



# TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS



## RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2018

DEZEMBRO 2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

*ÍNDICE*

Índices de tabelas e gráficos .....	3
Relação de siglas e abreviaturas.....	4
Ficha Técnica .....	5
<b>PARTE I – RELATÓRIO .....</b>	<b>6</b>
1. ENQUADRAMENTO .....	7
2. PROCESSO ORÇAMENTAL .....	8
2.1 LEI DO ORÇAMENTO .....	8
2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL .....	9
2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO.....	10
2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS .....	12
2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL.....	13
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	14
3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO.....	14
3.2 PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS.....	16
3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS .....	19
4. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	20
5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA .....	21
5.1 ANÁLISE GLOBAL .....	21
5.2 RECEITAS DOMÉSTICAS .....	22
5.2.1 PERDA DE RECEITAS .....	22
5.2.2 RECEITAS FISCAIS .....	25
5.2.3 RECEITAS NÃO FISCAIS .....	27
6. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA .....	30
6.1 CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO .....	30
6.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE .....	31
6.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS .....	31
6.2.2.1 Salários e Vencimentos .....	32
6.2.2.2 Bens e Serviços .....	34
6.2.2.3 Transferências Públicas.....	34
6.2.2.4 Capital Menor.....	36
6.2.2.5 Capital de Desenvolvimento.....	37
6.2.2.6 Despesas de Contingência .....	37
6.2.2 DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA .....	40
6.2.2.1 Administração Direta do Estado .....	40
6.2.2.2 Agências Públicas Autônomas (incluindo Fundo das Infraestruturas).....	42
6.2.2.3 Municípios.....	44
6.2.3 FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS .....	45
6.2.3.1 Despesas por Programas .....	45
6.2.3.2 Orçamentação e Execução 2011 a 2018 .....	47
6.3 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO .....	48
6.3.1 ENQUADRAMENTO .....	48
6.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	48
6.3.3 DESPESAS POR PROGRAMA .....	49
7. ANÁLISE DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	51
7.1 EXECUÇÃO GLOBAL .....	51
7.2 DESPESA POR CATEGORIAS .....	52
7.3 DESPESA POR FUNÇÕES .....	53
7.4 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS .....	54
8. REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO .....	56
8.1 ENQUADRAMENTO .....	56
8.2 ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	57



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

8.3	RECEITAS ARRECADADAS .....	58
8.4	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E DESORÇAMENTAÇÃO DAS DESPESAS .....	59
8.5	SALDOS DE TESOUREARIA ACUMULADOS.....	60
8.6	CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA CÂMARA DE CONTAS .....	61
9.	TESOUREARIA DO ESTADO.....	62
9.1	SITUAÇÃO LÍQUIDA NO FINAL DO ANO .....	62
9.2	FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES.....	64
10.	ASSISTÊNCIA EXTERNA .....	66
11.	DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO.....	68
11.1	DÍVIDA FINANCEIRA .....	68
11.1.1	CARACTERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS .....	68
11.1.2	OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO .....	70
11.1.3	DESEMBOLSOS .....	70
11.1.4	JUROS E OUTROS ENCARGOS.....	71
11.1.5	DÍVIDA PÚBLICA NO FINAL DE 2018 .....	72
11.1.6	CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS .....	74
11.2	DÍVIDA NÃO FINANCEIRA .....	75
12.	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	77
12.1	ENQUADRAMENTO LEGAL.....	77
12.2	PORTO DE TIBAR .....	77
13.	INVESTIMENTO DO ESTADO NA <i>TL CEMENT</i> .....	79
14.	PATRIMÓNIO DO ESTADO .....	81
15.	CONCLUSÕES .....	84
16.	RECOMENDAÇÕES .....	100
17.	SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES .....	103
	PARTE II – PARECER .....	107



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – ORÇAMENTO INICIAL E FINAL DE 2018.....	9
Tabela 2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS DA DESPESA - 2018.....	13
Tabela 3 – FINANCIAMENTO DA DESPESA POR ORIGEM E AFETAÇÃO - 2018.....	20
Tabela 4 – EXECUÇÃO DAS FONTES FINANCIAMENTO DA DESPESA – 2017 E 2018.....	20
Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA – 2017 E 2018.....	21
Tabela 6 – RECEITAS DOMÉSTICAS – 2014 A 2018.....	22
Tabela 7 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS (ISENÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS) – 2014 A 2018.....	23
Tabela 8 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO – 2014 A 2018.....	25
Tabela 9 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA FISCAL – 2018.....	26
Tabela 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA FISCAL – 2013 A 2018.....	27
Tabela 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA NÃO FISCAL – 2013 A 2018.....	28
Tabela 12 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA NÃO FISCAL (ENTIDADES AUTÓNOMAS) - 2018.....	28
Tabela 13 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA POR CATEGORIA – 2017 E 2018.....	32
Tabela 14 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS POR RUBRICA – 2017 E 2018.....	35
Tabela 15 – CONCESSÕES PÚBLICAS MAIS SIGNIFICATIVAS – 2018.....	36
Tabela 16 – DESPESAS DE CONTINGÊNCIA POR CATEGORIA - 2017 E 2018.....	38
Tabela 17 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA - 2017 E 2018.....	40
Tabela 18 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO - 2017 E 2018.....	41
Tabela 19 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS - 2017 E 2018.....	43
Tabela 20 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS - 2017 E 2018.....	45
Tabela 21 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA.....	46
Tabela 22 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS – 2011 A 2018.....	47
Tabela 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH – 2018.....	49
Tabela 24 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH POR PROGRAMA – 2018.....	49
Tabela 25 – EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO - 2018.....	51
Tabela 26 – RECEITAS E DESPESAS GLOBAIS POR FUNDOS – 2018.....	52
Tabela 27 – DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS – 2018.....	52
Tabela 28 – DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES E CATEGORIAS ECONÓMICAS – 2018.....	53
Tabela 29 – DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA – 2018.....	54
Tabela 30 – RECEITAS COBRADAS PELA RAE OA – 2018.....	58
Tabela 31 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DA RAE OA – 2016 A 2018.....	60
Tabela 32 – SALDOS DE TESOURARIA – 2017 E 2018.....	62
Tabela 33 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR CATEGORIA – 2017 E 2018.....	66
Tabela 34 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR DOADOR – 2017 E 2018.....	66
Tabela 35 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS.....	69
Tabela 36 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO – 2012 A 2018.....	70
Tabela 37 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2018.....	71
Tabela 38 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2018.....	73
Tabela 39 – CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS – 2018.....	74
Tabela 40 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA - 2018.....	75
Tabela 41 – PATRIMÓNIO MÓVEL DO ESTADO – 2018.....	82

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO VS RSE (2006 A 2018) – MILHÕES USD.....	12
Gráfico 2 – SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RPCGE 2017.....	103



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

**RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

Sigla / Abreviatura	Designação
ADB	<i>Asian Development Bank</i> / Banco Asiático de Desenvolvimento
ANPM	Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais
APORTIL	Administração dos Portos de Timor-Leste
art.	Artigo
BCTL	Banco Central de Timor-Leste
BNCTL	Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste
CAC	Comissão Anti-Corrupção
CdC	Câmara de Contas
cf.	Conforme
CGE	Conta Geral do Estado
cit.	Citado
CNE	Comissão Nacional de Eleições
CRDTL	Constituição da República Democrática de Timor-Leste
DL	Decreto-Lei
EDTL	Electricidade de Timor-Leste
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
F-FDTL	FALINTIL - Forças da Defesa de Timor-Leste
FI	Fundo das Infraestruturas
IPG	Instituto do Petróleo e Geologia
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JPY	<i>Japanese Yen</i> / Iene japonês
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei de Orçamento de Gestão Financeira
MOP	Ministério das Obras Públicas
MSSI	Ministério da Solidariedade Social e Inclusão
NICSP	Norma Internacional de Contabilidade do Sector Público
OE	Orçamento do Estado
OGE	Orçamento Geral do Estado
OSS	Orçamento da Segurança Social
pág.	Página
PCIC	Polícia Científica de Investigação Criminal
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
PPP	Parceria Público-Privada
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambo
RPCGE	Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado
RSE	Rendimento Sustentável Estimado
RTTL	Rádio e Televisão de Timor-Leste
SAMES	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde
SDR	<i>Special Drawing Right</i> / Direitos Especiais de Saque
SEJD	Secretariado de Estado da Juventude e Desporto
SERVE	Serviços de Registo e Verificação Empresarial
SFA	<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>
TSAFC	Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i>
UNTL	Universidade Nacional Timor-Lorosa'e
UN	<i>United Nations</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
UNICEF	<i>United Nations Children's Fund</i>
UOB	<i>United Overseas Bank</i>
USD	<i>United States Dollar</i> / Dólar dos Estados Unidos
WB	<i>World Bank</i> / Banco Mundial
WFP	<i>World Food Programme</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

***FICHA TÉCNICA***

**Juiz Relator**

Deolindo dos Santos

**Revisão**

Luis Filipe Mota

**Auditores**

Armindo Tai-Boe Barreto

Cornélio da Cruz

Edígia Fátima Martins

Eduardo Leitão

Graciano de Oliveira

Jaime Martins dos Santos

Manuel Luan

Verónica dos Santos



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

# PARTE I

# RELATÓRIO



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

## 1. ENQUADRAMENTO

---

De acordo com a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (TSAFC) é o órgão supremo responsável pela fiscalização da legalidade das despesas públicas e julgamento das contas do Estado<sup>1</sup>.

Compete ao TSAFC, através da Câmara de Contas (CdC), a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, apreciar a boa gestão financeira e efetivar responsabilidades por infrações financeiras<sup>2</sup>.

Até à instalação e entrada em funcionamento do TSAFC, todos os poderes que lhe estão atribuídos são exercidos transitoriamente pelo Tribunal de Recurso<sup>3</sup>.

No Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE), a CdC aprecia a atividade financeira do Estado nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património<sup>4</sup>.

Através do RPCGE a CdC emite um juízo sobre a legalidade e a correção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão pública, assim como sobre a fiabilidade dos respetivos sistemas de controlo interno, podendo ainda formular recomendações ao Parlamento ou ao Governo com vista à supressão das deficiências encontradas<sup>5</sup>.

O RPCGE deve ser apresentado ao Parlamento Nacional até ao final do ano seguinte àquele a que respeita a Conta, ou seja, até 31 de Dezembro<sup>6</sup>.

É no cumprimento destes preceitos constitucionais e legais que o Tribunal de Recurso apresenta este RPCGE relativo ao ano financeiro de 2018.

---

<sup>1</sup> Cf. n.ºs 1 e 3 do art. 129.º da CRDTL.

<sup>2</sup> Cf. n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, que aprova a Orgânica da CdC (LOCC), alterada pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, rectificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro, e pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro.

<sup>3</sup> Por força do regime transitório que decorre do art. 164.º da Constituição.

<sup>4</sup> Como prevê o n.º 1 do art. 29.º da LOCC.

<sup>5</sup> Cf. n.ºs 2 e 3, *idem*.

<sup>6</sup> Cf. n.º 4 do art. 29.º da LOCC.



## 2. PROCESSO ORÇAMENTAL

---

### 2.1 LEI DO ORÇAMENTO

O Orçamento Geral do Estado (OGE) é elaborado pelo Governo e submetido à aprovação do Parlamento Nacional<sup>7</sup>.

A proposta de lei do OGE para o ano financeiro seguinte é apresentada pelo Governo ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro<sup>8</sup>.

Em resultado da aprovação tardia do OGE, esteve em vigor, entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018, o regime duodecimal, que obedeceu ao estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro<sup>9</sup>.

Durante a vigência do regime duodecimal a execução do orçamento das despesas rege-se pelo princípio da utilização por duodécimos<sup>10</sup>.

O OGE para o ano de 2018 foi aprovado pela Lei n.º 2/2018, de 27 de setembro, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produzido efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, tendo, por isso, efeitos retroativos<sup>11</sup>.

O OGE compreende o Orçamento do Estado (OE) e o Orçamento da Segurança Social (OSS)

O OE compreende os orçamentos dos serviços da administração direta do Estado (sem autonomia financeira), dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA), dos municípios, dos Órgãos Autónomos, da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH).

O OSS integra o orçamento do Regime Contributivo – componente de contribuição e a componente de capitalização (Fundo de Reserva da Segurança Social). O OSS para 2018 não inclui o regime transitório, o regime não contributivo, nem a Administração da segurança social.

---

<sup>7</sup> Cf. n.º 1 do art. 145.º da CRDTL.

<sup>8</sup> Cf. n.º 1 do art. 30.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre o Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), alterada pelas Leis n.º 9/2011 e 3/2013, cit.

<sup>9</sup> Alterado pelo Decreto do Governo n.ºs 3 e 8/2018, de 21 de fevereiro e de 16 de julho, respetivamente.

<sup>10</sup> Nos termos do n.º 1 do art. 31.º da LOGF.

<sup>11</sup> Cf. art. 20.º da Lei n.º 2/2018, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL

O total estimado das despesas do OE foi de 1.277,4 milhões USD, valor que se manteve inalterado ao longo do ano.

O valor do OE para 2018 representa uma diminuição de 109,5 milhões (-7,9%) e de 284,9 milhões USD (-18,2%) face ao valor do orçamento para os anos de 2017 e 2016, respetivamente.

Tabela 1 – ORÇAMENTO INICIAL E FINAL DE 2018

Rubrica	Orçamento Inicial	Orçamento Final	milhões USD	
			Variação Valor	Variação %
<b>Receita</b>				
Transferências do Fundo Petrolífero	982.5	982.5	0.0	0.0%
Receita Doméstica	188.8	188.8	0.0	0.0%
Saldo da Conta do Tesouro	44.4	44.4	0.0	0.0%
Empréstimos	61.6	61.6	0.0	0.0%
<b>Total da Receita</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,277.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0%</b>
<b>Despesa</b>				
Despesas Correntes	878.5	878.0	-0.6	-0.1%
Despesas de Capital	398.9	399.4	0.6	0.1%
<b>Total da Despesa</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,277.4</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0%</b>
<b>Défice fiscal não petrolífero</b>	<b>1,044.1</b>	<b>1,044.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0%</b>

Fonte: OGE e CGE 2018

O Déficit Fiscal<sup>12</sup> inerente ao OE foi de 1.044,1 milhões de USD, que apesar de significativo, representou uma diminuição face ao previsto para 2017 (1.180,6 milhões de USD).

O Déficit previsto é financiado por Transferências do Fundo Petrolífero (94,1%) e por Empréstimos (5,9%).

A estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais) foi de 188,8 milhões USD, valor que corresponde a apenas 14,8% do total da despesa prevista.

O orçamento da receita não sofreu alterações face ao previsto. Já no orçamento da despesa as alterações resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência orçamentada na categoria de Bens e Serviços nas Dotações para todo o Governo e posteriormente utilizada para fazer face a despesas com Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências.

<sup>12</sup> Entendido como a despesa não coberta pela Receitas Domésticas e pelo Saldo da Conta do Tesouro (ou Reserva de Caixa).



## 2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO

O valor das transferências do Fundo Petrolífero aprovado pelo OGE<sup>13</sup>, para financiamento do OE, foi de 982,5 milhões USD, dos quais 550,4 milhões USD correspondente ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE)<sup>14</sup> e 432,1 milhões USD acima do RSE.

Foram cumpridas as formalidades previstas nos arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 9/2005, cit., para a aprovação pelo Parlamento das transferências a realizar a partir do Fundo Petrolífero durante o ano de 2018.

Sem prejuízo, importa analisar a justificação apresentada pelo Governo para a realização de levantamentos a partir do Fundo Petrolífero em montante acima do RSE, aquando da submissão ao Parlamento da proposta de OGE<sup>15</sup>.

Resulta da al. d) do art. 9.º da Lei n.º 9/2005, cit., que as transferências acima do RSE devem ser feitas no interesse de Timor-Leste a longo prazo.

De notar que a transferência aprovada para 2018 foi 78,5% superior ao valor do RSE.

A justificação apresentada assenta, no essencial, no seguinte<sup>16</sup>:

“O estabelecimento de um limite máximo para a realização de transferências do Fundo Petrolífero, acima do Rendimento Sustentável Estimado previsto para o corrente Ano Financeiro, encontra-se em linha com a política de investimentos que o Governo se propõe levar a efeito e que se relaciona com a construção de infraestruturas essenciais para economia da República Democrática de Timor-Leste, as quais permitirão o crescimento da mesma a longo prazo.

Apesar de não se encontrar programado o lançamento de novas obras, durante o corrente Ano Financeiro, atendendo a que não se prevê que o Orçamento Geral do Estado para 2018 possa entrar em vigor antes do mês de Setembro, o VIII Governo Constitucional tem a intenção de continuar a honrar o pagamento das obrigações contratuais, assumidas pelo Estado em anos anteriores, com carácter plurianual, relacionadas com projetos de construção de obras públicas e que se consideram como sendo vitais para a criação das condições necessárias ao desenvolvimento económico e à melhoria das condições da vida do nosso Povo e que se projeta que ascendam a cerca de US\$246,400,000.00 (...), até ao final do corrente ano.

---

<sup>13</sup> Cf. art. 5.º da Lei n.º 2/2018, cit.

<sup>14</sup> Calculado de acordo com a fórmula constante do Anexo I à Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto (Lei do Fundo Petrolífero), alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro.

<sup>15</sup> Justificação imposta pela al. d) do art. 9.º da Lei n.º 9/2005, cit., que dispõe que o Governo apresenta ao Parlamento uma “[j]ustificação sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efectue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado”.

<sup>16</sup> Cf. Carta do Primeiro-ministro, datada de 7 de agosto de 2018, dirigida ao Presidente do Parlamento Nacional relativa à “[j]ustificação da realização de uma transferência do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A continuação do financiamento da execução dos projetos de construção de infraestruturas, mesmo que com recurso a transferências do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, é vital para o desenvolvimento económico e social, já que a escala e os custos associados com a implementação de uma rede de infraestruturas constituem enormes desafios à produtividade, à criação de emprego e ao desenvolvimento do sector privado a nível nacional.

