisionamento, no sentido de ser assegurado o cumprimento da lei, bem como das “boas práticas” elaboradas pelo Ministério das Finanças, que deverão passar pelo reforço da formação de recursos humanos;*
- 6) *Avaliação anual do cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos “guias de boas práticas” emitidos pelo Ministério das Finanças;*



## TRIBUNAL DE RECURSO

- 7) *Elaboração e inclusão do “Relatório Anual de Aprovisionamento” (“Guia de Boa Prática 8”), nos documentos de prestações de contas anuais do FI;*
- 8) *Inclusão nos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados, no que se refere, nomeadamente, à execução física dos projectos, bem como às respectivas alterações aos montantes de investimento previstos para a sua concretização (incluindo os anos subsequentes).*

### **VI.3 PARECER**

Pelo exposto, nos termos dos artigos 129.º, n.º 3, e 164.º da CRDTL, 42.º da LOGF, 12.º, n.º 1, al. a), e 29.º da LOCC, o Tribunal de Recurso emite o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do FI:

#### **Legalidade**

As conclusões do auditor externo independente no seu relatório sobre as demonstrações financeiras do FI após a “revisão” por si efectuada aos procedimentos de aprovisionamento desenvolvidos junto de 13 entidades públicas, dá conta do incumprimento significativo da legislação relativa aos aprovisionamento e dos “Guias de Boas Práticas”, tendo levantado ainda questões acerca do cumprimento dos princípios de economia, eficiência e eficácia que devem nortear a realização das despesas públicas.

Durante o ano de 2011 foi, na generalidade, dado cumprimento à LOGF.

#### **Correcção financeira**

Face às conclusões extraídas neste Relatório e Parecer e às recomendações formuladas, o Tribunal de Recurso, julga validamente prestadas as contas do FI, relativas ao ano financeiro de 2011.



## TRIBUNAL DE RECURSO

No entanto, e apesar do juízo globalmente favorável aqui emitido por este Tribunal, é fundamental que se estabeleçam de procedimentos básicos de controlo que assegurem que aquela é realizada em obediência à lei, às “boas práticas” e aos princípios de boa gestão como sejam os de economia, de eficiência e de eficácia.

A criação de entidades como o STE, a ADN e o CNA parece ir nesse sentido. No entanto, face à amplitude das suas competências e à importância da sua acção no que se refere ao FI, é fundamental que as mesmas sejam dotadas dos meios humanos e materiais suficientes para o cabal desempenho da sua missão, sem os quais dificilmente serão alcançados os objectivos visados com a sua criação.



## TRIBUNAL DE RECURSO

# VII RELATÓRIO E PARECER SOBRE O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO

## VII.1 RELATÓRIO

### VII.1.1 Caracterização, Organização e Funcionamento

De acordo com o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030), a educação e a formação são as chaves para melhorar as oportunidades de vida do povo de Timor-Leste, sendo, igualmente, vitais para o crescimento e desenvolvimento económico do país.

Tendo em vista a concretização daquele plano foi criado o FDCH que se destina a financiar programas e projectos plurianuais de formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento tais como a justiça, saúde, educação, infra-estruturas, agricultura, turismo, gestão petrolífera e gestão financeira, entre outros, que incluem actividades e acções a realizar em Timor-Leste e a participação de cidadãos timorenses em formações fora do país, incluindo bolsas de estudo para cursos universitários e de pós-graduação (n.ºs 1 e 4 do artigo 9.º da Lei n.º 1/II, cit.).

A criação de “fundos” encontra-se regulada no ordenamento jurídico timorense através do n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL e do n.º 1 do artigo 32.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira – LOGF).

Estes dispositivos legais determinam que a constituição dos “fundos” deve (1) ser aprovada por lei e (2) obedecer a princípios de “transparência / especificação das despesas que o fundo se destina a cobrir” (Acórdão do Tribunal de Recurso, Proc. N.º 01/CONST/2011/TR, publicado no Jornal da República, Série I, n.º 5A, de 14 de Fevereiro de 2011).

O FDCH foi regulamentado pelo DL n.º 12/2011, de 23 de Março, que estabelece, no seu artigo 3.º, que a respectiva gestão cabe ao seu Conselho Administrativo, que é composto pelo Primeiro-Ministro, que preside, o Ministro das Finanças, o Ministro da Justiça, o Ministro da Educação, o Secretário de Estado dos Recursos Naturais e o Secretário de Estado da Formação Profissional e Emprego. Podem ainda integrar o



## TRIBUNAL DE RECURSO

Conselho de Administração outros membros do Governo e demais entidades relevantes que tenham relação com os programas e projectos a financiar pelo “fundo” (n.º 3 do mesmo artigo).

Através do Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de Abril, do Primeiro-Ministro, foi aprovado o “Regimento Interno do Conselho de Administração e o fluxo de processos do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano”, conforme previsto no artigo 17.º do DL n.º 12/2011.

No que se refere ao “controlo e responsabilidade financeira” do “fundo”, estabelece o artigo 16.º do DL n.º 12/2011 que o mesmo fica sujeito, com as necessárias adaptações, às regras do Título VI da LOGF, o qual dispõe, nomeadamente, sobre matérias como o Parecer sobre a CGE (artigo 42.º), os registos de orçamento e contabilidade (artigo 43.º), os relatórios sobre a evolução do orçamento (artigo 44.º) e o relatório sobre a CGE (artigo 45.º).

A prestação de contas sobre os “fundos” deve ser em tudo semelhantes à do FCTL, ou seja, ter por base as normas internacionais de contabilidade para entidades do sector público com “contabilidade de caixa” (“NICSP Base de Caixa”), o que aconteceu relativamente às contas de 2011 do FDCH.

O prazo para a remessa dos seus documentos de prestação de contas ao Tribunal de Recurso é o disposto para o FCTL, ou seja, de 5 meses após o termo do ano económico a que respeitam, por força do artigo 16.º do DL n.º 8/2011 conjugado com o artigo 45.º da LOGF.

Os “fundos especiais” estão sujeitos aos poderes de controlo financeiro e jurisdicional da Câmara de Contas (al. d) do n.º 1 do artigo 3.º da LOCC), bem como, à prestação de contas (al. h) do n.º 1 do artigo 37.º, da mesma Lei).

### **VII.1.2 Análise da Execução Orçamental**

#### **Receita**

O OGE previa para o ano de 2011 um total de receitas do FDCH de 25,0 milhões de USD.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Segundo o “Relatório da Directora do Tesouro”, e a Nota 7 às “Declarações Financeiras”, foram consideradas como receitas as transferências do FCTL no valor de 24,9 milhões de USD. Nesta última, foram ainda consideradas as receitas provenientes de “impostos de retenção” no valor de 61 mil USD.

No entanto, não foram consideradas como receitas na execução orçamental do FDCH os pagamentos feitos pelo FCTL (1,5 milhões de USD) e pelo FI (68,0 mil USD) “em nome do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano”. Segundo a Nota 4 às “Declarações Financeiras”, a realização destes pagamentos deveu-se aos atrasos registados “(...) na criação dos processos administrativos e operacionais do fundo enquanto se aguardava a aprovação da legislação apropriada”.

Estes pagamentos foram considerados como receitas na “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”.

**Tabela 10 – Ajustamento à execução orçamental da receita - FDCH**

Receitas FDCH	Orç. Inicial	Orç. Final	USD ('000)	
			Execução Receita	% Taxa Execução
1. Transferências do FCTL			24.882	
2. Pagamentos FCTL em nome do FDCH			1.523	
3. Pagamentos FI em nome do FDCH			68	
<b>Total Dotações do OGE (1+2+3)</b>	<b>25.000</b>	<b>25.000</b>	<b>26.473</b>	<b>106%</b>

Considerando aqueles pagamentos, a execução da receita por conta do OGE para 2011 atingiu os 106%, e não os 99,5% constantes do “Relatório da Directora do Tesouro” (p. 8). Ora, isto quer dizer que foram transferidos em excesso 1,4 milhões de USD do FCTL para o FDCH, ou seja, acima da dotação aprovada pelo OGE.

Neste sentido, **recomenda-se** que *aquele montante seja regularizado através da sua transferência para o FCTL e para o FI.*

### Despesa

O total de despesas previstas no OGE, para o ano de 2011 foi de 25,0 milhões de USD, para um total de 22 projectos, repartidos por 4 Programas.