Para construir uma economia produtiva e moderna é necessário dar continuidade aos investimentos em infraestruturas de larga escala para melhorar as condições de transporte e de circulação de pessoas e de mercadorias dentro do nosso território nacional, mas facilitando, também, o acesso destas aos mercados internacionais. O VIII Governo Constitucional recorrerá aos montantes transferidos do Fundo Petrolífero para continuar a apostar na melhoria progressiva da qualidade do fornecimento de energia elétrica e das infraestruturas e equipamentos de comunicações, melhorando as condições existentes para o desenvolvimento de sector económico privado sólido e cada vez mais competitivo.

A justificação apresentada para a realização de transferência acima do RSE assenta na necessidade de construção de infraestruturas, ou seja, na realização de despesas com Capital de Desenvolvimento.

A mesma conclusão se pode retirar do discurso de apresentação no Parlamento Nacional da proposta de lei do OGE, onde foi afirmado que “a maioria da despesa efetuada, bem como o montante acima do valor do Rendimento Sustentável Estimado (RSE) não se destina a Despesas Correntes, vocacionadas para o sustento da máquina do Estado, mas antes a Despesas de Capital essenciais para o desenvolvimento do país”<sup>17</sup>.

As despesas de Capital de Desenvolvimento previstas para o ano de 2018 foram de 393,7 milhões USD, das quais 61,6 milhões USD, financiadas através de empréstimos.

Mesmo não considerando o Saldo da Conta do Tesouro (44,4 milhões USD), o montante máximo previsto para despesas de Capital de Desenvolvimento a financiar através de transferências do Fundo Petrolífero é de 332,1 milhões USD, valor 100,0 milhões USD abaixo do montante da transferência a realizar acima do RSE (432,1 milhões USD).

Assim sendo, é forçoso concluir que, ao contrário do que é afirmado na justificação apresentada ao Parlamento Nacional, pelo menos 100 milhões USD da transferência autorizada acima do RSE, se destinam a fazer face a Despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas) e com Capital Menor, não estando relacionadas com a construção de infraestruturas.

O gráfico seguinte reflete a comparação entre o valor dos levantamentos realizados a partir do Fundo Petrolífero para financiamento do OE e o RSE, desde a criação deste Fundo.

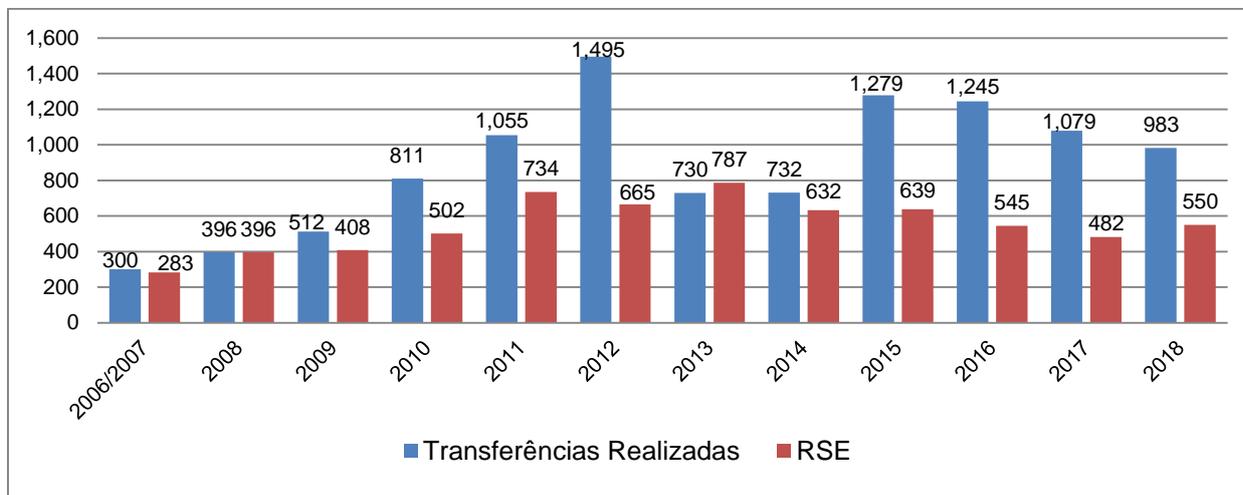
---

<sup>17</sup> Cf. pág. 12 do Livro 1 – Panorama Orçamental, discurso do Primeiro-ministro na apresentação da Lei do OGE para 2018, Parlamento Nacional, 27 de agosto de 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Gráfico 1 – TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO VS RSE (2006 A 2018) – MILHÕES USD



Desde a criação do Fundo Petrolífero foram autorizadas pelo Parlamento Nacional até ao final do ano de 2018, transferências no valor total de 11.259 milhões USD, tendo sido efetivamente realizados levantamentos no montante de 10.616 milhões USD (94,3% do montante autorizado) para financiamento do OE, entre os anos de 2006 e 2018.

O valor total do RSE para os anos indicados foi de 6.623 milhões USD, tendo as transferências acima deste valor atingido os 3.992 milhões USD (60,3% acima do RSE).

## 2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

As transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram o valor total de 26,2 milhões USD e resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência incluída na categoria de Bens e Serviços das Dotações para todo o Governo.

A dotação orçamental para a Reserva de Contingência do ano de 2018 foi de 22,4 milhões USD, dos quais 21,3 milhões USD foram, posteriormente, afetos aos orçamentos de diferentes entidades públicas em funções dos pedidos de utilização por si apresentados.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS DA DESPESA - 2018

Categoria	Orçamento Inicial (1)	2018					Orçamento Final (7) = (1) + (6)	milhões USD
		Administração Direta Estado (*) (2)	Entidades Autónomas (**) (3)	Fundo Consolidado (4) = (2) + (3)	FDCH (5)	Total (6) = (4) + (5)		
Salários e Vencimentos	200.3	0.3	0.6	0.9	0.0	0.9	201.2	
Bens e Serviços	354.0	-23.4	-0.8	-24.2	0.0	-24.2	329.8	
Capital Menor	5.1	0.2	0.1	0.4	0.0	0.4	5.5	
Capital de Desenvolvimento	393.7	0.2	0.0	0.2	0.0	0.2	394.0	
Transferências	324.2	-2.0	0.1	-2.0	0.0	-2.0	322.2	
Despesas de Contingência	0.0	21.8	2.9	24.8	0.0	24.8	24.8	
<b>Total</b>	<b>1,277.4</b>	<b>-2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>1,277.4</b>	

Fonte: OGE e CGE 2018

(\*) Serviços sem autonomia financeira

(\*\*) Inclui SFA, Órgãos Autónomos e Municípios

O orçamento dos serviços da administração direta do Estado<sup>18</sup> sofreu redução de 2,9 milhões USD, montante utilizado para reforçar o orçamento das Entidades Autónomas.

## 2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018, esteve em vigor o regime duodecimal que obedeceu ao estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/2018, cit. Este Decreto procedeu à prorrogação da vigência, até à entrada em vigor do OGE para 2018, das disposições constantes do Decreto do Governo n.º 1/2017, de 9 de janeiro, sobre a execução orçamental para 2017.

O OGE para 2018, aprovado pela Lei n.º 2/2018, cit., entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produziu efeitos a partir de 1 de janeiro, tendo as disposições relativas à sua execução, monitorização e reporte, sido aprovadas pelo Decreto do Governo n.º 9/2018, de 8 de outubro (alterado pelo Decreto do Governo n.º 13/2018, de 19 de dezembro).

Ao contrário do verificado relativamente ao Decreto do Governo n.º 1/2017, cit., todos os diplomas relativos à execução orçamental do ano de 2018, incluindo os referentes ao regime duodecimal, foram publicados na sua versão electrónica, dando cumprimento ao disposto no n.º 2 do art. 1.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, e no art. 11.º da LOGF.

<sup>18</sup> Onde se inclui a dotação orçamental para Reserva de Contingência prevista nas Dotações para todo o Governo.



### 3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

#### 3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 45.º da LOGF o Governo apresenta ao Parlamento e à CdC o Relatório sobre a Conta Geral do Estado (CGE)<sup>19</sup>, no prazo de sete meses a contar do termo do ano financeiro<sup>20</sup>.

A CGE do ano 2018 foi preparada pelo Ministério das Finanças e submetida à CdC pelo Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, a 31 de julho de 2019, ou seja, dentro do prazo legalmente determinado.

As contas do Governo foram objeto de publicação no sítio da internet do Ministério das Finanças, dando cumprimento ao princípio da publicidade previsto no art. 11.º da LOGF.

Contudo, a CGE não foi objeto de publicação no Jornal da República, ao contrário do que determina a al. p) do n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 1/2002, cit.

#### **Recomendação 1**

*Proceda à publicação do Relatório da Conta Geral do Estado no Jornal da República, tal como previsto na al. p) do n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto.*

No ano de 2018 foram enviados à CdC, dentro dos prazos estabelecidos no n.º 2 do art. 44.º da LOGF, os relatórios sobre a evolução do orçamento respeitantes aos três, seis e nove meses do ano.

A CGE do ano de 2018 apresenta uma melhoria face à CGE de 2017 e dos anos anteriores, uma vez que já inclui informação detalhada sobre a execução orçamental de todos os serviços e entidades incluídas no OE<sup>21</sup>, à semelhança do que já era feito nos relatórios sobre a evolução do orçamento respeitantes aos três, seis e nove meses do ano.

Esta matéria havia sido objeto da Recomendação n.º 3 no RPCGE sobre o ano de 2017.

<sup>19</sup> Relatório doravante designado apenas por CGE.

<sup>20</sup> Na redação introduzida pelo art. 87.º da LOCC e pelo art. 3.º da Lei n.º 3/2013, cit., objeto de retificação pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, cit.

<sup>21</sup> A CGE para 2018 engloba, agora, o “Apêndice 2 – Detalhes de Relatório Execução Orçamental para todo o Governo & Resumo da Operação Financeira das Empresas Públicas ano fiscal de 2018”, que inclui os mapas de execução orçamental semelhantes aos constantes dos Livros Orçamentais 4-A e 4-B.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A CGE de 2018 é composta pelos seguintes documentos:

- Relatório do Diretor-Geral do Tesouro;
- Declaração de responsabilidades do Ministério das Finanças;
- Demonstração Financeira Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro - Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL), Agências Públicas Autónomas, Fundos Especiais e Municípios;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa - FCTL;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa - Fundo das Infraestruturas (FI);
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa - FDCH;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa - Agências Públicas Autónomas;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa - Municípios;
- Notas às Demonstrações Financeiras;
- Apêndice 1 - Declarações Suplementares;
- Apêndice 2 – Detalhes de Execução Orçamental do Relatório de Execução Orçamental 2018 e Resumo das Demonstrações Financeiras de Empresas Públicas.

De um modo geral a CGE contém as informações previstas no art. 45.º da LOGF.

Contudo, à semelhança dos anos anteriores, a CGE não inclui a contabilidade dos ativos, que inclua o valor patrimonial dos imóveis e de outros bens sobre o ativo e passivo do Estado, nem informação sobre os compromissos assumidos decorrentes de programas e contratos plurianuais designadamente a prevista nas alíneas g) e h) do n.º 3 daquele artigo.

As demonstrações financeiras foram elaboradas de acordo com a Norma Internacional de Contabilidade aplicável ao Sector Público para o Relato Financeiro numa Base de Caixa (doravante designada apenas por “NICSP Base de Caixa”), obedecendo ao disposto no n.º 1 do art. 45.º da LOGF.

Nos termos da “NICSP Base de Caixa” as entidades aquando da prestação de contas deverão apresentar a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento final e a execução deste<sup>22</sup>. O Governo procedeu a esta divulgação no Relatório do Diretor-Geral do Tesouro e nas Notas às Demonstrações Financeiras.

---

<sup>22</sup> Ponto 1.9.2 e seguintes da NICSP Base de Caixa.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A base de preparação das Demonstrações de Receitas e Pagamentos de Caixa reporta-se ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro (sistema de “base de caixa pleno”)<sup>23</sup>, dando cumprimento ao princípio da anualidade, previsto no art. 3.º da LOGF<sup>24</sup>, uma vez que não foram processados pagamentos para lá do termo do ano civil.

### 3.2 PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS

A CGE de 2018 reflete a execução orçamental (recebimentos e pagamentos) dos ministérios e serviços da administração direta do Estado (sem autonomia financeira), dos SFA, dos Municípios, dos Órgãos Autónomos e do FDCH<sup>25</sup>.

De acordo com a Nota 1 às Demonstrações Financeiras, não se encontram incluídas na CGE as seguintes entidades:

- Fundo Petrolífero;
- Banco Central de Timor-Leste (BCTL);
- TIMOR GAP, EP;
- Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL);
- Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM);
- Instituto de Petróleo e Geologia (IPG);
- Rádio e Televisão de Timor-Leste (RTTL);
- Administração dos Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste.

Segundo a referida nota estas entidades não estão incluídas na CGE “na medida em que são constituídas sob leis separadas que exigem que se reportem diretamente ao Parlamento Nacional”.

Ora, nos termos LOGF, o OE é unitário e engloba todas as receitas e despesas dos serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira e dos serviços e fundos autónomos<sup>26</sup>.

A LOGF “aplica-se ao OE, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos, bem como às correspondentes contas”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Transações cobradas contra a dotação orçamental e pagas até 31 de dezembro de 2018.

<sup>24</sup> Nos termos do qual o orçamento é anual, sendo este coincidente com o ano civil e todas as dotações orçamentais para um ano fiscal caducam após 31 de dezembro desse ano financeiro (cf. disposições combinadas dos n.ºs 1, 6 e 7 do referido artigo).

<sup>25</sup> De notar que a CGE adopta a terminologia “Agências Públicas Autónomas” (ou “Agências Autónomas”), que é diferente da utilizada no OE, para se referir aos SFA (por exemplo, o FI) e aos Órgãos Autónomos (Presidência da República, Parlamento Nacional, Tribunais, etc.).

<sup>26</sup> Cf. Princípios da unidade e universalidade orçamentais - art. 4.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

São SFA os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos<sup>28</sup>:

- a) Não tenham a natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
- b) Tenham autonomia administrativa e financeira;
- c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas nos termos da lei<sup>29</sup>.

Da análise da natureza jurídica das entidades excluídas do perímetro de consolidação da CGE conclui-se que o IPG<sup>29</sup> e a ANPM<sup>30</sup> estão sujeitos à disciplina orçamental estabelecida pela LOGF por serem SFA, com a natureza de institutos públicos, e, por esta razão, deveriam estar incluídos no OE e na CGE.

A justificação apresentada na CGE para a sua exclusão e que assenta no facto de serem entidades “constituídas sob leis separadas que exigem que se reportem diretamente ao Parlamento Nacional” não tem suporte legal.

Com efeito, a submissão destas duas entidades à disciplina da LOGF resulta desta própria lei ao definir as instituições que a ela estão sujeitas.

Assim, e em obediência aos princípios da unidade e universalidade, o OE e a CGE devem incluir todas as receitas e despesas do IPG e da ANPM.

A não inclusão destas entidades e da totalidade das suas receitas e despesas no OE e na CGE constitui um fenómeno de desorçamentação, que consiste na realização de receitas e despesas à margem do OE e da CGE.

Esta matéria foi já objeto de recomendação em anos anteriores e que aqui se reitera.

## **Recomendação 2**

*A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no art. 4.º da LOGF, como é o caso, designadamente, dos Institutos Públicos.*

---

<sup>27</sup> Cf. n.º 1 do art. 2.º, *ibidem*.

<sup>28</sup> Cf. n.º 2, *ibidem*.

<sup>29</sup> De acordo com o seu diploma de criação (DL n.º 33/2012, de 18 de julho), “[o] Instituto do Petróleo e Geologia de Timor-Leste – Instituto Público., referido doravante como IPG, é um instituto integrado na administração indirecta do Estado, sob a forma de instituto público, com autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprios” [sublinhado nosso] - cf. n.º 1 do art. 1.º.

<sup>30</sup> Conforme o diploma que procedeu à sua criação (DL n.º 20/2008, de 19 de junho, alterado pelo DL n.º 1/2016, de 9 de fevereiro), “[a] Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM) é uma pessoa colectiva de direito público, na modalidade de Instituto Público, detentora de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprio (...)” [sublinhado nosso] - cf. n.º 1 do art. 1.º.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

O OE para 2018 inclui o orçamento da RAEOA que prevê a realização de despesas no valor de 28,0 milhões USD a financiar através de transferências do OE (27,1 milhões USD) e Receitas Próprias (0,9 milhões USD).

A despesa em causa destina-se apenas a Salários e Vencimentos (8,0 milhões USD), Bens e Serviços (16,2 milhões USD) e Transferências Públicas (3,8 milhões USD), conforme se pode concluir da informação constante do Livro Orçamental 3-C.

Não foram orçamentadas quaisquer despesas relativas a Capital Menor e a Capital de Desenvolvimento, quando, como é público e bem sabido, estavam em curso, em 2018, projetos de construção de infraestruturas, como é o caso do aeroporto de Oe-Cusse.

Por outro lado, não foram objeto de orçamentação os Saldos em Conta Bancária, acumulados pela Região desde a sua criação, e resultantes de montantes recebidos anualmente do OE e não gastos.

Acresce que não se encontram refletidos na Demonstração Financeira Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro do ano de 2018, os recebimentos e pagamentos da RAEOA, mas apenas a realização da transferência dos 27,1 milhões USD.

Em resultado, as contas da Região estão fora do perímetro de consolidação das contas do Estado em violação dos já citados princípios da unidade e universalidade orçamentais, apesar da Nota 15 às Demonstrações Financeiras da CGE conter informação sobre a sua execução orçamental.

A não inclusão no OE e na CGE da totalidade das receitas e despesas da RAEOA constitui, também, um fenómeno de desorçamentação, conforme se analisa no **Ponto 8.4**.

Apesar do OGE incluir o OSS, a CGE 2018 não integra as contas anuais da Segurança Social, ao contrário do que aconteceu com a CGE relativa ao ano de 2017.

Em 7 de junho de 2019, o Ministério da Solidariedade e Inclusão procedeu ao envio a este Tribunal do “Relatório e Conta da Segurança Social” de 2018, para efeitos de prestação de contas. Não obstante, constata-se que a lei não é clara quanto à forma de prestação de contas da Segurança Social, nomeadamente quanto à sua inclusão na CGE.

De acordo com o disposto no n.º 3 do art. 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, que cria o Regime Contributivo de Segurança Social, “[s]ão aprovadas por lei as regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do Orçamento da Segurança Social”, que não foram ainda aprovadas.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

### **Recomendação 3**

*Proceda à clarificação legislativa da matéria relativa à prestação de contas da Segurança Social, no que se refere, nomeadamente, à sua integração na Conta Geral do Estado, e legisle sobre as matérias previstas no n.º 3 do art. 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro.*

### **3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS**

Todas as entidades públicas estão sujeitas ao dever de prestação de contas à CdC, devendo os respetivos documentos de prestação de contas ser enviados a este Tribunal até ao dia 31 de maio do ano seguinte a que respeitam<sup>31</sup>.

De um universo de 58 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes em 2018<sup>32</sup>, apenas 7 enviaram à CdC os seus documentos anuais de prestação de contas<sup>33</sup>, pelo que se reitera a recomendação do ano anterior.

### **Recomendação 4**

*As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à Câmara de Contas os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.*

---

<sup>31</sup> Nos termos das disposições combinadas dos n.ºs 1,2 e 4 do art. 3.º, do art. 37.º e do n.º 4 do art. 38.º, todos da LOCC.

<sup>32</sup> Estão em causa as 35 Agências Públicas Autónomas incluídas no OE e na CGE, 12 municípios, o FDCH, a RAEOA-ZEESM, as 8 entidades não incluídas no perímetro de consolidação de contas, e ainda o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

<sup>33</sup> São elas a ANPM, o BCTL, o IPG, a TIMOR GAP, a RAEOA, o Parlamento Nacional e o INSS.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 4. FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO

O OE para 2018 autorizou a realização de transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de 982,5 milhões USD, ou seja, 382,6 milhões USD acima da receita do Fundo Petrolífero<sup>34</sup> estimada para o mesmo ano (599,9 milhões USD).

Tabela 3 – FINANCIAMENTO DA DESPESA POR ORIGEM E AFETAÇÃO - 2018

		milhões USD					
Descrição	Transferências Fundo Petrolífero	Receitas Domésticas	Saldo da Conta Tesouro	Empréstimos	Total	Peso	
FCTL	Todos (excepto FI)	642.3	188.8	44.4	-	875.5	68.5%
	FI	324.4	-		61.6	386.0	30.2%
FDCH		15.8	-		-	15.8	1.2%
<b>Total</b>		<b>982.5</b>	<b>188.8</b>	<b>44.4</b>	<b>61.6</b>	<b>1,277.4</b>	<b>100.0%</b>
<b>Total Receitas 2018 (%)</b>		<b>76.9%</b>	<b>14.8%</b>	<b>3.5%</b>	<b>4.8%</b>	<b>100.0%</b>	
<b>Total Receitas 2017 (%)</b>		<b>77.8%</b>	<b>14.9%</b>	<b>0.0%</b>	<b>7.3%</b>	<b>100.0%</b>	

Fonte: OGE 2017 e 2018

O OE previu que o financiamento das despesas para 2018, no valor global de 1.277,4 milhões USD, fosse assegurado por transferências do Fundo Petrolífero (76,9%), pelas Receitas Domésticas (14,8%), pelo Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior (3,5%) e através de Empréstimos (4,8%).

Tabela 4 – EXECUÇÃO DAS FONTES FINANCIAMENTO DA DESPESA – 2017 E 2018

Fontes Financiamento	milhões USD					
	2018			2017		Variação 2017/18
	Orçamento Final	Execução Financiamento	Total Financiamento	Taxa de Execução	Execução Financiamento	
(1)	(2)	(3)	(4)=(2)/(1)	(5)	(6)=[(2)/(5)]-1	
Transferências do Fundo Petrolífero	982.5	982.5	67.2%	100.0%	1,078.8	-8.9%
Receitas Domésticas	188.8	192.5	13.2%	101.9%	188.9	1.9%
Saldo da Conta do Tesouro	44.4	248.5	17.0%	559.7%	137.9	0.0%
Empréstimos	61.6	39.2	2.7%	63.6%	30.1	30.1%
<b>Total Financiamento</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,462.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>114.5%</b>	<b>1,435.7</b>	<b>1.9%</b>

Fonte: OGE 2018 e CGE 2017 e 2018

O valor total das diferentes fontes de financiamento atingiu os 1.462,7 milhões USD, o que corresponde a 114,5% do valor orçamentado, ou seja, bem acima do previsto. Esta situação resultou, essencialmente, do facto dos Saldos da Conta do Tesouro terem sido, a 1 de janeiro de 2018, consideravelmente superiores (248,5 milhões USD) ao previsto no OGE (44,4 milhões USD).

<sup>34</sup> Incluindo as receitas petrolíferas e os recebimentos de juros e dividendos dos investimentos do Fundo Petrolífero.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 5. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA

### 5.1 ANÁLISE GLOBAL

O OE para 2018 previu uma receita total de 850,3 milhões USD, dos quais 599,9 milhões USD referentes a “Receitas Petrolíferas” (incluindo os juros e dividendos dos investimentos do Fundo Petrolífero e líquido de reembolsos fiscais), 188,8 milhões USD de Receitas Domésticas e 61,6 milhões USD provenientes de Empréstimos.

Apesar da Tabela I do Anexo I do OGE fazer referência a “1.1 Receitas Petrolíferas”, os valores apresentados incluem os relativos a “Juros do Fundo Petrolífero” que não são receitas petrolíferas mas receitas provenientes de investimentos do Fundo Petrolífero<sup>35</sup>.

Com efeito, a Tabela I reflete as receitas do Fundo Petrolífero<sup>36</sup>, onde se incluem as receitas petrolíferas (impostos, royalties e taxas) e as receitas resultantes de investimentos do Fundo Petrolífero (juros, dividendos e outros recebimentos).

Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA – 2017 E 2018

Receitas	milhões USD					
	Orçamento	2018		Taxa de Execução	2017	Variação 2017/18
		Receitas Cobradas	% Total Receita		Receitas Cobradas	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=[(2)/(4)]-1		
Receitas Petrolíferas (*) / Receitas do Fundo Petrolífero	599.9	802.4	77.6%	133.8%	762.3	5.3%
Receitas Domésticas / Não Petrolíferas	188.8	192.5	18.6%	102.0%	188.8	1.9%
Empréstimos	61.6	39.2	3.8%	63.6%	30.1	30.3%
<b>Total das Receitas</b>	<b>850.3</b>	<b>1,034.1</b>	<b>100.0%</b>	<b>121.6%</b>	<b>981.2</b>	<b>5.4%</b>

Fonte: OGE, CGE e Relatório Anual do Fundo Petrolífero 2018

(\*) Incluindo recebimentos de juros e dividendos (al. c) do n.º 1 do art. 6.º da Lei n.º 9/2005, cit.) e líquido de reembolsos fiscais (art. 10.º da mesma lei)

A receita cobrada foi superior em 21,6% ao previsto no OGE, em resultado das receitas do Fundo Petrolífero terem ficado 33,8% acima do orçamentado. Estas receitas representaram 77,6% do total arrecadado em 2018.

As Receitas Domésticas ficaram, igualmente, acima do previsto (+1,9%), tendo atingido os 192,5 milhões USD, perfazendo 18,6% das receitas cobradas em 2018.

Os recebimentos provenientes de empréstimos, associados à execução das obras públicas, ficaram-se pelos 39,2 milhões USD, matéria que é abordada no **Ponto 11.1** deste Relatório.

As receitas de 2018 representaram um crescimento de 5,4% face ao ano de 2017.

<sup>35</sup> Cf. al. c) do n.º 1 do art. 6.º da Lei n.º 9/2005, cit.

<sup>36</sup> Previstas no art. 6, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 5.2 RECEITAS DOMÉSTICAS

As Receitas Domésticas compreendem as Receitas Fiscais e as Receitas não Fiscais. Estas últimas receitas incluem as taxas e outras receitas cobradas pelos serviços da administração direta do Estado, pelos SFA, pelos Órgãos Autónomos e pelos Municípios.

Em 2018 as Receitas Domésticas cresceram 3,6 milhões USD face ao ano de 2017, resultante do aumento das Receitas não Fiscais, em 5,4 milhões USD. No mesmo período, verificou-se uma diminuição em 1,8 milhões USD nas Receitas Fiscais.

Tabela 6 – RECEITAS DOMÉSTICAS – 2014 A 2018

Receitas Domésticas	milhões USD										Variação 2014/18
	2014		2015		2016		2017		2018		
	Valor	% Valor									
Receitas Fiscais	125.6	73.8%	122.2	70.4%	145.5	72.6%	130.0	68.9%	128.2	66.6%	2.1%
Receitas Não Fiscais	44.6	26.2%	51.5	29.6%	55.0	27.4%	58.8	31.1%	64.3	33.4%	43.9%
<b>Total</b>	<b>170.2</b>	<b>100.0%</b>	<b>173.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>200.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>188.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>192.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>13.1%</b>

Fonte: CGE 2014 a 2018

Apesar do valor das Receitas Domésticas cobradas em 2018 representar um aumento de 13,1% (+22,2 milhões USD) face ao verificado em 2014 e de 1,9% (+3,6 milhões USD) face a 2017, o seu valor ficou 4,0% abaixo (-8,0 milhões USD) do verificado em 2016.

As Receita Fiscais têm vindo a diminuir desde o ano de 2016 (-11,9%). O valor cobrado em 2018 representou um aumento de apenas 2,1 % face ao verificado em 2014.

Nos últimos 5 anos assistiu-se a aumento significativo e constante das Receitas não Fiscais (+43,9% face ao verificado em 2014).

### 5.2.1 PERDA DE RECEITAS

No âmbito do RPCGE a CdC aprecia a atividade financeira do Estado, mais especificamente no que se refere aos apoios por este concedidos, direta ou indiretamente, nomeadamente através de benefícios fiscais<sup>37</sup>.

Em 2018 ficou suspensa a cobrança do imposto seletivo de consumo sobre as armas e munições para a PNTL e as F-FDTL, e a sujeição a retenção na fonte sobre pagamentos relacionados com assistência médica no estrangeiro, quando exista um acordo entre o beneficiário do rendimento e o Ministério da Saúde<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Cf. al. g) do n.º 1 do art. 29.º da LOCC.

<sup>38</sup> Cf. n.ºs 2 e 3 do art. 3.º da Lei n.º 2/2018, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Ficou isenta do pagamento de quaisquer taxas, direitos aduaneiros e demais imposições, a introdução, em território nacional, de bens que sejam doados ao Estado por pessoas coletivas de direito internacional ou por pessoas coletivas públicas de outros Estados, ao abrigo de acordos celebrados, para esse efeito, por titulares ou por membros de órgãos de soberania<sup>39</sup>.

A mesma isenção aplicou-se, ainda, aos bens introduzidos em território nacional destinados à construção de equipamentos coletivos ou de infraestruturas que sejam doados ao Estado após a conclusão da execução física da obra<sup>40</sup>.

À semelhança dos anos anteriores, o OGE para 2018 não apresentou informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição benefícios fiscais e não fiscais, ao contrário do que se encontra previsto na LOGF<sup>41</sup>.

### Recomendação 5

*O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.*

Sem prejuízo, e ao contrário do verificado nos anos anteriores, a CGE de 2018 apresenta, pela primeira vez, informação relativa às receitas fiscais e aduaneiras não arrecadadas (perda de receitas) em resultado dos benefícios fiscais previstos na lei e outros concedidos pelo Estado.

Tabela 7 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS (ISENÇÕES FISCAIS E ADUANEIRAS) – 2014 A 2018

	milhões USD					
Isonções Fiscais e Aduaneiras	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Imposto sobre o Rendimento	0.4	0.6	2.0	2.9	0.3	6.1
Imposto sobre Serviços	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Direitos Aduaneiros de Importação	8.7	3.2	5.3	0.5	1.0	18.8
<b>Total</b>	<b>9.1</b>	<b>3.8</b>	<b>7.3</b>	<b>3.4</b>	<b>1.2</b>	<b>24.9</b>

Fonte: CGE 2018

De acordo com a informação constante da CGE a receita não arrecadada resultante da atribuição de benefícios fiscais e aduaneiros totalizou os 24,9 milhões USD, dos quais 16,4 milhões USD (66%) são referentes aos anos de 2014 e 2016.

Em 2018, o valor da receita não arrecadada foi de apenas 1,2 milhões USD, que representou o valor mais baixo dos últimos 5 anos.

<sup>39</sup> Cf. n.º 2 do art. 4.º, *ibidem*.

<sup>40</sup> Cf. n.º 3, *ibidem*.

<sup>41</sup> Cf. als. m), n) e o) do n.º 3 do art. 22.º desta lei.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A receita não arrecadada que apresenta valores mais altos é a relativa a direitos aduaneiros de importação, que, no período de 2014 a 2018, somou 18,8 milhões USD (75,4% do total).

Parte dos direitos aduaneiros de importação não arrecadados respeita a empresas com “certificado de investidor” que reconhece o direito a benefícios fiscais e aduaneiros, por estarem associadas a projetos de investimento ou reinvestimento cuja atividade se encontra prevista na Lei do Investimento Privado<sup>42</sup>.

Esta lei prevê que as empresas/investidores possam ter 100% de isenção de imposto sobre o rendimento, imposto sobre vendas e imposto sobre serviços, por um prazo compreendido entre os 5 e os 10 anos<sup>43</sup>.

De acordo com a informação prestada pela Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste, no final do ano de 2018 existiam 32 “certificados de investidor” válidos, que haviam sido emitidos entre os anos de 2014 e 2018.

A nova Lei do Investimento Privado entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018 e previa a realização pelas “autoridades competentes” de uma auditoria anual aos certificados do investidor emitidos e aos acordos especiais de investimento celebrados antes da entrada em vigor desta lei<sup>44</sup>.

No âmbito da elaboração deste Relatório e Parecer foram questionados o Ministério das Finanças e a Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste sobre a realização da auditoria prevista na lei.

O Ministério das Finanças, na sua resposta, remeteu a questão para a Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste que, por sua vez, confirmou não ter sido realizada qualquer auditoria até novembro de 2019.

No ano de 2018 foram emitidos 10 “certificados”, todos com empresas do *Pelican Paradise Group*.

### **Recomendação 6**

*Seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.º 2 do art. 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado).*

---

<sup>42</sup> Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto, que revoga a Lei n.º 14/2011, de 28 de setembro.

<sup>43</sup> Cf. arts. 29.º e 31.º da Lei n.º 15/2017, cit.

<sup>44</sup> Cf. n.º 2 do art. 49.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

As receitas não arrecadadas referentes a direitos aduaneiros de importação respeitam às isenções constantes da tabela seguinte.

Tabela 8 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO – 2014 A 2018

Isenções Direitos Aduaneiros	milhões USD					
	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Certificado de Investidor	0.4	0.3	0.0	0.1	0.5	1.3
Individual	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Diplomata	8.3	0.1	5.2	0.2	0.3	14.1
ONG	0.1	1.9	0.1	0.1	0.1	2.2
Governo	0.0	0.9	0.0	0.1	0.1	1.1
<b>Total</b>	<b>8.7</b>	<b>3.2</b>	<b>5.3</b>	<b>0.5</b>	<b>1.0</b>	<b>18.8</b>

Fonte: CGE 2018

A grande maioria dos direitos aduaneiros de importação não arrecadados refere-se às isenções previstas na Lei Tributária<sup>45</sup> para as representações diplomáticas, agências das Nações Unidas e agências especializadas<sup>46</sup>, que, no período em análise totalizou os 14,1 milhões USD (75,4%).

## 5.2.2 RECEITAS FISCAIS

Como questão prévia à análise da execução orçamental da Receita Fiscal, importa referir que a estrutura da informação apresentada na CGE sobre esta matéria é diferente da constante do OGE e dos respetivos Livros Orçamentais.

Com efeito, a CGE divide as Receitas Fiscais entre “Imposto sobre Mercadorias” e “Outros Impostos”, quando o OGE e os Livros Orçamentais dividem a mesma informação entre “Impostos Diretos” e “Impostos Indiretos”.

Por outro lado, a CGE faz referência a receitas relativas a impostos que não existem no ordenamento jurídico Timorense, como é o caso do “Imposto Corporativo” ou o “Imposto Especial de Retenção”.

Sem prejuízo, é de salientar que o Livro 1 - Panorama Orçamental carece também de rigor nesta matéria ao referir-se ao Imposto sobre Salários, previsto na Lei Tributária, como “Imposto sobre Rendimentos” e ao Imposto sobre o Rendimento como “Imposto Corporativo”.

<sup>45</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de junho.

<sup>46</sup> Cf. Anexo IV, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Face ao exposto recomenda-se que:

**Recomendação 7**

*Em matéria de referência a receitas fiscais o OGE, os Livros Orçamentais e a CGE devem adotar as denominações dos impostos existentes no ordenamento jurídico Timorense, designadamente, na Lei Tributária.*

Em 2018 a Receita Fiscal atingiu os 128,2 milhões USD, o que correspondeu a 96,8% do valor orçamentado.

Tabela 9 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA FISCAL – 2018

Receitas Fiscais	Orçamento	Receitas Cobradas	% Total Receita	milhões USD
				Taxa de execução
<b>Impostos Sobre Mercadorias</b>	<b>68.4</b>	<b>69.8</b>	<b>54.4%</b>	<b>102.1%</b>
Imposto sobre Vendas	16.2	14.7	11.4%	90.6%
Imposto sobre o Consumo	37.6	35.2	27.5%	93.7%
Imposto sobre Importação	14.7	20.0	15.6%	136.1%
<b>Outros Impostos</b>	<b>64.1</b>	<b>58.4</b>	<b>45.6%</b>	<b>91.1%</b>
Empregados do Governo	7.3	5.3	4.1%	73.1%
Outros Empregados	13.5	12.5	9.7%	92.5%
Imposto Especial de Retenção	31.1	26.9	21.0%	86.5%
Imposto Corporativo	8.4	9.4	7.3%	111.8%
Imposto sobre Serviços	3.3	3.9	3.0%	115.3%
Outros Impostos	0.5	0.5	0.4%	96.8%
<b>Total das Receitas Fiscais</b>	<b>132.5</b>	<b>128.2</b>	<b>100.0%</b>	<b>96.8%</b>

Fonte: CGE 2018

Os Impostos sobre Mercadorias representaram 54,4% da Receita Fiscal cobrada em 2018, sendo o Imposto Seletivo sobre o Consumo o mais significativo (35,2 milhões de USD), representando 27,5% da mesma.