## TRIBUNAL DE RECURSO

### Tabela 11 – Despesas do FDCH por programas

Programas	USD ('000)				
	Orçamento Inicial (1)	Orçamento Final (2)	Despesa (3)	% Total da Despesa (4)	%Taxa de execução (5) = (3) / (2)
Formação Profissional	4.810	4.810	3.968	24%	82%
Formação Técnica	3.371	3.371	286	2%	8%
Bolsas de Estudo	12.952	12.952	11.650	69%	90%
Outros tipos de Formação	3.867	3.867	899	5%	23%
<b>Total</b>	<b>25.000</b>	<b>25.000</b>	<b>16.802</b>	<b>100%</b>	<b>67%</b>

Fonte: Declarações Financeiras Anuais e Contas do FDCH - ano financeiro de 2011

Nota: O total poderá não reflectir a soma das partes por motivos de arredondamento.

A grande maioria das despesas respeita ao programa “Bolsas de Estudo” com 69% (cerca de 11,7 milhões de USD), onde se destacam o “Projecto de Subsídio aos Estudantes Finalistas em Timor-Leste” e os projectos de bolsas de estudo em Portugal, Indonésia e Austrália, responsáveis, no seu conjunto, por 55,1% da despesa total realizada pelo fundo.

A taxa de execução global foi de 67%, por força dos programas “Bolsas de Estudo” (90%) e “Formação Profissional” (82%). A execução do programa “Formação Técnica” ficou abaixo dos 10%.

Conforme referido acima, dos 16,8 milhões de USD executados em 2011, 1,5 milhões de USD foram pagos pelo FCTL e 68,0 mil USD pelo FI. No entanto, importa referir, desde já que, de acordo com a análise constante do Ponto VII.1.4 deste Relatório e Parecer, a execução orçamental da despesa se encontra sobreavaliada em 38 mil USD.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### VII.1.3 Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro

Na tabela seguinte consta a “Declaração de Receitas e Pagamentos” de 2011.

**Tabela 12 – Declaração de receitas e pagamentos em dinheiro - FDCH**

USD ('000)	
<b>Declaração de Receitas e Pagamentos (para o ano que terminou a 31 de Dezembro de 2011)</b>	<b>2011</b>
<b>RECEITAS</b>	
Receitas de capital a partir do FCTL	24.882
Impostos de Retenção	61
Pagamentos efectuado pelo CFET em nome do fundo	1.523
Pagamentos efectuado pelo FI em nome do fundo	68
<b>Total das receitas</b>	<b>26.534</b>
<b>PAGAMENTOS</b>	
Formação profissional	-3.884
Formação Técnica	-264
Bolsas de Estudo	-11.261
Outros Tipos de Formação	-785
<b>Total de pagamentos de actividades do Fundo</b>	<b>-16.194</b>
Pagamentos efectuados em nome do Fundo das Infra-estruturas	-108
<b>Total dos Pagamentos</b>	<b>-16.302</b>
<b>Aumento / Diminuição do dinheiro</b>	<b>10.232</b>
Dinheiro no Início do ano	-
Aumento / Diminuição do Dinheiro	10.232
<b>Dinheiro no Final do ano</b>	<b>10.232</b>

Fonte: Declarações Financeiras Anuais e Contas do FDCH - ano financeiro de 2011

As receitas totais foram em 2011 de 26,5 milhões de USD, dos quais 24,8 provenientes de transferências do FCTL. Conforme o analisado anteriormente, foram realizados pagamentos pelo FCTL e pelo FI em nome do FDCH, no valor de 1,5 milhões de USD e de 68,0 mil USD, respectivamente.

Consta ainda como receita na “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” o valor de 61,0 mil USD relativo a “impostos de retenção” que constituem receitas que deverão ser transferidas para o FCTL.

Os pagamentos totais decorrentes de actividades do FDCH foram de 16,2 milhões de USD, tendo sido realizados, ainda, pagamentos em nome do FI no valor de 108 mil USD, que deverão ser regularizados em 2012.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### VII.1.4 Saldo de Tesouraria

Em 31 de Dezembro de 2011, o saldo de tesouraria era 10,2 milhões de USD (reflectido na “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro”), composto na sua quase totalidade por depósito no Banco Central de Timor-Leste e 26,0 mil USD de “adiantamentos em dinheiro”.

No final do período de execução orçamental (29 de Fevereiro de 2012), aquele saldo era de 9,7 milhões de USD, composto, igualmente, por depósito naquele banco e “adiantamentos” de 38,0 mil USD.

A diferença entre os saldos nas datas indicadas resultou da contabilização dos pagamentos efectuados entre 1 de Janeiro de 2012 e 29 de Fevereiro do mesmo ano, por conta do ano de 2011. No entanto, existe uma diferença de 41,0 mil USD, entre o resultado dos cálculos indicados e o valor constante como saldo de tesouraria em 29 de Fevereiro de 2012.