Nos Outros Impostos destaca-se o Imposto de Retenção, cujas receitas ascenderam a 26,9 milhões USD, correspondentes a 21,0% da Receita Fiscal do Ano.

No ano de 2017 houve um empolamento da estimativa para este imposto (37,8 milhões USD), tendo a execução orçamental sido de apenas 28,0% (10,7 milhões USD).

Para 2018 as previsões orçamentais relativas ao “Imposto Corporativo”/Imposto sobre o Rendimento (8,4 milhões USD) foram mais prudentes o que evitou a repetição da situação ocorrida em 2017, tendo a execução ficado acima do previsto (9,4 milhões USD).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

O quadro seguinte ilustra a evolução da Receita Fiscal nos últimos cinco anos.

Tabela 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA FISCAL – 2013 A 2018

Receitas Fiscais	milhões USD						
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Var. 2017/18
Impostos sobre mercadorias	60.8	67.0	65.7	76.0	74.0	69.8	-5.7%
Outros Impostos	43.9	58.0	56.5	69.0	56.0	58.4	4.3%
<b>Total</b>	<b>104.8</b>	<b>125.0</b>	<b>122.2</b>	<b>145.0</b>	<b>130.0</b>	<b>128.2</b>	<b>-1.4%</b>

Fonte: CGE 2014 a 2018

Entre os anos de 2013 e 2016 verificou-se um movimento cíclico de aumento e diminuição nas Receitas Fiscais, sendo que, após 2016, se registou a diminuição destas receitas em dois anos consecutivos. Entre 2016 e 2018, estas receitas diminuíram 11,6%, fenómeno justificado pelo abrandamento económico que ocorreu nos anos de 2017 e 2018.

As Receitas Fiscais cobradas em 2018 (128,2 milhões USD) ficaram ao nível das receitas arrecadadas em 2014 (125,0 milhões USD).

### 5.2.3 RECEITAS NÃO FISCAIS

As Receitas não Fiscais são compostas essencialmente por taxas, multas, venda de bens, prestação de serviços e outras receitas diversas, cobradas pelos serviços da administração direta e indireta do Estado (incluindo os SFA) e pelos Órgãos Autónomos (incluindo os Tribunais).

À semelhança do que foi feito para as Receitas Fiscais mostra-se necessário fazer aqui um parêntese prévio à análise da Receita não Fiscal, uma vez que a terminologia adoptada na CGE para referência às entidades que geram receitas é diferente da adotada no OGE.

A este respeito a CGE fala em “agências autónomas”, “agências públicas autónomas” e “instituições autónomas” para se referir aos SFA e Órgãos Autónomos, mencionados no OGE.

Neste Relatório e Parecer o conjunto dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios são designados de “entidades autónomas”.

Em 2018 as Receitas não Fiscais ascenderam a 64,3 milhões de USD, registando um aumento de 5,4 milhões USD face ao ano anterior (+9,3%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA NÃO FISCAL – 2013 A 2018

Receitas não Fiscais	milhões USD							% Total Receitas (2018)	Var. 2017/18
	2013	2014	2015	2016	2017	2018			
Administração Direta do Estado	24.2	19.6	44.9	46.2	52.8	55.3	86.1%	4.9%	
Entidades Autônomas	22.2	25.0	6.5	8.8	6.1	8.9	13.9%	47.2%	
<b>Total</b>	<b>46.3</b>	<b>44.6</b>	<b>51.5</b>	<b>55.0</b>	<b>58.8</b>	<b>64.3</b>	<b>100.0%</b>	<b>9.3%</b>	

Fonte: CGE 2013 a 2018

As receitas cobradas pela EDTL/Direção-Geral de Eletricidade pelo fornecimento de energia elétrica e pela aplicação de multas, no valor de 32,9 milhões USD, representaram, em 2018, 51,2% das Receitas não Fiscais e 55,3% das receitas dos serviços da Administração Direta do Estado.

As Receitas não Fiscais registaram um crescimento nos últimos 4 anos, tendo aumentado dos 44,6 milhões USD, em 2014, para os 64,3 milhões USD, que representou um aumento total de 43,9% (+19,6 milhões USD). Estas receitas cresceram, em média e no mesmo período, em cerca de 3,9 milhões USD ao ano.

A receita das “Entidades Autônomas” é ainda muito reduzida, representando apenas 4,6% das Receitas Domésticas e 13,9% das Receitas não Fiscais, apresentando ainda uma grande dependência das dotações do OE.

Tabela 12 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA NÃO FISCAL (ENTIDADES AUTÔNOMAS) - 2018

Entidade	milhares USD			
	Orçamento	Receitas Cobradas	% Total Receitas	Taxa de Execução
Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste	45.0	20.0	0.2%	44.5%
Autoridade Nacional de Comunicações	0.0	899.0	10.1%	-
Administração dos Portos de Timor Leste (APORTIL)	3,015.0	4,092.0	45.9%	135.7%
Instituto de Gestão de Equipamentos	50.0	287.0	3.2%	574.0%
Serviço Autônomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde (SAMES)	328.0	289.0	3.2%	88.1%
Serviços de Registo e Verificação Empresarial (SERVE)	0.0	215.0	2.4%	-
Universidade Nacional Timor Lorosa'e (UNTL)	882.0	1,160.0	13.0%	131.5%
Hospital Nacional Guido Valadares	235.0	623.0	7.0%	265.1%
Tribunais	0.0	12.0	0.1%	-
Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento, Formação e Promoção do Bambu	150.0	12.0	0.1%	8.0%
Arquivo e Museu da Resistência Timorense	0.0	2.0	0.0%	-
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial	0.0	73.0	0.8%	-
Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar	0.0	150.0	1.7%	-
Centro Nacional de Formação Profissional-Becora	0.0	6.0	0.1%	-
Centro Logístico Nacional	0.0	492.0	5.5%	-
Outras receitas de SFA, Órgãos Autônomos e Municípios (incluindo juros)	0.0	576.0	6.5%	-
<b>Total</b>	<b>4,705.0</b>	<b>8,908.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>189.3%</b>

Fonte: OGE e CGE 2018



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A APORTIL é responsável pela cobrança de quase metade (45,9%) da receita de todas as “Entidades Autónomas”, sendo seguida, em termos de representatividade da receita, pela UNTL, que procedeu à cobrança de 13,0% da Receita não Fiscal daquelas Instituições.

Verificou-se que, em 2018, não foi orçamentada qualquer receita relativa a 16 do total de 23 SFA constantes da Tabela III do OGE. Acontece que pelo menos 7 dos 16 SFA sem receita orçamentada procederam à cobrança de receitas, cujo valor total ascendeu a pelo menos 1,8 milhões USD.

Houve também Órgãos Autónomos e Municípios que geraram receitas ao longo do ano sem que tal estivesse previsto, através da correspondente inscrição orçamental no OE.

### **Recomendação 8**

*Proceda à inscrição e orçamentação de todas as receitas dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios na lei do Orçamento, em obediência aos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da especificação.*



## 6. EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA

---

### 6.1 CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO

Em matéria de execução orçamental os serviços da administração direta e indireta do Estado encontram-se sujeitos ao cumprimento das leis aplicáveis à administração pública, como sejam, o Regime Jurídico do Aprovisionamento<sup>47</sup> e dos Contratos Públicos<sup>48</sup>, o OGE, a LOGF e os Decretos de Execução Orçamental.

Entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018, esteve em vigor o regime duodecimal que obedeceu ao estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/2018, cit. Este Decreto procedeu à prorrogação da vigência, até à entrada em vigor do OGE para 2018, das disposições constantes do Decreto do Governo n.º 1/2017, cit., sobre a execução orçamental para 2017.

O OGE para 2018, aprovado pela Lei n.º 2/2018, cit., entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produziu efeitos a partir de 1 de janeiro, tendo as disposições relativas à sua execução, monitorização e reporte, sido aprovadas pelo Decreto do Governo n.º 9/2018, cit.

Quer o Decreto do Governo n.º 1/2017, cit., que estabeleceu as normas de execução do OGE para 2017, quer o Decreto do Governo n.º 9/2018, de 8 de outubro, mas, igualmente, a Lei n.º 2/2018, cit., determinam que “assinatura de contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade política, financeira, civil e criminal”<sup>49</sup>, como decorrência do art. 46.º da LOGF.

A falta de cabimento da despesa em rubrica apropriada é fundamento de recusa de “visto” da CdC, no âmbito da fiscalização prévia, por este Tribunal, dos atos e contratos geradores de despesa superior a cinco milhões de USD e dos adicionais aos contratos visados<sup>50</sup>.

Em 2018 foram remetidos 5 contratos à CdC para fiscalização prévia, todos eles referentes a obras públicas no valor global de 43,7 milhões USD.

Em 15 de março de 2018 foi proferida a decisão de recusa do “visto” ao contrato para “Construção do Novo Edifício do Quartel Geral da PNTL”, com o valor de 10,2 milhões USD, por inexistência de cabimento orçamental.

---

<sup>47</sup> DL n.º 10/2005, de 21 de novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 24/2008, de 23 de julho, alterado pelo DL n.º 1/2010, de 18 de fevereiro, pelo DL n.º 15/2011, de 30 de março, e pelo DL n.º 38/2011, de 17 de agosto.

<sup>48</sup> DL n.º 12/2005, de 21 de novembro.

<sup>49</sup> Cf. n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 2/2018, cit., e n.º 1 do art. 2.º dos Decretos do Governo cit.

<sup>50</sup> Cf. n.º 3 do art. 30.º e als. b) e d) do n.º 1 do art 32.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

No seguimento da publicação do OGE para 2018, em setembro, este contrato foi novamente enviado para fiscalização prévia, tendo-lhe sido concedido o “visto” em 16 de outubro do mesmo ano.

Os restantes 4 contratos foram “visados” sendo que três deles foram objeto de recomendação pela CdC, resultantes da ocorrência dos seguintes factos:

- Não inscrição no OGE para o ano de 2018<sup>51</sup>:
  - ✓ Das receitas provenientes do *Grant Agreement Grant Number 0504-TIM (EF)*, celebrado entre Timor-Leste e o ADB;
  - ✓ Das despesas resultantes da execução do *Road Network Upgrading Project (Additional Financing-European Union) District Roads Rehabilitation and Maintenance Project (DRRMP), C16/17 Package 1 (Sta 0.00 To 13.50)*.
- Não envio do contrato à CdC dentro do prazo legal<sup>52</sup>;
- As declarações de receitas e despesas, constantes do OGE e das Demonstrações Financeiras Anuais do Estado não evidenciarem os montantes dos pagamentos que são assumidos por terceiros em benefício do Estado, ao contrário do que dispõem as *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) Cash Basis*<sup>53</sup>.

## 6.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE

O FCTL é uma designação que consta da LOGF e é usualmente utilizada no Livro Orçamental 1 e na CGE. Contudo, é uma designação que não consta do OGE.

Sem prejuízo, para efeitos de prestação de contas o FCTL engloba os serviços da administração direta, os SFA, os Órgãos Autónomos e os Municípios, não incluindo FDCH.

### 6.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS

O OE para o FCTL atingiu os 1.261,6 milhões USD, tendo sido realizadas despesas no montante global de 1.141,7 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 90,5%.

As alterações orçamentais resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência incluída na categoria de Bens e Serviços das Dotações para todo o Governo.

---

<sup>51</sup> “Reabilitação e Manutenção das estradas Ermera - Fatubessi e Aipelu (Bazartete) - Tokoluli (Sta. 0,00 a 13,50)” – Proc. n.º 01/VP/2018/CC.

<sup>52</sup> “Melhoria e Manutenção da Estrada de Díli-Ainaro, Lote 2: Secção Laulara-Solerema” – Proc. n.º 05/VP/2018/CC.

<sup>53</sup> “Reabilitação e Manutenção das estradas Ermera - Fatubessi e Aipelu (Bazartete) - Tokoluli (Sta. 16,02 a 32,04)” – Proc. n.º 08/VP/2018/CC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 13 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA POR CATEGORIA – 2017 E 2018<sup>54</sup>

Categorias	2018							2017		Variação 2017/18 (8)=[(4)/(7)]-1
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesas Realizadas	% Despesas Realizadas	Taxa de Execução	Despesas Realizadas			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)		(6)=(4)/(3)	(7)			
Salários e Vencimentos	200.3	6.9	207.2	197.2	17.3%	95.2%	197.0	0.1%		
Bens e Serviços	338.2	-9.7	328.6	288.2	25.2%	87.7%	286.4	0.6%		
Transferências Públicas	324.2	2.2	326.4	312.5	27.4%	95.7%	406.2	-23.1%		
Capital Menor	5.1	0.4	5.5	7.8	0.7%	142.4%	13.1	-40.4%		
Capital de Desenvolvimento	393.7	0.2	394.0	336.1	29.4%	85.3%	245.8	36.7%		
<b>Total</b>	<b>1,261.6</b>	<b>0.0</b>	<b>1,261.6</b>	<b>1,141.7</b>	<b>100.0%</b>	<b>90.5%</b>	<b>1,148.4</b>	<b>-0.6%</b>		

Fonte: OGE 2018 e CGE 2017 e 2018

O valor da despesa do FCTL realizada em 2018 foi semelhante ao valor gasto no ano de 2017, sendo que, contudo, se verificaram alterações muito significativas naqueles anos nas categorias de Transferências, Capital Menor e Capital de Desenvolvimento.

Com efeito, em 2018 ocorreu, face a 2017, uma redução de 23,1% nas Transferências Públicas, por contrapartida da despesa com Capital de Desenvolvimento (+36,7%).

A diminuição do valor das Transferências Públicas resultou da redução do valor das transferências para a RAEOA.

A despesa com Capital Menor diminuiu 40,4% face a 2017.

Em termos de representatividade, o Capital de Desenvolvimento foi a categoria com maior despesa, tendo representado cerca de 1/3 do total da despesa do ano (29,4%).

As Transferências Públicas foram responsáveis por 27,4% da despesa, seguidas pelas aquisições de Bens e Serviços (25,2%).

As despesas com Salários e Vencimentos atingiram os 197,2 milhões USD, valor superior ao das Receitas Domésticas (não Petrolíferas) que, em 2018, atingiram os 192,5 milhões USD.

### 6.2.2.1 Salários e Vencimentos

Em 2018 a despesa com Salários e Vencimentos, pagos a funcionários do Estado, atingiu 197,2 milhões USD, valor idêntico ao de 2017, tendo representado 17,3% do total da despesa do FCTL.

<sup>54</sup> O valor das “Despesas Realizadas” não inclui o montante relativo a adiantamentos não regularizados (1,4 milhões USD), tendo a tabela sido feita a partir dos dados da “Declaração 2 – Despesas por Itens – Todo o Governo” – cf. págs. 132 a 135 da CGE 2018. O mesmo para o ano de 2017 – cf. pág. 64 da CGE 2017.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De acordo com a al. f) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF<sup>55</sup>, a CGE deve indicar informação sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Governo pagos a partir de dotações orçamentais no ano financeiro em curso.

A CGE de 2018 apresenta informação sobre o número de funcionários temporários e permanentes, por serviço do Estado, procurando dar cumprimento ao exigido na lei.

De acordo com esta informação, no final de 2018 o Estado tinha 46.180 funcionários, número semelhante ao do ano anterior (46.054) e que inclui os funcionários dos serviços da administração direta, dos SFA, dos Órgãos Autónomos e dos Municípios, não englobando os funcionários da RAEOA, nem das empresas públicas.

Fazem parte daquele número os 4.130 elementos da PNTL (8,9% do total) e os 2.213 militares das F-FDTL (4,8%).

O Ministério da Educação era responsável por 15.264 funcionários do Estado, correspondentes a 1/3 do total (33,1%), ao passo que o Ministério da Saúde tinha 3.923 elementos ao seu serviço (8,5%).

Não obstante a CGE ter a informação acima referida<sup>56</sup>, existem dúvidas quanto à exatidão dos dados apresentados, na medida em que os números totais por entidade não resultam da soma das partes.

A título de exemplo veja-se, à semelhança do que já se fez no RPCGE relativo a 2017, os dados referentes ao Ministério das Finanças, onde consta o total de funcionários é de 899, sendo que a sua divisão por “graus” apenas totaliza 28.

Esta situação verificou-se já na CGE de 2017 e foi objeto de observação no respetivo RPCGE da CdC, sem que os problemas existentes nos dados apresentados tenham sido corrigidos.

Por outro lado, não há informação sobre a divisão dos 46.180 funcionários entre permanentes e temporários.

Face ao exposto recomenda-se que:

### **Recomendação 9**

*Seja incluída na CGE informação rigorosa sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Estado, nomeadamente quanto à natureza do vínculo laboral.*

---

<sup>55</sup> Na redação dada pelo art. 87.º da LOCC.

<sup>56</sup> Cf. “Perfil do funcionário público, membro F-FDTL e PNTL para dezembro 2018”, págs. 204 a 207 da CGE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

### 6.2.2.2 Bens e Serviços

O orçamento do FCTL para Bens e Serviços ascendeu a 338,2 milhões USD, tendo sido realizadas despesas de 288,2 milhões USD, correspondentes 25,2% do total da despesa do ano.

A taxa de execução orçamental, face ao Orçamento Final (após alterações orçamentais) foi de 87,7%.

À semelhança do verificado em anos anteriores, existem rubricas/contas onde se realizaram despesas acima das respetivas dotações disponíveis, nomeadamente nas seguintes:

- Viagens Locais (execução de 102% da dotação);
- Seguros, Rendas e Serviços (110%);
- Combustível de Geradores (107%);
- Serviços Profissionais (101%).

A questão do pagamento de despesas sem cobertura orçamental foi já suscitada pela CdC em anos anteriores, tendo o Ministério das Finanças informado que adotou medidas corretivas, matéria que continuará a merecer a atenção da CdC no âmbito do RPCGE.

### 6.2.2.3 Transferências Públicas

Os apoios concedidos, direta ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, e outros apoios constituem um dos aspetos a apreciar pelo RPCGE<sup>57</sup>. O OGE define Transferências Públicas como sendo o montante global que um órgão pode gastar em subvenções públicas e pagamentos consignados<sup>58</sup>.

As Subvenções Públicas são reguladas pelo Decreto do Governo n.º 1/2009, de 18 de fevereiro, segundo o qual, “considera-se subvenção pública toda e qualquer importância financeira atribuída, a partir de verbas do Orçamento de Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada ao sector público e não público através do Órgão do Governo que dispõe da respetiva dotação na categoria de transferências públicas”<sup>59</sup>.

Nos termos deste diploma, as subvenções públicas compreendem quer as compensações por prestação de serviços de interesse geral através de financiamentos feitos a entidades públicas e não públicas, quer o pagamento de certos benefícios pessoais<sup>60</sup>.

---

<sup>57</sup> Cf. al. g) do n.º 1 do art. 29.º da LOCC.

<sup>58</sup> Cf. subalínea iii) da al. a) do art. 1.º da Lei n.º 2/2018, cit.

<sup>59</sup> Cf. n.º 2 do art. 1.º do Decreto do Governo n.º 1/2009, cit.

<sup>60</sup> Cf. als. a) e b) do n.º 3 do art. 1.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

O OE de 2018 previu a realização de despesas com Transferências Públicas no montante total de 324,2 milhões USD, valor que foi aumentado em 2,2 milhões USD, por via das alterações orçamentais, fixando-se nos 326,4 milhões USD.

Foram realizadas Transferências Públicas no valor total de 312,5 milhões USD, correspondentes a 95,7% da dotação disponível.

Este valor representou uma diminuição de 23,1% (-93,7 milhões USD) face ao registado em 2017, ano em que as Transferências Públicas totalizaram 406,2 milhões USD.

A parcela mais significativa das Transferências Públicas destina-se a Concessões Públicas, cujo orçamento inicial para 2018 foi de 171,3 milhões USD (52,8% do total para transferências), valor inferior em 87,4 milhões USD ao valor de 258,7 milhões USD orçamentado para 2017 (-33,8%).

Esta redução resultou, essencialmente, da diminuição verificada em 2018 no montante destinado à RAEOA, ano em que se previu uma transferência de 27,1 milhões USD, quando em 2017 o valor orçamentado foi de 171,1 milhões USD.

Tabela 14 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS POR RUBRICA – 2017 E 2018

Rubrica	milhões USD			
	2018		2017	Variação 2017/18
	Despesa Realizada (1)	% Total Despesa	Despesa Realizada (2)	
Pagamentos Benefícios Pessoais	147.0	47.7%	149.4	-1.6%
Concessões Públicas	159.3	51.7%	251.9	-36.8%
Concessões Púb. de Capital	0.0	0.0%	0.0	-
Juros de Empréstimos e Pagamentos Relacionados	1.4	0.5%	0.0	-
Reembolsos de Capital de Empréstimo	0.5	0.2%	0.0	-
<b>Total</b>	<b>308.3</b>	<b>100.0%</b>	<b>401.3</b>	<b>-23.2%</b>

Fonte: CGE 2017 e 2018

A tabela anterior não inclui as Transferências Públicas no valor de 4,2 milhões USD realizadas através da utilização da Reserva de Contingência.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Apesar dos elevados valores envolvidos na atribuição de Concessões Públicas que no ano de 2018 ascenderam a 159,3 milhões USD (sem Reserva de Contingência), a CGE não fornece qualquer informação sobre os beneficiários das mesmas, com exceção da transferência feita para a RAEOA.

A tabela seguinte não pretende ser exaustiva e não reflete todas as transferências realizadas a título de Concessões Públicas (inclui Reserva de Contingência), mas apenas algumas das mais significativas.

Tabela 15 – CONCESSÕES PÚBLICAS MAIS SIGNIFICATIVAS – 2018

Concessões Públicas	milhões USD
	Valor
ANPM / TL Cement	50.0
RAEOA	27.1
Contribuições para a Segurança Social	17.6
TIMOR GAP	9.9
Partidos Políticos	9.2
Conferência Episcopal	6.5
Banco Central de Timor-Leste	5.0
RTTL	1.8
ANPM	1.5
IPG	1.5
<b>Total</b>	<b>130.2</b>

Fonte: Freebalance / FIMS

Em 2018, foram feitas transferências públicas no valor de 987 mil USD para a TIMOR GAP, ANPM e IPG, através da utilização da Reserva de Contingência, para o pagamento de salários, montante incluído nos valores apresentados na Tabela anterior.

### Recomendação 10

*As Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas a título de Concessões Públicas a partir do Orçamento do Estado.*

#### 6.2.2.4 Capital Menor

As dotações orçamentais para despesas com Capital Menor assumem um carácter residual, ao representar apenas 0,4% do total da despesa prevista para o FCTL.

O orçamento final destinado a Capital Menor foi de 5,5 milhões de USD, tendo as despesas atingido os 7,8 milhões USD, o que representou uma taxa de execução orçamental de 142,4%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A justificação para esta taxa de execução orçamental prende-se com o facto de terem sido realizadas despesas com Capital Menor no valor de 5,5 milhões USD com recurso à Reserva de Contingência, sem que a correspondente alteração orçamental esteja refletida nos mapas de execução orçamental.

Foram realizadas despesas no valor de 2,3 milhões USD através da dotação do OE (5,1 milhões USD, após alterações orçamentais), dos quais 0,4 milhões USD para a Aquisição de Veículos, onde se incluem 48,0 mil USD relativos ao pagamento do adiantamento para o fornecimento de 2 ambulâncias para a RAEOA, através do orçamento da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), despesa que, como é fácil perceber, não se enquadra nas atribuições da Presidência do Conselho de Ministros, pelo que a compra das ambulâncias em questão deveria ter sido feita através do orçamento próprio da RAEOA.

### **Recomendação 11**

*A despesa pública realizada pelos diferentes ministérios deve respeitar apenas à prossecução das respetivas atribuições.*

#### **6.2.2.5 Capital de Desenvolvimento**

Os investimentos com Capital de Desenvolvimento ascenderam 336,1 milhões USD, tendo registado uma taxa de execução orçamental de 85,3%.

Estes investimentos foram realizados, essencialmente, através do Fundo das Infraestruturas, que foi responsável por despesas no valor de 331,2 milhões USD (98,5% do total das despesas com Capital de Desenvolvimento).

O Fundo das Infraestruturas é analisado de forma mais desenvolvida no **Ponto 6.2.3**.

#### **6.2.2.6 Despesas de Contingência**

A Reserva (ou Dotação) de contingência destina-se a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, devendo, por conseguinte, ser utilizada apenas em situações urgentes e imprevistas<sup>61</sup>.

A CGE apresenta informação sobre os detalhes das despesas de contingência, dando assim cumprimento à LOGF<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> De acordo com o estabelecido no n.º 3 do art. 7.º e no art. 37.º da LOGF.

<sup>62</sup> Cf. al. j) do n.º 2 do art. 45.º, na redação dada pelo art. 87.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

O OE previu uma Reserva de Contingência no montante de 22,4 milhões USD, orçamentada na categoria de Bens e Serviços das Dotações para todo o Governo.

O orçamento final foi de 24,7 milhões USD, tendo o reforço da dotação sido feito através de dotações do Fundo de Contrapartidas e Provisões para Serviços Legais, PPP e Empréstimos.

Tabela 16 – DESPESAS DE CONTINGÊNCIA POR CATEGORIA - 2017 E 2018

Rubrica	2018				2017	Variação 2017/18
	Orçamento Final (1)	Despesa Realizada (2)	% Total Despesa (3)	Taxa de execução (4)=(2)/(1)	Despesa Realizada (5)	
Salários e Vencimentos	6.0	4.4	19.3%	72.4%	1.5	187.4%
Bens e Serviços	14.5	8.6	38.2%	59.4%	3.1	179.8%
Transferências	4.2	4.2	18.4%	99.6%	4.9	-15.0%
Capital Menor	0.0	5.5	24.1%	0.0%	0.0	0.0%
<b>Total</b>	<b>24.7</b>	<b>22.6</b>	<b>100.0%</b>	<b>91.4%</b>	<b>9.5</b>	<b>138.1%</b>

Fonte: CGE 2017 e 2018

A lei estabelece como limite para a realização de despesas de contingência o valor correspondente a 5% do total dos gastos<sup>63</sup>.

Embora a Reserva de Contingência tenha sido reforçada face à sua dotação inicial, a mesma apenas representou 2,0% do total de gastos previstos, tendo, assim, ficado dentro do limite de 5% legalmente definido.

A despesa realizada através desta dotação representou também 2,0% despesa total do FCTL.

Não obstante o cumprimento do limite estabelecido, constatou-se, à semelhança do que se verificou em anos anteriores, o pagamento de despesas através da Reserva de Contingência que não cumprem os requisitos exigidos na LOGF, quanto à sua urgência e imprevisibilidade.

Com efeito, constata-se que o Ministério das Finanças procede à análise dos pedidos apresentados pelas várias entidades sem ter em conta o que se encontra previsto na lei quanto aos referidos requisitos que a despesas de contingência devem cumprir.

A título de exemplo, veja-se as despesas com Capital Menor no valor de 5,5 milhões USD pagos à *Wartsila Indonesia*, relativas aos serviços de manutenção dos geradores das Centrais Elétricas de Hera e Betano.

Ora tais despesas resultam do contrato assinado entre a empresa e a RDTL, pelo que os seus encargos deveriam estar devidamente orçamentados.

<sup>63</sup> Cf. al. i) do n.º 3 do art. 22.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Já o Ministério da Administração Estatal solicitou o pagamento através da Reserva de Contingência de dívidas no valor de 329,4 mil USD, relativas às eleições para os Sucos realizadas em 2016. Tratando-se de dívidas de anos anteriores, os seus valores eram há muito conhecidos pelo Ministério pelo que deveriam estar, também, orçamentados.

Outros exemplos paradigmáticos são as despesas do Ministério da Solidariedade Social com o “pagamento pensionista, sobrevivência, invalidez no velhice husi Outubro – Dezembro inklui desimu terseiru”<sup>64</sup>, no montante total de 783,1 mil USD, o pagamento pelo Ministério da Educação de salários de professores no valor de 3,4 milhões USD.

Nos termos do estabelecido na LOGF, devem estar obrigatoriamente inscritas no OGE “[a]s dotações necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes da lei ou de contrato”<sup>65</sup>.

Outros casos existem em que as despesas realizadas através da dotação de contingência resultam de atividades normais da instituição e, como tal, não revestem, igualmente, qualquer carácter de urgência ou de imprevisibilidade. Exemplo desta situação é o pagamento pela Secretaria de Estado da Juventude e Desporto de despesas no valor de 447,7 mil USD relativas a atividades desportivas

Ora, estas obrigações e atividades são conhecidas pelas entidades públicas e, como tal, os respetivos encargos devem ser adequada e atempadamente orçamentados aquando da elaboração pelo Governo da proposta de OGE.

### **Recomendação 12**

*A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.*

### **Recomendação 13**

*Não devem ser objeto de pagamento com recurso à dotação de contingência as despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos, cujos encargos devem estar previstos nas respetivas dotações incluídas no Orçamento Geral do Estado.*

### **Recomendação 14**

*Os pedidos para utilização devem ser analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei para a utilização da Reserva de Contingência.*

---

<sup>64</sup> Cf. CGE 2018, pág. 197.

<sup>65</sup> Cf. al. a) do n.º 6 do art. 23.º desta lei.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 6.2.2 DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA

A análise da despesa por classificação económica engloba a despesa realizada pelos serviços da administração direta, pelos SFA, pelos Órgãos Autónomos e pelos Municípios.

Tabela 17 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA - 2017 E 2018<sup>66</sup>

Classificação orgânica	2018			2017			Variação 2017/18 (8)=[(4)/(7)]-1	
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)		Despesa Realizada (7)
Administração Direta do Estado	760.3	-2.9	757.4	706.4	61.8%	93.3%	811.8	-13.0%
Agências Públicas Autónomas (*)	467.2	2.7	469.9	410.1	35.9%	87.3%	319.9	28.2%
Municípios	34.1	0.2	34.3	26.6	2.3%	77.6%	30.3	-11.9%
<b>Total</b>	<b>1,261.6</b>	<b>0.0</b>	<b>1,261.6</b>	<b>1,143.1</b>	<b>100.0%</b>	<b>90.6%</b>	<b>1,162.0</b>	<b>-1.6%</b>

Fonte: OGE 2018 e CGE 2017 e 2018

(\*) Inclui SFA e Órgãos Autónomos

Os serviços da Administração Direta do Estado (serviços sem autonomia administrativa e financeira) foram responsáveis por 61,8% do total da despesa do FCTL, tendo tido uma execução orçamental global de 93,3%.

A despesa realizada em 2018 representou uma descida de 13,0% face ao verificado no ano anterior para estes serviços.

Já a despesa realizada pelas Agências Públicas Autónomas, que englobam os SFA e os Órgãos Autónomos (órgãos de soberania, etc.), registou um aumento de 28,2%.

A despesa dos Municípios apresenta, ainda, uma expressão muito reduzida no total da despesa do FCTL (2,3%), tendo registado uma execução orçamental de 77,6% e uma redução da despesa de 11,9% face ao ano anterior.

### 6.2.2.1 Administração Direta do Estado

O conjunto dos Serviços da Administração Direta do Estado teve um orçamento inicial de 760,3 milhões USD, reduzido ao longo do ano, por via das alterações orçamentais, 757,4 milhões USD.

<sup>66</sup> Tabela feita a partir da “Declaração de Despesas” para 2018 (cf. págs. 137 a 194 da CGE 2018) e da “Declaração de Despesas” de 2017 (págs. 66 a 98 da CGE 2017). O valor total da “Despesa Realizada” em 2018 apresentado nesta Tabela tem uma diferença de 1,4 milhões USD face ao valor apresentado na Tabela 13, diferença que respeita ao valor dos “Adiantamentos”, e que constam da “Declaração 2 – Despesas por Itens – Todo o Governo” – cf. págs. 132 a 135 da CGE 2018. O mesmo para o ano de 2017 – cf. pág. 64 da CGE 2017.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Esta redução resultou das alterações orçamentais inerentes à utilização da Reserva de Contingência (orçamentada nas Dotações para Todo o Governo) por parte dos SFA, dos Órgãos Autónomos e dos Municípios.

Tabela 18 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO - 2017 E 2018

milhares USD

Administração Direta do Estado	2018					2017		Variação 2017/18 (8)=[(4)/(7)]-1
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)	Despesa Realizada (7)	
Primeiro-Ministro	5,717.6	7.2	5,724.8	5,533.6	0.8%	96.7%	9,150.8	-39.5%
Min. de Estado e da PCM	3,635.1	406.7	4,041.8	3,101.6	0.4%	76.7%	8,864.9	-65.0%
Sec. Estado para a Igualdade e Inclusão	683.8		683.8	660.2	0.1%	96.6%	1,456.7	-54.7%
Min. Coordenador dos Assuntos Económicos	836.0		836.0	601.7	0.1%	72.0%	1,260.3	-52.3%
Sec. Estado Política de Formação Profissional e Emprego	2,045.0	39.0	2,084.0	1,935.4	0.3%	92.9%	7,006.5	-72.4%
Sec. Estado do Desenvolvimento do Sector Cooperativo	694.4		694.4	531.9	0.1%	76.6%	0.0	0.0%
Sec. Estado do Ambiente	695.1		695.1	666.0	0.1%	95.8%	0.0	0.0%
Min. Reforma Legislativa e dos Assuntos Parlamentares	4,213.8	271.9	4,485.8	3,644.7	0.5%	81.3%	0.0	0.0%
Min. das Finanças	13,058.8		13,058.8	11,165.4	1.6%	85.5%	15,074.4	-25.9%
Dotações para Todo o Governo	207,197.8	-24,486.9	182,710.9	167,463.6	23.7%	91.7%	244,125.9	-31.4%
Min. dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	23,308.0	161.5	23,469.5	22,090.3	3.1%	94.1%	21,813.7	1.3%
Min. da Justiça	16,293.6		16,293.6	15,292.8	2.2%	93.9%	18,834.3	-18.8%
Min. da Administração Estatal	8,354.5	441.4	8,795.9	8,060.6	1.1%	91.6%	10,304.6	-21.8%
Min. da Saúde	42,709.0	1,999.9	44,708.9	42,752.2	6.1%	95.6%	41,177.6	3.8%
Min. da Educação, Juventude e Desporto	72,727.2	4,044.6	76,771.8	73,762.9	10.4%	96.1%	82,369.5	-10.4%
Sec. Estado da Juventude e Desporto (SEJD)	3,611.6	466.7	4,078.3	3,982.3	0.6%	97.6%	6,438.5	-38.1%
Min. do Ensino Superior, Ciência e Cultura	3,211.0		3,211.0	2,578.1	0.4%	80.3%	0.0	0.0%
Min. da Solidariedade Social e da Inclusão (MSSI)	52,232.4	807.6	53,040.1	52,726.4	7.5%	99.4%	149,449.0	-64.7%
Min. para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional	100,829.3		100,829.3	93,624.9	13.3%	92.9%	0.0	0.0%
Min. do Planeamento e Investimento Estratégico	10,032.0		10,032.0	8,880.6	1.3%	88.5%	18,213.5	-51.2%
Min. das Obras Públicas (MOP)	101,404.8	8,812.8	110,217.5	100,154.9	14.2%	90.9%	36,150.3	177.1%
Min. dos Transportes e Comunicações	2,075.9		2,075.9	1,818.7	0.3%	87.6%	36,150.3	-95.0%
Min. do Turismo, Comércio e Indústria	5,532.1		5,532.1	4,920.7	0.7%	88.9%	3,734.5	31.8%
Min. da Agricultura e Pescas	7,015.9	727.6	7,743.5	6,951.5	1.0%	89.8%	13,477.9	-48.4%
Min. da Defesa	20,609.6	830.5	21,440.1	20,787.0	2.9%	97.0%	22,433.2	-7.3%
Min. do Interior	36,843.3	1,434.1	38,277.5	37,174.4	5.3%	97.1%	39,334.7	-5.5%
Min. do Petróleo e Recursos Minerais	12,808.1	1,100.9	13,908.9	13,676.3	1.9%	98.3%	16,737.2	-18.3%
Min. do Comércio, Indústria e Ambiente	n/a	n/n	n/a	n/a	n/a	n/a	6,947.1	n/a
Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça	1,129.4		1,129.4	963.4	0.1%	85.3%	1,306.0	-26.2%
Closed Ministry	780.0		780.0	890.1	0.1%	114.1%	0.0	0.0%
<b>Total</b>	<b>760,284.8</b>	<b>-2,934.3</b>	<b>757,350.5</b>	<b>706,392.4</b>	<b>100.0%</b>	<b>93.3%</b>	<b>811,811.5</b>	<b>-13.0%</b>

Fonte: OGE 2018 e CGE 2017 e 2018



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Os gastos efectuados pelos Serviços Simples atingiram 706,4 milhões de USD, representando uma taxa de execução de 93% do orçamento disponível e uma diminuição em 13,0% (105,4 milhões USD) face ao ano de 2017.