Em sede de esclarecimentos, a Ministra das Finanças informou, em 1 de Outubro de 2012, que aquela divergência resultou do facto da despesa efectivamente realizada entre 1 de Janeiro de 2012 e 29 de Fevereiro do mesmo ano, ter sido de 570 mil USD e a receita proveniente de “impostos de retenção” arrecadados no mesmo período de 3 mil USD.

Isto significa que a execução orçamental da despesa se encontra sobreavaliada em 38 mil USD e a receita apresentada na tabela constante da Nota 7 às Declarações Financeiras se encontra subavaliada 3 mil USD.

Conforme consta no Ponto VII.1.2, 1,4 milhões de USD foram transferidos em excesso a partir do FCTL, pelo que não correspondem a verdadeiras “disponibilidades” do FDCH uma vez que devem ser devolvidos.

Por outro lado, tendo o FDCH procedido à retenção de impostos no valor de 61,0 mil USD, sobre pagamentos por si efectuados, e que constituem receitas do FCTL, também este montante (incluído no saldo em dinheiro no final do ano), não constitui disponibilidades do FDCH.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Face ao exposto, e atendendo ao previsto na “NICSP Base de Caixa”, deveria ter sido incluída nas Notas às Declarações Financeiras, informação adicional acerca do valor em “saldo” que não se encontrava à disposição do Fundo, o que apenas aconteceu relativamente aos “impostos de retenção” (Nota 3) e não relativamente ao montante transferido em excesso pelo FCTL e que deve ser regularizado.

Assim, **recomenda-se** que seja incluída nas “Notas às Declarações Financeiras” *informação sobre todas as situações que limitam ou restringem o uso dos “saldos de dinheiro” do FDCH.*

### **VII.1.5 Dívida Não Financeira**

Os documentos de prestação de contas do FDCH não apresentam qualquer informação sobre o valor das suas dívidas a terceiros resultantes da execução dos seus programas existentes no final do ano financeiro de 2011.

Neste sentido, e considerando a obrigação constante da al. f) do n.º 2 do artigo 43.º, bem como a importância que reveste o conhecimento e divulgação daquela informação, possibilidade igualmente prevista na “NICSP Base de Caixa”, **recomenda-se** que a mesma passe a constar das *Declarações Financeiras Anuais e Contas*, devendo, para o efeito, o Tesouro manter registos actualizados sobre as dívidas a fornecedores.

### **VII.1.6 Indicadores de Desempenho**

Dos documentos de prestação de contas do FDCH não consta informação relativa ao grau de concretização dos objectivos definidos, no que se refere, por exemplo, ao número de acções de formação realizadas e estágios pagos ao abrigo do fundo.

A “NICSP Base de Caixa” encoraja as entidades que reportam naquela “base” a divulgar indicadores de desempenho e de cumprimento dos seus objectivos.

Neste sentido, e considerando os fins que estiveram na base da criação do fundo, a natureza da sua actividade, os montantes de investimento público envolvidos e a necessidade de se estabelecer uma relação entre os montantes gastos e os resultados alcançados é fundamental a divulgação de informação adicional acerca do FDCH.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Assim, **recomenda-se** que *passse a constar dos documentos de prestação de contas informação relativa aos resultados alcançados.*

### **VII. 2 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

Face a tudo o que acima se expôs são de salientar as seguintes observações e conclusões relativas ao Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.

O governo remeteu os documentos de prestação de contas relativos ao FCTL, ao FI e ao FDCH de forma separada e de acordo com a norma internacional de contabilidade aplicável ao sector público *Relato Financeiro numa Base de Caixa*. No entanto, esta remessa aconteceu em data posterior ao prazo actualmente previsto na lei (5 meses após o final do ano financeiro).

Embora o período de execução orçamental tenha sido de 1 de Janeiro de 2011 a 29 de Fevereiro de 2012, ou seja, ultrapassando o previsto no artigo 3.º da LOGF, a “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” foi elaborada com referência ao ano civil, em conformidade com a “NICSP Base de Caixa”.

#### **Execução Orçamental da Receita**

O total de receitas estimadas, para 2011, para financiamento do FDCH foi de 25,0 milhões de USD. Foram realizadas transferências do FCTL no valor global 24,9 milhões de USD e foram efectuados pagamentos pelo FCTL e pelo FI, em nome do FDCH, no valor de 1,5 milhões de USD e de 68,0 mil USD, respectivamente, ou seja a execução total da receita foi de 26,5 milhões de USD, o que corresponde a uma taxa de execução de 106%. Assim, considera-se que foram efectuadas transferências pelo FCTL acima da dotação aprovada pelo OGE, no valor de 1,4 milhões de USD.