As Dotações para Todo o Governo representaram 23,7% do total dos orçamentos dos Serviços da Administração Direta.

O MOP teve o maior orçamento (final) atribuído, correspondente a 14,2% do total, seguido do Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, com 13,3 %. Ambos os ministérios registaram taxas de execução acima dos 90,0%.

O orçamento do MOP prevê as verbas necessárias à gestão das Centrais Elétricas de Hera e Betano, nomeadamente as destinadas ao pagamento das despesas com o fornecimento de combustível e com a operação e manutenção daquelas Centrais.

Já o Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional é responsável pela gestão das dotações destinadas ao pagamento das pensões dos veteranos, que, em 2017, estavam incluídas no orçamento do Ministério da Solidariedade Social (VI Governo Constitucional).

O MSSI, o Ministério do Petróleo e Recursos Minerais, a SEJD e o Ministério do Interior, alcançaram, em 2018, as taxas de execução orçamental mais elevadas (99,4%, 98,3%, 97,6%, 97,1%, respetivamente).

O orçamento do MSSI sofreu em 2018 um corte de 96,7 milhões USD (-67,7%) face ao ano anterior, em virtude da criação do Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, para o qual foram transferidas as verbas acima referidas para o pagamento das pensões dos veteranos.

#### **6.2.2.2 Agências Públicas Autónomas (incluindo Fundo das Infraestruturas)**

As Agências Públicas Autónomas<sup>67</sup> dispuseram de um orçamento inicial de 467,2 milhões USD, dos quais 386,0 milhões de USD (ou seja, 82,6% do total) destinados ao Fundo das Infraestruturas (FI).

Aquele orçamento foi ainda reforçado em cerca de 2,7 milhões de USD, por via das alterações orçamentais. A maior parcela destas alterações destinou-se ao reforço em 1 milhões USD do orçamento do SAMES.

---

<sup>67</sup> Incluem os SFA, os Órgãos Autónomos e os Municípios.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 19 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÔNOMAS - 2017 E 2018

Agências Públicas Autônomas	2018							2017		Variação 2017/18 (8)=[(4)/(7)]-1
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução	Despesa Realizada			
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)/(3)	(7)			
Presidência da República	5,749.0	39.7	5,788.7	4,787.5	1.2%	82.7%	5,486.4	-12.7%		
Parlamento Nacional	10,395.8	0.0	10,395.8	9,723.5	2.4%	93.5%	11,439.5	-15.0%		
Tribunais	2,974.2	261.4	3,235.6	2,978.0	0.7%	92.0%	3,294.3	-9.6%		
Procuradoria-Geral da República	2,593.6	348.2	2,941.8	2,797.8	0.7%	95.1%	3,127.6	-10.5%		
Comissão Nacional de Eleições (CNE)	8,177.6	2.0	8,179.6	8,117.9	2.0%	99.2%	9,942.9	-18.4%		
APORTIL	2,252.1	307.5	2,559.6	2,334.2	0.6%	91.2%	3,716.3	-37.2%		
Instituto de Gestão de Equipamentos	1,940.5	3.3	1,943.7	1,898.3	0.5%	97.7%	2,823.4	-32.8%		
SAMES	11,063.1	1,000.0	12,063.1	11,359.5	2.8%	94.2%	7,919.3	43.4%		
Arquivo e Museu da Resistência Timorense	661.8	0.0	661.8	648.9	0.2%	98.1%	926.3	-29.9%		
Conselho de Imprensa	432.3	23.8	456.1	438.7	0.1%	96.2%	867.2	-49.4%		
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial	807.5	0.0	807.5	778.8	0.2%	96.4%	990.4	-21.4%		
Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste	696.0	0.0	696.0	693.4	0.2%	99.6%	1,131.0	-38.7%		
SERVE	585.8	60.0	645.8	640.5	0.2%	99.2%	683.1	-6.2%		
Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento, Formação e Promoção do Bambu	285.3	0.0	285.3	284.9	0.1%	99.8%	299.5	-4.9%		
Centro Nacional de Formação Profissional-Becora	204.5	0.0	204.5	197.4	0.0%	96.5%	402.6	-51.0%		
Polícia Científica de Investigação Criminal (PCIC)	1,263.4	1.7	1,265.1	1,255.0	0.3%	99.2%	1,574.6	-20.3%		
Hospital Nacional Guido Valadares	6,895.6	207.0	7,102.6	6,599.8	1.6%	92.9%	8,961.8	-26.4%		
Laboratório Nacional	668.8	75.0	743.8	550.8	0.1%	74.0%	958.2	-42.5%		
Centro Nacional de Reabilitação	547.0	0.0	547.0	544.6	0.1%	99.6%	669.6	-18.7%		
Autoridade Nacional de Comunicações	684.0	0.0	684.0	653.9	0.2%	95.6%	956.8	-31.7%		
Instituto de Defesa Nacional	679.0	140.4	819.4	660.8	0.2%	80.6%	788.6	-16.2%		
UNTL	13,033.4	0.0	13,033.4	12,790.1	3.1%	98.1%	11,319.4	13.0%		
Serviço Nacional de Inteligência	1,336.0	13.4	1,349.4	1,342.3	0.3%	99.5%	1,483.3	-9.5%		
Inspeção-Geral do Estado	376.7	0.0	376.7	362.2	0.1%	96.2%	569.1	-36.4%		
Instituto Nacional da Administração Pública	472.1	0.0	472.1	446.7	0.1%	94.6%	522.5	-14.5%		
CAC	1,043.3	0.0	1,043.3	737.6	0.2%	70.7%	1,079.7	-31.7%		
Comissão da Função Pública	2,008.2	105.0	2,113.2	2,039.6	0.5%	96.5%	2,236.2	-8.8%		
Gabinete das Fronteiras Marítimas	856.1	100.0	956.1	856.0	0.2%	89.5%	1,069.7	-20.0%		
Agência Nacional para a Avaliação e Acreditação Académica	139.0	20.0	159.0	151.9	0.0%	95.5%	154.8	-1.9%		
Instituto Nacional de Saúde	365.3	0.0	365.3	340.3	0.1%	93.2%	452.9	-24.9%		
Centro Logístico Nacional	1,179.7	14.2	1,194.0	1,067.1	0.3%	89.4%	1,512.0	-29.4%		
Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar	346.1	0.0	346.1	333.9	0.1%	96.5%	332.4	0.5%		
Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional	297.8	4.2	302.0	301.6	0.1%	99.9%	321.3	-6.1%		
Instituto Nacional de Desenvolvimento de Mão-de-obra	147.4	2.4	149.8	149.1	0.0%	99.5%	177.3	-15.9%		
Fundo das Infraestruturas	386,007.1	0.0	386,007.1	331,235.0	80.8%	85.8%	231,733.7	42.9%		
<b>Total</b>	<b>467,165.1</b>	<b>2,729.2</b>	<b>469,894.3</b>	<b>410,097.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>87.3%</b>	<b>319,923.5</b>	<b>28.2%</b>		

Fonte: OGE e CGE 2018



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

As despesas totais realizadas pelas Agências Públicas Autônomas atingiram os 410,1 milhões USD, o que representa a uma taxa de execução de 87,3% face ao orçamento disponível (final).

A grande maioria destas despesas refere-se ao FI, cuja despesa atingiu os 331,2 milhões USD, representando 85,6% da dotação disponível, e uma taxa de execução de 85,8%.

Ainda em termos de dimensão, seguem-se a UNTL com uma despesa de 12,8 milhões USD (3,1% do total) e o SAMES com 11,4 milhões USD (2,8%).

De sublinhar a existência de 9 entidades com taxas de execução orçamental acima dos 99,0%, sendo que, a maioria das quais com orçamentos diminutos, com exceção da CNE, PCIC e Serviço Nacional de Inteligência, cujos orçamentos são superiores a 1 milhão USD.

Em sentido contrário, o Laboratório Nacional e a CAC apresentaram as taxas de execução mais baixas (74,0% e 70,7%, respectivamente).

### **6.2.2.3 Municípios**

Os municípios são circunscrições administrativas de base territorial para a organização da administração local do Estado, criados pela Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro<sup>68</sup>, que procedeu à divisão administrativa do território.

Através do DL n.º 3/2016, de 16 de março<sup>69</sup> foram estabelecidos os princípios e normas de organização, competência e funcionamento das Autoridades Municipais e das Administrações Municipais.

As dotações orçamentais para os Municípios totalizaram 34,1 milhões de USD reforçadas ao longo do ano para 34,3 milhões USD.

A despesa total ascendeu a 26,6 milhões de USD, correspondendo a uma taxa de execução de 77,6% do orçamento final, e a uma redução em 3,6 milhões USD (-11,9%) face à despesa realizada em 2017.

---

<sup>68</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio.

<sup>69</sup> Alterado pelo DL n.º 9/2018 de 9 de abril



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 20 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS - 2017 E 2018

milhares USD

Municípios	2018			2017			Variação 2017/18	
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução		Despesa Realizada
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)		(6)=(4)/(3)	(7)	(8)=[(4)/(7)]-1
Baucau	3,439	0	3,439	2,773	10.4%	80.6%	3,030	-8.5%
Bobonaro	3,569	22	3,591	2,866	10.8%	79.8%	3,139	-8.7%
Díli	5,786	0	5,786	4,064	15.3%	70.2%	5,035	-19.3%
Ermera	2,790	0	2,790	2,208	8.3%	79.1%	2,505	-11.9%
Aileu	1,934	13	1,947	1,400	5.3%	71.9%	1,731	-19.1%
Ainaro	2,268	0	2,268	1,527	5.7%	67.3%	1,954	-21.8%
Covalima	2,444	83	2,527	1,822	6.8%	72.1%	1,846	-1.3%
Lautém	2,478	66	2,543	2,222	8.3%	87.4%	2,298	-3.3%
Liquiçá	2,060	5	2,065	1,621	6.1%	78.5%	1,880	-13.8%
Manufahi	2,466	0	2,466	2,233	8.4%	90.6%	2,319	-3.7%
Manatuto	2,311	0	2,311	1,702	6.4%	73.7%	2,143	-20.6%
Viqueque	2,583	16	2,599	2,204	8.3%	84.8%	2,377	-7.2%
<b>Total</b>	<b>34,128</b>	<b>205</b>	<b>34,333</b>	<b>26,643</b>	<b>100.0%</b>	<b>77.6%</b>	<b>30,257</b>	<b>-11.9%</b>

Fonte: OGE 2018 e CGE 2017 e 2018

O nível de execução mais elevado foi atingido pela Administração Municipal de Manufahi, cuja taxa de execução registou 90,6%, seguida da Administração Municipal de Lautém com uma taxa de execução de 87,4%. No extremo oposto, a Administração Municipal de Ainaro executou apenas 67% do seu orçamento disponível.

## 6.2.3 FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS

### 6.2.3.1 Despesas por Programas

O OGE para 2018 aprovou uma dotação global para o FI de 386,0 milhões USD, dos quais 61,6 milhões USD a financiar através de empréstimos.

A despesa executada atingiu 331,2 milhões USD, representando uma taxa de execução global na ordem dos 85,8%, bem acima dos 72,4% registados no ano anterior.

Com efeito, a despesa feita através do FI registou um aumento de 42,9% face à do ano de 2017 (231,7 milhões USD).

A componente financiada por empréstimos atingiu os 39,2 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução de 63,6%, enquanto o conjunto dos restantes programas atingiu uma execução de 90,0%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 21 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA

milhares de USD

Programas	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução
Agricultura	3,834.0	4,098.0	3,390.0	1.0%	82.7%
Água e Saneamento	588.0	1,331.0	451.0	0.1%	33.9%
MDG	0.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%
Edifícios Públicos	10,214.0	3,994.0	3,526.0	1.1%	88.3%
Educação	1,734.0	511.0	109.0	0.0%	21.3%
Energia Elétrica	16,110.0	17,403.0	16,536.0	5.0%	95.0%
Desenvolvimento urbano e rural	5,406.0	5,219.0	4,245.0	1.3%	81.3%
Equipamentos Informáticos	7,979.0	4,794.0	2,133.0	0.6%	44.5%
Saúde	1,894.0	497.0	442.0	0.1%	88.9%
Segurança e Defesa	4,396.0	3,619.0	1,070.0	0.3%	29.6%
Solidariedade Social	66.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%
Tasi Mane	100,533.0	100,006.0	98,719.0	29.8%	98.7%
Aeroportos	10,273.0	12,679.0	5,366.0	1.6%	42.3%
Preparação de Desenhos e Fiscalização de Novos Projetos	771.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%
Estradas	128,829.0	146,315.0	135,190.0	40.8%	92.4%
Pontes	10,626.0	6,069.0	5,949.0	1.8%	98.0%
Portos	750.0	694.0	607.0	0.2%	87.5%
Turismo	223.0	0.0	0.0	0.0%	0.0%
Sector Financeiro	4,918.0	4,648.0	3,288.0	1.0%	70.7%
Sector da Juventude e Desporto	1,944.0	1,092.0	841.0	0.3%	77.0%
Administração do CAFI	807.0	807.0	750.0	0.2%	92.9%
Manutenção e Reabilitação	12,505.0	10,624.0	9,468.0	2.9%	89.1%
<b>Subtotal</b>	<b>324,400.0</b>	<b>324,400.0</b>	<b>292,076.0</b>	<b>88.2%</b>	<b>90.0%</b>
Empréstimos ADB	41,821.0	41,821.0	28,471.0	8.6%	68.1%
Empréstimos Banco Mundial	10,613.0	10,613.0	7,548.0	2.3%	71.1%
Empréstimos JICA	9,174.0	9,174.0	3,140.0	0.9%	34.2%
<b>Subtotal</b>	<b>61,608.0</b>	<b>61,608.0</b>	<b>39,159.0</b>	<b>11.8%</b>	<b>63.6%</b>
<b>Total</b>	<b>386,008.0</b>	<b>386,008.0</b>	<b>331,235.0</b>	<b>100.0%</b>	<b>85.8%</b>

Fonte: CGE 2018

O programa Estradas foi o que apresentou maior volume de despesa, tendo o investimento atingido os 135,2 milhões USD (40,8% da despesa total).

Se considerado o valor do investimento feito na Autoestrada de Suai-Beaço, incluído no programa Tasi Mane, e o programa Empréstimos (39,1 milhões USD), conclui-se que foram investidos um total de 272,1 milhões USD na construção, reabilitação e manutenção de estradas, o que representa mais de metade (82,1%) do total da despesa realizada pelo FI em 2018.

Observa-se, também, que os programas Água e Saneamento, Educação, Equipamentos Informáticos, Segurança e Defesa e Aeroportos apresentam taxas de execução inferiores a 50%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

De notar que a informação relativa ao programa Empréstimos apresentada na CGE diverge da informação apresentada no Relatório Anual do FI de 2018, visto que, de acordo com o primeiro aquele programa apresentou uma execução global de 39,2 milhões USD, enquanto o segundo indica que os mesmos tiveram uma execução de 32,1 milhões de USD. Nenhum dos documentos apresenta informação que permita conciliar aquela divergência.

Por outro lado, observa-se que a CGE não apresenta informação relativamente à execução da componente suportada pelo Estado (através do FI) nos programas cofinanciados pelos empréstimos. Esta informação consta do Relatório Anual do FI para 2018.

Referir, por fim, que se desconhece que tipo de despesas foi realizada através do programa Administração do CAFI, sendo certo que as mesmas são consideradas como despesas de Capital de Desenvolvimento.

### 6.2.3.2 Orçamentação e Execução 2011 a 2018

Desde a criação do Fundo das Infraestruturas, primeiro com a natureza de “fundo especial” e, a partir de 2016, como “fundo autónomo”, foram aprovados orçamentos no valor total de 4.260,0 mil milhões USD.

Tabela 22 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS – 2011 A 2018

milhões USD				
Ano	Orçamento	Despesas Realizadas	Taxa Execução	Saldo
2011	599.3	474.4	79.2%	124.9
2012	875.1	376.1	43.0%	499.0
2013	604.4	205.7	34.0%	398.6
2014	368.6	330.4	89.6%	38.2
2015	317.3	240.9	75.9%	76.4
2016	783.7	548.8	70.0%	234.8
2017	325.6	229.1	70.4%	96.5
2018	386.0	331.2	85.8%	54.8
<b>Total</b>	<b>4,260.0</b>	<b>2,736.8</b>	<b>64.2%</b>	<b>1,523.2</b>

Fonte: CGE 2011 a 2018

A despesa total realizada entre 2011 e 2018 (8 anos), foi de 2.736,8 milhões USD, o que representa uma taxa de execução média de 64,2%.

No mesmo período, as despesas de investimento oscilaram entre o mínimo de 205,7 milhões USD, em 2013, e o máximo de 548,8 milhões USD em 2016.



## **6.3 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO**

### **6.3.1 ENQUADRAMENTO**

O FDCH, fundo especial, foi criado através da Lei n.º 1/2011, de 14 de fevereiro, ao abrigo do art. 32.º da LOGF.

A sua regulamentação ocorreu através do DL n.º 12/2011, de 23 de março<sup>70</sup>, tendo o seu Regimento Interno e Procedimentos de execução do Conselho de Administração do FDCH sido aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de abril.

Nos termos do n.º 2 do art. 3.º do DL n.º 12/2011<sup>71</sup>, o Conselho de Administração é composto, em regime de permanência, pelo Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico, que preside, e pelos Ministros da Educação, das Finanças, da Justiça, e do Petróleo e Recursos Minerais, e ainda pelo Secretário de Estado da Política da Formação Profissional e Emprego. Podem ainda integrar o Conselho de Administração outros membros do Governo e demais entidades relevantes que tenham relação com os programas.

Para a prossecução das suas atribuições e competências, o Conselho de Administração é apoiado pelo Secretariado Técnico do Desenvolvimento do Capital Humano, providenciado pelo Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico<sup>72</sup>.

O FDCH destina-se a financiar programas e projetos plurianuais de formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento, tais como, a justiça, saúde, educação, infraestruturas, agricultura, turismo, gestão petrolífera e gestão financeira, entre outros, que incluem atividades e ações 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 art.º 9.º da Lei n.º 1/2011).

### **6.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

O OGE para 2018 atribuiu ao FDCH uma dotação global de 15,8 milhões de USD, verba que se manteve inalterada no orçamento final.

O montante da receita executado, por meio de transferências do FCTL, foi de 13,8 milhões USD, o que representa cerca de 87,3% do orçamentado.

---

<sup>70</sup> Alterado e republicado pelo DL n.º 11/2015, de 3 de junho.

<sup>71</sup> Na redação dada pelo art. 1.º do DL n.º 11/2015, cit.

<sup>72</sup> Cf. art. 6.º do DL n.º 12/2011, na redação dada pelo art. 1.º do DL n.º 11/2015, de 3 de junho.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH – 2018

milhares USD

Designação	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
<b>Caixa no Início do Ano</b>	-	-	<b>1,359.0</b>	
Receita:				
Transferência do FCTL	15,794.0	15,794.0	13,794.0	87.3%
Juros Bancários e Outros Rendimentos	-	-	7.0	-
Pagamentos FCTL em Nome do FDCH	-	-	0.0	-
Retenção de Imposto Não Entregue ao FCTL	-	-	0.0	-
<b>Total Receita</b>			<b>13,801.0</b>	
Pagamentos:				
Despesas Orçamentais	15,794.0	15,794.0	14,473.0	91.6%
<b>Total Despesa</b>			<b>14,473.0</b>	
<b>Retorno do Excedente em dinheiro para o FCTL</b>			<b>181.0</b>	
<b>Caixa no Final do Ano</b>			<b>506.0</b>	

Fonte: OGE e CGE 2018

A despesa do FDCH atingiu os 14,5 milhões de USD, correspondendo a 91,6% da dotação prevista.

A despesa realizada foi superior à transferência recebida a partir do FCTL, tendo a diferença sido suportada através do recurso ao saldo em dinheiro transitado do ano anterior.

### 6.3.3 DESPESAS POR PROGRAMA

A execução orçamental por programas consta na Tabela seguinte.

Tabela 24 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH POR PROGRAMA – 2018

milhares USD

Programas	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução	N.º de Beneficiários
Formação Profissional	1,525	5	1,530	2,252	16%	147%	1,007
Formação Técnica	434	-11	423	348	2%	82%	2,192
Bolsas de Estudo	12,539	6	12,545	9,725	67%	78%	1,281
Outros Tipo de Formação	1,296	0	1,296	2,148	15%	166%	962
<b>Total</b>	<b>15,794</b>	<b>0</b>	<b>15,794</b>	<b>14,473</b>	<b>100%</b>	<b>92%</b>	<b>5,442</b>

Fonte: CGE 2018

A execução do programa Bolsas de Estudo atingiu os 9,7 milhões de USD, representando 67,2% da despesa realizada.

Os programas Formação Profissional e Outros Tipos de Formação tiveram taxas de execução orçamental superiores a 100,0%, o significa que a execução da despesa do FDCH foi feita sem o devido controlo ao nível da dotação disponível para cada programa.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

### **Recomendação 15**

*As despesas por Programas sejam realizadas dentro dos limites das respetivas dotações orçamentais devendo ser feitas, previamente, as alterações orçamentais necessárias.*

Segundo os dados constantes do Relatório Anual do FDCH de 2018, foram contemplados nos vários programas um total de 5.442 beneficiários, dos quais, 2.192 no âmbito do programa de Formação Técnica e 1.281 no programa Bolsas de Estudo.

No programa Bolsas de Estudo, o mais representativo em termos de despesa, é de destacar o projeto Bolsas de Estudo do Ministério Educação, com 596 beneficiários (46,5% do total) e o projeto Bolsas de Estudo do Ministério da Saúde, com 373 beneficiários (29,1% do total).

Por países de destino, os beneficiários do programa Bolsas de Estudo centram-se maioritariamente em Timor-Leste (289), Indonésia (228), Portugal (221) e Brasil (175), responsáveis pelo acolhimento de 71,3% de todos os bolseiros.

Por nível de graduação, verifica-se que a maior parte dos beneficiários concentra-se no grau de licenciatura (982), seguido do grau de Doutoramento (106) e mestrado (100).

Relativamente ao programa “Outros tipos de Formação”, verifica-se a persistência de um elevado volume de subprogramas e mesmo de projetos que não apresentam uma designação específica, não sendo explicitado o tipo de formação em causa.

Nos termos da LOGF<sup>73</sup> um “programa significa uma realização importante das atividades relativa à prestação de serviços a um objectivo, um resultado ou um grupo específico”, ou seja, um programa deve ter uma designação concreta e diferenciada.

---

<sup>73</sup> Cf. n.º 4 do art. 3.º.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 7. ANÁLISE DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO

### 7.1 EXECUÇÃO GLOBAL

Em relação à execução global do OE (excluindo Empréstimos), observa-se que as Receitas Domésticas e as Transferências a partir do Fundo Petrolífero totalizaram 1.175,0 milhões USD, ou seja, um pouco acima do previsto (100,3%), em virtude da cobrança de Receitas Domésticas ter sido superior ao orçamentado (101,9%).

A despesa global foi de 1.157,6 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 90,6% da dotação disponível.

Tabela 25 – EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO - 2018

Descrição	milhões USD			
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
<b>Receita Global</b>	<b>1,171.3</b>	<b>1,171.3</b>	<b>1,175.0</b>	<b>100.3%</b>
1. Receitas Domésticas	188.8	188.8	192.5	101.9%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	982.5	982.5	982.5	100.0%
<b>Despesa Global</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,157.6</b>	<b>90.6%</b>
<b>Despesas FCTL</b>	<b>1,261.6</b>	<b>1,261.6</b>	<b>1,143.1</b>	<b>90.6%</b>
3. Despesas Correntes	862.7	862.2	799.2	92.7%
4. Despesas de Capital	398.9	399.4	343.9	86.1%
<b>Despesas Fundo Especial</b>	<b>15.8</b>	<b>15.8</b>	<b>14.5</b>	<b>91.8%</b>
5. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	15.8	15.8	14.5	91.8%
<b>Excedente / Défice</b>				
6. Excedente / (Défice) Corrente (1-3)	-673.9	-785.1	-606.8	77.3%
7. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4-5)	-1,088.6	-1,088.6	-965.2	88.7%
8. Excedente / Défice Fiscal financiado através de:				-
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	982.5	982.5	982.5	100.0%
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro FCTL	44.4	44.4	248.5	559.7%
c. Levantamento de Reservas em Dinheiro FDCH	0	0	0	-
d. Empréstimos Externos	61.6	61.6	39.2	63.6%
e. Excedente	-	-	300.5	-

Fonte: OGE e CGE 2018

O Défice Corrente foi de 606,8 milhões USD, abaixo do previsto, em resultado da maior cobrança de Receitas Domésticas e da execução orçamental das Despesas Correntes se ter ficado pelos 92,7%.

O Défice Fiscal rondou os 965,2 milhões USD, situando-se em cerca de 88,7% da previsão.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

O Excedente orçamental atingiu os 300,5 milhões USD em virtude do Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior ter sido de 248,5 milhões USD, muito acima do previsto no orçamento (44,4 milhões USD).

Em consequência, é forçoso concluir que foram feitas transferências a partir do Fundo Petrolífero, correspondentes à totalidade do valor orçamentado, muito acima das reais necessidades de financiamento do OE.

O quadro seguinte apresenta-se a distribuição global das receitas (incluindo empréstimos) e das despesas na perspetiva do FCTL e do FDCH.

Tabela 26 – RECEITAS E DESPESAS GLOBAIS POR FUNDOS – 2018

Fundos	Receita	Despesa	milhões USD	
			Excedente (s/ saldo ano anterior)	
FCTL	1,200.0	1,143.1	56.9	
FDCH	13.8	14.5	-0.7	
<b>Total</b>	<b>1,213.8</b>	<b>1,157.6</b>	<b>56.2</b>	

Fonte: CGE 2018

Mesmo sem considerar qualquer montante do saldo do ano anterior (248,5 milhões USD), haveria ainda um saldo de 56,2 milhões USD no final de 2018.

## 7.2 DESPESA POR CATEGORIAS

A despesa global do Estado atingiu 1.157,6 milhões de USD, correspondendo a um grau de execução de 90,6% da dotação disponível.

As Despesas Correntes totalizaram 813,7 milhões de USD, representando 70,3% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 92,7%.

Tabela 27 – DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS – 2018

Descrição	milhões USD				
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de execução
<b>Despesa Global</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,277.4</b>	<b>1,157.6</b>	<b>100.0%</b>	<b>90.6%</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>878.5</b>	<b>877.9</b>	<b>813.7</b>	<b>70.3%</b>	<b>92.7%</b>
Salários e Vencimentos	200.3	207.2	197.2	17.0%	95.2%
Bens e Serviços	354.0	344.4	304.1	26.3%	88.3%
Transferências Públicas	324.2	326.4	312.5	27.0%	95.7%
<b>Despesa de Capital</b>	<b>398.9</b>	<b>399.4</b>	<b>343.9</b>	<b>29.7%</b>	<b>86.1%</b>
Capital Menor	5.1	5.5	7.8	0.7%	142.4%
Capital de Desenvolvimento	393.7	394.0	336.1	29.0%	85.3%

Fonte: OGE e CGE 2018

A maior parte da Despesa Corrente foi afeta a Transferências Públicas, que totalizaram 312,5 milhões de USD, representando 27,0% do total e uma taxa de execução de 95,7%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A aquisição de Bens e Serviços constituiu o segundo maior agregado da Despesa Corrente, tendo atingido 304,1 milhões de USD, ou seja 26,3% do total.

A categoria de Capital de Desenvolvimento foi a que apresentou um valor mais elevado, representando quase 1/3 da despesa total do ano, correspondendo a pagamentos na ordem dos 336,1 milhões de USD.

### 7.3 DESPESA POR FUNÇÕES

A classificação funcional da despesa constitui um importante elemento de apreciação da alocação dos recursos públicos por entre as diversas funções do Estado.

O RCGE de 2018 apresenta a repartição das despesas por funções, conforme reproduzido no quadro abaixo.

No entanto, importa registar que aqueles dados (constantes da Declaração 3) apresentam divergências diversas com os demais dados do CGE (nomeadamente com a Declaração 2). A diferença existente entre as duas declarações é de 122,7 milhões USD.

Não obstante, os dados permitem uma análise geral da despesa nesta perspetiva, a qual, no entanto, deverá ser levada em conta apenas em termos de ordem de grandeza.

Tabela 28 – DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES E CATEGORIAS ECONÓMICAS – 2018

milhões USD

Funções	Correntes			Capital		Despesas Realizadas	% Total Despesa
	Salários e Vencimentos	Bens e Serviços	Transferências Públicas	Capital Menor	Capital Desenvolvimento		
Serviços Públicos Gerais	54.0	114.3	56.2	1.6	244.2	<b>470.4</b>	45.5%
Defesa	10.6	13.2	-	-	0.3	<b>24.1</b>	2.3%
Ordem Pública e Segurança	27.9	28.1	-	-	0.2	<b>56.2</b>	5.4%
Assuntos Económicos	14.5	81.9	42.3	-	33.5	<b>172.2</b>	16.7%
Proteção Ambiental	-	0.4	0.4	-	0.5	<b>1.2</b>	0.1%
Habituação e Comunidade	0.5	2.7	0.3	-	0.3	<b>3.7</b>	0.4%
Saúde	27.5	20.3	6.1	0.4	0.1	<b>54.4</b>	5.3%
Lazer, Cultura e Religião	1.0	1.7	8.7	-	-	<b>11.5</b>	1.1%
Educação	55.9	18.0	1.2	0.0	0.1	<b>75.2</b>	7.3%
Proteção Social	1.6	3.9	139.0	0.1	0.1	<b>144.8</b>	14.0%
<i>Balance Sheet item</i>	0.6	3.6	0,0	-	15.7	<b>19.9</b>	1.9%
<b>Total</b>	<b>194.1</b>	<b>288.0</b>	<b>254.3</b>	<b>2.2</b>	<b>294.9</b>	<b>1,033.5</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: CGE 2018

Os Serviços Públicos Gerais representam 45,5% do total, tendo ascendido a 470,4 milhões de USD, cerca de metade das quais (51,9%) referente à categoria de Capital de Desenvolvimento.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A função Assuntos Económicos, com 16,7% do total, foi responsável por despesas de 172,2 milhões USD, seguida da Proteção Social, com 14,0% (144,8 milhões USD). Esta última é constituída, essencialmente, por despesas com Transferências Públicas

## 7.4 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS

A CGE de 2018 apresenta a Demonstração Consolidada de Pagamentos e Recebimentos, que inclui o FCTL, os SFA, os órgãos Autónomos, os Municípios e o FDCH.

No entanto, é importante notar que esta demonstração financeira não inclui entidades públicas que, ao contrário do que prevê a lei e os princípios da unidade e universalidade orçamentais, deveriam estar incluídos no perímetro de consolidação das contas do Estado. Esta matéria foi analisada no **Ponto 3.2** deste Relatório.

Tabela 29 – DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA – 2018

	milhões USD		
Descrição	2018	2017	2016
<b>RECEBIMENTOS</b>			
<b>Impostos</b>	<b>128.2</b>	<b>130.0</b>	<b>138.3</b>
Imposto sobre Comércio	70.3	74.1	76.9
Imposto sobre Rendimentos e de Retenção	54	52.1	58.7
Imposto sobre Serviços	3.9	3.8	2.7
Assistência Externa	-	-	-
Empréstimo	39.2	30.1	30.6
Receitas não Fiscal	50.2	53.6	-
Receitas Agências Públicas Autónomas	8.4	-	-
Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	982.5	1078.8	1244.8
Atividades Comerciais e outras Receitas	1.0	1.8	57.1
<b>Total dos Recebimentos</b>	<b>1,209.5</b>	<b>1,294.3</b>	<b>1,470.8</b>
<b>PAGAMENTOS</b>			
Operações	495.6	514.6	553.4
Transferências	312.4	405.1	471
Despesas de Capital	344	260.8	597.4
<b>Pagamentos para Atividades Orçamentais</b>	<b>1,152.0</b>	<b>1,180.5</b>	<b>1,621.8</b>
Ajustamento de Capital no início do ano devido a mudança nos componentes de todo o governo	0.6	2.4	-
Liquidação de Adiantamentos feitos em anos anteriores	0.6	0.9	0.7
<b>Total dos Pagamentos</b>	<b>1,153.3</b>	<b>1,183.8</b>	<b>1,622.5</b>
Aumento/(redução) de Dinheiro	56.1	110.6	-151.7
Dinheiro no início do ano (1 de Janeiro)	248.5	137.9	289.6
<b>Dinheiro no final do ano</b>	<b>304.6</b>	<b>248.5</b>	<b>137.9</b>
Representado por:			
Dinheiro no Banco	300.2	244.4	133.2
Avanços de Dinheiro	6.4	3.7	4.8
Contas a Receber	0.0	2.3	1.4
Contas a Pagar	-	-0.2	-0.2
Garantias de Desempenho Pendentes	-2.0	-1.8	-1.3

Fonte: CGE 2018



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Os recebimentos consolidados totalizam 1.209,5 milhões USD e os pagamentos consolidados 1.153,3 milhões USD.

Constatou-se a existência de divergências entre os valores apresentados na Demonstração Financeira Consolidada e os valores apresentados noutros mapas e Declarações da CGE. Com efeito, existe uma diferença de 4,3 milhões USD nas receitas e despesas, face aos valores apresentados na Tabela 26 (que reflete a informação de mapas e Declarações da CGE).

O saldo de tesouraria consolidado é de 304,6 milhões USD, valor que não reflete o saldo constante da conta bancária à guarda da ANPM relativa à *TL Cement* (matéria analisada no **Ponto 13**), nem o saldo da conta bancária utilizada para depósito das verbas transferidas pela União Europeia para Apoio ao Orçamento.

Aquelas divergências poderiam ser justificadas pelas operações de consolidação, porém a CGE não apresenta qualquer informação sobre os procedimentos adotados na consolidação de contas.



## 8. REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO

### 8.1 ENQUADRAMENTO

A RAEOA é uma pessoa colectiva territorial de direito público de âmbito regional, criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho<sup>74</sup>, com território delimitado nos termos do seu art. 3.º, que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, órgãos de administração e consulta, serviços de administração pública e funcionalismo público próprios<sup>75</sup>.

A Região tem como objetivo, em matéria económica, o desenvolvimento inclusivo da Região, dando prioridade às atividades de cariz socioeconómico de promoção da qualidade de vida e bem-estar da comunidade<sup>76</sup>.

São ainda objetivos da Região, de entre outros, desenvolver um modelo de desenvolvimento assente numa nova tipologia de economia social de mercado, a fim de estimular, promover e acelerar o crescimento da Região de forma equitativa e sustentável e estimular, promover e acelerar o crescimento da Região como região económica competitiva, pólo de desenvolvimento sub-regional e regional e opção de destino para investimento, emprego e residência<sup>77</sup>.

Nos termos do disposto no art. 8.º da Lei n.º 3/2014, cit., a atuação dos órgãos da Região deve obedecer aos princípios gerais de Direito e às normas legais e regulamentares em vigor e respeitar os fins para que os seus poderes hajam sido conferidos (n.º 1), e as leis, decretos-leis e demais atos normativos em vigor são diretamente aplicáveis na Região sem necessidade de transposição por via de qualquer ato regulamentar da competência do órgão regional respetivo (n.º 2).

Nos termos do disposto no art. 15.º da Lei n.º 3/2014, cit., e nos arts. 10.º e 11.º do Estatuto, a RAEOA tem como órgãos:

- O Presidente da Autoridade, órgão executivo;
- A Autoridade da Região, órgão colegial deliberativo; e
- O Conselho Consultivo, órgão consultivo do Presidente da Autoridade.