#### **Execução Orçamental da Despesa**

A despesa total prevista no OGE foi de 25,0 milhões de USD para 22 projectos repartidos por 4 programas. A sua execução foi de 16,8 milhões de USD (67%), dos quais 11,7 milhões de USD relativos ao programa “Bolsa de Estudo”.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### **Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro**

A “Declaração de Receitas e Pagamentos em Dinheiro” reflecte as receitas totais arrecadadas entre 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2011 que ascenderam a 26,5 milhões de USD. O total dos pagamentos realizados naquele período foi de 16,2 milhões de USD.

### **Saldo de Tesouraria**

Em 29 de Fevereiro de 2012 e 31 de Dezembro de 2011, o saldo de tesouraria era de 9,7 milhões de USD e de 10,2 milhões de USD, respectivamente. A diferença entre os saldos apresentados naquelas datas respeita à contabilização, por conta do orçamento de 2011, de pagamentos no valor de 608,0 mil USD. Deveria ter sido incluída nas “Notas às Declarações Financeiras” informação acerca do montante de 1,4 milhões de USD transferidos em excesso pelo FCTL, na medida em que, não constituem verdadeiras disponibilidades do FDCH, e que devem ser objecto de regularização.

### **Dívida Não Financeira**

Não consta dos documentos de prestação de contas do FDCH nenhuma informação relativa as dívidas a terceiros, nem resultados da execução dos seus programas existentes (indicadores dos resultados) no final do ano financeiro de 2011.

### **Indicadores de Desempenho**

Dos documentos de prestação de contas do FDCH não consta informação relativa ao grau de concretização dos objectivos definidos, no que se refere, por exemplo, ao número de acções de formação realizadas e estágios pagos ao abrigo do fundo, informação considerada relevante pela “NICSP Base de Caixa”.

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório e Parecer, **recomenda-se**, nos termos do n.º 3 do artigo 29.º da LOCC, a adopção pelo Governo das seguintes medidas:

- 1) *Cumprimento dos prazos previstos na LOGF e na LOCC para a remessa dos documentos de prestação de contas e dos relatórios sobre a evolução do orçamento ao Tribunal de Recurso;*



## TRIBUNAL DE RECURSO

- 2) *Regularização do montante 1,4 milhões de USD, transferido em excesso, em 2011, para o FDCH e do montante pago pelo FI em nome do FDCH;*
- 3) *Inclusão nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre todas as situações que limitam ou restringem o uso dos “saldos de dinheiro”;*
- 4) *Divulgação nas “Notas às Declarações Financeiras” de informação sobre as dívidas a terceiros existentes no final do ano;*
- 5) *Inclusão nos documentos de prestação de contas de informação relativa aos resultados alcançados.*

### **VII.3 PARECER**

Pelo exposto, nos termos dos artigos 129.º, n.º 3, e 164.º da CRDTL, 42.º da LOGF, 12.º, n.º 1, al. a), e 29.º da LOCC, o Tribunal de Recurso emite o seguinte Parecer sobre a prestação de contas do FDCH:

#### **Legalidade**

Durante o ano de 2011 foi, na generalidade, dado cumprimento à LOGF.

#### **Correcção financeira**

Face às conclusões extraídas neste Relatório e Parecer e às recomendações formuladas, o Tribunal de Recurso julga validamente prestadas as contas do FDCH, relativas ao ano financeiro de 2011.



## TRIBUNAL DE RECURSO

### - Diligencie

- a) pelo envio de cópia certificada do Relatório e Parecer ao Parlamento Nacional, nos termos dos artigos 42.º da LOGF e 29.º, n.º 4, da LOCC;
- b) pela publicação do Relatório e Parecer no Jornal da República, de acordo com o estabelecido no artigo 7.º, n.º 1, al. a), da LOCC;
- c) pelo envio de cópia certificada do Relatório e Parecer ao Governo, para conhecimento.

- Oportunamente, archive.

Díli, 18 de Outubro de 2012

Os Juízes do Tribunal de Recurso

Cláudio de Jesus Ximenes – Presidente e Relator

José Luís da Goia

Rui Manuel Barata Penha

Deolindo dos Santos

Guilhermino da Silva