<sup>74</sup> Entretanto alterada pela Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto.

<sup>75</sup> Cf. n.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 3/2014, cit., e n.º 1 do art. 1.º do DL n.º 5/2015, de 22 de Janeiro, que aprova o Estatuto da RAEOA, doravante designado apenas por Estatuto.

<sup>76</sup> Cf. n.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 3/2014.

<sup>77</sup> Cf. als. a) e b) do n.º 2, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Até agosto de 2019, o Presidente da Autoridade era nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, para um mandato de cinco anos, renovável sucessivamente<sup>78</sup>.

Os membros da Autoridade são nomeados por resolução do Governo, sob proposta do Presidente da Autoridade<sup>79</sup>.

À RAEOA aplicam-se a LOGF, o OGE e os Decretos de Execução Orçamental.

## 8.2 ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A aprovação do orçamento anual da RAEOA, incluindo do seu Fundo Especial de Desenvolvimento, compete ao Parlamento Nacional, em sede de aprovação do OGE<sup>80</sup>.

O montante total das despesas da RAEOA previstas no OGE para 2018 foi de 28,0 milhões USD, dos quais 27,1 milhões USD a financiar através de transferências públicas do OE<sup>81</sup> e 0,9 milhões USD a financiar através de receitas próprias da Região.

O valor da despesa orçamentado para 2018 respeita unicamente ao pagamento de Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas da Região.

Não foi orçamentada qualquer despesa com Capital Menor ou Capital de Desenvolvimento.

Tal constatação resulta, de forma clara e inequívoca, da leitura do OGE, e dos Livros Orçamentais 1 e 3-C.

Contudo, a RAEOA realizou despesa com estas três categorias no valor de 67,6 milhões USD, à margem do OGE, matéria que é analisada de forma mais desenvolvida no **Ponto 8.4**.

A RAEOA encontra-se obrigada legalmente ao envio à CdC das suas contas anuais até ao dia 31 de Maio do ano seguinte a que respeitam<sup>82</sup>.

O Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2018 foi enviado à CdC no dia 29 de maio de 2019, tendo, desta forma, sido cumprido o prazo legal.

---

<sup>78</sup> Cf. n.º 1 do art. 19.º, *ibidem*. Em resultado da entrada em vigor da Lei n.º 3/2019, cit., o Presidente da RAEOA é agora nomeado e exonerado pelo Governo.

<sup>79</sup> Cf. art. 17.º, *ibidem*.

<sup>80</sup> Nos termos das disposições conjugadas da al. b) do n.º 2 do art. 10.º e do n.º 3 do art. 36.º da Lei n.º 3/2014, cit., e da al. c) do n.º 1 do art. 5.º, al. c) do n.º 2 do art. 8.º, al. b) do n.º 2 do art. 19.º do seu Estatuto.

<sup>81</sup> Através das Dotações para Todo o Governo.

<sup>82</sup> Nos termos do disposto nos arts. 3.º e 37.º e no n.º 4 do art. 38.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Ao contrário do que aconteceu relativamente à CGE dos anos de 2014 a 2017, a CGE 2018 contém, na Nota 15 às Demonstrações Financeira, informação relativa às receitas e despesas da RAEOA.

Não obstante, a RAEOA continua a não estar incluída no perímetro de consolidação das contas do Estado, o que contraria os princípios da unidade e universalidade orçamentais.

### 8.3 RECEITAS ARRECADADAS

Apesar da referida Nota 15 às Demonstrações Financeiras que integra a CGE 2018 ter, como já se disse, informação relativa às receitas da RAEOA, a mesma não apresenta informação sobre a totalidade das suas receitas.

De acordo com os documentos de prestação de contas anuais da Região, as receitas por si cobradas atingiram o valor de 8,1 milhões USD, dos quais 3,8 milhões USD de receitas cobradas em nome do Estado e 4,3 milhões USD de receitas próprias da Região.

Tabela 30 – RECEITAS COBRADAS PELA RAEOA – 2018

milhares USD	
Descrição	Valor
<b>1. Receitas Fiscais (a+b)</b>	<b>3,043.9</b>
<b>A. Imposto sobre Mercadorias</b>	<b>669.6</b>
Imposto sobre Vendas	284.9
Direitos de Consumo	109.4
Direitos de Importação	275.3
<b>B. Outros Impostos</b>	<b>2,374.3</b>
<b>Empregados do Governo</b>	<b>171.7</b>
Imposto Nacional de Rendimento	51.9
Imposto Internacional de Rendimento Individual	119.8
<b>Withholding Tax/Retenção de Imposto</b>	<b>2,121.3</b>
Aluguer de Terrenos e Prédio 10%	6.2
Construction and Building Activities 2%	1,283.8
Construction Consulting Services 4%	116.9
Non Resident without Permanent Establishment (all payment types 10%)	714.4
<b>Other Tax Revenues</b>	<b>81.3</b>
<b>2. Receitas não Fiscais</b>	<b>761.7</b>
Business and Registration Fees	1.8
Registo de Veículos	23.0
Inspeção de Veículos	16.4
Licença de Carta Condução	25.5
Multa de Veículos	2.4
Outros Taxa de Veículos	20.3
Taxa de Visa	241.9
Taxa de Importação de Veículos	7.8
Taxa de Eletricidade	318.3
Fines and Forfeits (Multas)	37.9
Outras Receitas não Tributárias	66.4
<b>Receita cobrada em nome do Estado (1+2)</b>	<b>3,805.6</b>



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

milhares USD	
Descrição	Valor
Juros Depósitos Bancários	2,569.7
Receitas Operação do Avião	987.2
Agricultura, Pescas e Outras	8.6
Receitas Financeiras	0.0
Reposições de Salários	6.7
Receitas por Indemnização	712.9
<b>Receitas Próprias da RAEOA</b>	<b>4,285.2</b>
<b>Total</b>	<b>8,090.7</b>

Fontes: Relatórios de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2018

Apesar de em 2018 ter cobrado 3,8 milhões USD de receitas do Estado, a RAEOA não procedeu ao depósito das mesmas na conta do Tesouro, razão pela qual, o respetivo montante não foi contabilizado como receita do Estado do ano de 2018.

Em resultado, as Receitas Domésticas do Estado cobradas em 2018, encontram-se subavaliadas naquele montante.

Com efeito, a RAEOA procedeu, em março de 2018, ao depósito em conta bancária do Ministério das Finanças do valor de 4,7 milhões USD relativo a receitas fiscais por si arrecadadas em nome do Estado. Contudo, tais receitas referem-se ao ano de 2017.

Acresce que não se obteve evidência da entrega ao Estado pela RAEOA das receitas não fiscais do Estado cobradas pela Região e que, só no ano de 2018, ascenderam a 761,7 mil USD. Com efeito, no final de 2018, o valor das receitas não fiscais do Estado retidas pela RAEOA ascendia a 2,3 milhões USD, sendo 1,5 milhões relativos a anos anteriores a 2018.

Por outro lado, a Nota 15 acima mencionada, não inclui informação sobre as receitas próprias da Região no montante de 4,3 milhões USD, o que constitui uma lacuna significativa<sup>83</sup>.

Na Nota em questão consta que as receitas da RAEOA relativas a “juros bancários e outros rendimentos” foram iguais a zero. Ora, só a título de juros bancários a RAEOA arrecadou 2,6 milhões USD.

## 8.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E DESORÇAMENTAÇÃO DAS DESPESAS

O OE aprovado pelo Parlamento Nacional para a RAEOA para 2018 ascendeu a 28,0 milhões USD, tendo, contudo, as suas despesas no ano atingido os 87,8 milhões USD.

<sup>83</sup> Na “Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa” que integra a Nota 15 é feita referência apenas a um valor de 924 mil USD com a designação de “receita retorno ao CFTL/FCTL”, não se descortinando qual o seu significado. A única certeza a este respeito é que o referido valor é igual ao valor das receitas próprias da RAEOA previstas no OE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 31 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DA RAEOA – 2016 A 2018

Categorias	2018				2017		Variação 2017/2018
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de execução	Despesa Realizada	
Salário e Vencimentos	8.2	8.2	6.9	7.8%	83.8%	6.6	3.8%
Bens e Serviços	15.8	15.8	12.3	14.0%	77.7%	14.1	-12.8%
Transferências Públicas	4.0	4.0	1.0	1.2%	25.8%	2.1	-50.2%
Capital Menor			0.6	0.7%		1.6	-62.4%
Capital Desenvolvimento			67.0	76.4%		87.3	-23.2%
Fundo Especial Desenvolvimento			0.0	0.0%		0.6	-100.0%
Fundo Contingência			0.0	0.0%		0.0	-
<b>Total</b>	<b>28.0</b>	<b>28.0</b>	<b>87.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>313.6%</b>	<b>112.3</b>	<b>-21.8%</b>

Fonte: OGE e CGE 2018 e Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2017 e 2018

O Parlamento Nacional não aprovou, em sede de OE, qualquer montante para despesas de Capital Menor e Capital de Desenvolvimento a realizar pela RAEOA durante o ano de 2018.

Não obstante, a Região realizou despesa com aquelas duas categorias no valor total de 67,6 milhões USD, com recurso a saldos de tesouraria acumulados nos anos anteriores.

Ora, quer as despesas, quer os saldos de tesouraria transitados de anos anteriores e a utilizar para financiar as despesas de capital do ano de 2018, deveriam, como não podia deixar de ser, de estar devidamente orçamentados no OE.

A realização de despesas no montante de 67,6 milhões USD (76,4% do total das despesas da Região) à margem do OE e do controlo do Parlamento Nacional constitui um evidente fenómeno de desorçamentação e uma violação ostensiva dos princípios da unidade e universalidade orçamentais, previstos no art. 4.º da LOGF.

## 8.5 SALDOS DE TESOURARIA ACUMULADOS

A RAEOA acumulou, desde a sua criação, elevados saldos de tesouraria, resultantes de transferências excessivas provenientes do OE.

Na Nota 15 da CGE 2018, é afirmado que os saldos de tesouraria da RAEOA ascendiam, no final do ano, a 200,3 milhões USD, sem fornecer qualquer informação adicional, valor que corresponde ao apresentado no Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da Região, relativo a 2018.

A determinação do valor real dos saldos de tesouraria existentes no final de 2018 requer uma análise detalhada e exaustiva que está a ser realizada pela CdC no âmbito da auditoria em curso à RAEOA e que incide sobre os anos de 2016 a 2018.



## 8.6 CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DA CÂMARA DE CONTAS

No já referido Relatório de Auditoria n.º 1/2018<sup>84</sup> da CdC foi recomendado ao Governo que:

1. Tenha em consideração, para efeitos de cálculo do valor anual das Transferências Públicas para a RAEOA a incluir na proposta de lei do OGE, o valor dos Saldos de Tesouraria à guarda da Região, resultantes de transferências feitas em anos anteriores cujas verbas não foram gastas;
2. Inclua na proposta de lei do OGE uma disposição que faça depender a concretização das Transferências Públicas destinadas à Região, da evolução da execução orçamental da sua despesa, como forma de limitar os levantamentos do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado necessários ao financiamento do OGE.

Estas recomendações foram reafirmadas no RPCGE 2017 elaborado pela CdC<sup>85</sup>.

O Governo deu cumprimento à primeira daquelas recomendações no OGE para 2018, ao reduzir a transferência a partir do OE para o valor correspondente às despesas com Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas da Região.

Desta forma, pretendia-se “obrigar” a região a utilizar os saldos de tesouraria, acumulados ao longo dos anos, para o pagamento das despesas de Capital.

Acontece, porém, apesar de tal objetivo ter sido atingido, e por motivos que desconhecemos, as referidas despesas de Capital não foram orçamentadas tendo sido realizadas à margem do OE.

Já a segunda recomendação deu origem à inclusão da norma constante no n.º 8 do art. 9.º da Lei n.º 2/2018, cit., que faz depender a realização de novas transferências para a Região da taxa de execução orçamental.

---

<sup>84</sup> Auditoria Financeira à RAEOA – anos de 2014 e 2015, aprovado em 10 de agosto de 2018.

<sup>85</sup> Cf. Recomendações n.ºs 13 e 16.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 9. TESOURARIA DO ESTADO

### 9.1 SITUAÇÃO LÍQUIDA NO FINAL DO ANO

A Tesouraria do Estado constitui um dos domínios de apreciação do RPCGE<sup>86</sup> e compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE, quer através de operações específicas do Tesouro.

Consideram-se saldos de tesouraria do Estado, designadamente, os saldos em contas bancárias oficiais<sup>87</sup>, os montantes de adiantamentos em dinheiro por regularizar a 31 de Dezembro, as garantias pendentes àquela data, e outras contas a receber e a pagar.

De acordo com a informação constante das respetivas demonstrações financeiras apresentadas na CGE, no final de 2018 o montante global dos saldos de tesouraria ascendia a 304,6 milhões de USD, a maior parte relativa ao FCTL.

Tabela 32 – SALDOS DE TESOURARIA – 2017 E 2018

Descrição do Saldo	milhares USD						
	FCTL	Agências Autónomas (Sem FI)	FI	Municípios	FDCH	Total 2018	Total 2017
<b>Caixa no Final do Ano</b>	<b>248,258.0</b>	<b>13,109.0</b>	<b>31,867.0</b>	<b>10,812.1</b>	<b>583.0</b>	<b>304,629.1</b>	<b>248,305.0</b>
Representada Por:							
Depósito em Contas Bancárias	244,111.0					244,111.0	183,257.0
Saldos de Caixa não Especificados		13,030.0	31,867.0	10,754.0	506.0	56,157.0	59,788.0
Adiantamentos em Dinheiro	6,164.0	43.0	0.0	58.1	77.0	6,342.1	3,707.0
Contas a Receber	0.0	21.0	0.0	0.0	0.0	21.0	3,040.0
Contas a Pagar	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-171.0
Garantias de Desempenho Pendentes	-2,017.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-2,017.0	-1,786.0
Ajuste do ano Anterior	0.0	15.0	0.0	0.0	0.0	15.0	470.0

Fonte: CGE 2018

Observa-se que, à exceção do FCTL, as demais demonstrações de pagamentos e recebimentos constantes na CGE referentes a SFA, Órgãos Autónomos e Municípios, não especificam a natureza dos saldos de tesouraria existentes no final do ano, nomeadamente, quanto ao valor existente em conta bancária<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Cf. al. e) do n.º 1 do art. 29.º da LOCC.

<sup>87</sup> No Banco Central de Timor-Leste e junto de bancos comerciais. Em 2018 as entidades no perímetro da tesouraria do Estado dispunham de 50 contas bancárias no BCTL (35 dos SFA e Órgãos Autónomos, 12 dos Municípios, FDCH, FCTL, Segurança Social, ANPM/TL Cement e ainda uma conta para apoio direto ao orçamento).

<sup>88</sup> Os saldos são apresentados com a designação de “situação patrimonial líquida”, sem que seja apresentada a respetiva decomposição. No caso do FDCH, aparece a referência a “caixa”, quando se pretende referir a depósitos bancários. No quadro acima esses valores foram tratados como “saldos de caixa não especificados”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Ao contrário do verificado na CGE do ano de 2017, a CGE 2018 apresenta na Nota 9 às Demonstrações Financeiras a informação relativa aos saldos bancários de todas as entidades do FCTL e do FDCH.

Sem prejuízo, as Declarações Financeiras de Pagamentos e recebimentos deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria.

### **Recomendação 16**

*As Demonstrações de Pagamentos e Recebimentos de todas as entidades contabilísticas deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria no final do ano.*

De notar que os saldos de tesouraria encontram-se subavaliados por não incluírem os saldos de tesouraria da RAEOA, da ANPM e do IPG, entidades públicas que deveriam estar incluídas no perímetro de consolidação da CGE.

Os saldos de tesouraria encontram-se ainda subavaliados por não incluir o depósito bancário à guarda da ANPM e relativo aos investimentos do Estado na *TL Cement* (cf. **Ponto 13** deste Relatório), nem o saldo da conta relativa ao apoio orçamental concedido pela União Europeia (cf. **Ponto 10**), cujos saldos ascendiam, em 31 de dezembro de 2018, a 50,0 milhões USD<sup>89</sup> e a 841,9 mil USD, respetivamente.

### **Recomendação 17**

*A Conta Geral do Estado deverá consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas que em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade devem integrar o perímetro de consolidação de contas.*

De referir, por último, que a CGE não apresenta qualquer informação complementar sobre os Adiantamentos em Dinheiro no montante global de 6,3 milhões USD, pendentes de regularização no final do ano de 2018.

### **Recomendação 18**

*As Notas às Demonstrações Financeiras constantes da CGE deverão incluir informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam até ao final do ano à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos.*

---

<sup>89</sup> O saldo em USD era de 50.006.027 USD, que incluía juros vencidos.



## 9.2 FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES

As transferências do Fundo Petrolífero são, nos termos legais, feitas para a conta bancária do FCTL junto do BCTL.

Posteriormente há lugar a transferências entre esta conta e as contas das várias entidades públicas (Agências Públicas Autónomas e Municípios) e para a conta do FDCH que se encontram dentro do perímetro orçamental.

Em 2018 as movimentações mais significativas na tesouraria do Estado, dentro do perímetro orçamental, traduziram-se nos seguintes fluxos, todos eles para ou a partir da conta do FCTL:

- Transferência do Fundo Petrolífero de 982,5 milhões USD para a conta do FCTL;
- Transferência da conta do FCTL para:
  - Fundo das Infraestruturas, 306,3 milhões USD;
  - Agências Públicas Autónomas (excepto FI), 83,9 milhões USD;
  - FDCH, 13,8 milhões USD;
  - RAEOA, 27,1 milhões USD;
  - Municípios, 34,3 milhões de USD.

Relativamente às transferências efetuadas para entidades públicas e privadas que se encontram fora do perímetro orçamental, observa-se que a CGE não apresenta qualquer informação relativa às mesmas.

No que respeita às entidades públicas, veja-se o caso da TIMOR GAP, ANPM e IPG, entidades que recebem anualmente transferência do OE, mas relativamente às quais a CGE nada diz.

Por outro lado, e no que se refere à atribuição de autonomia administrativa e financeira, é certo que alguns dos organismos autónomos detêm esse estatuto por imperativo constitucional, outros fundamentos de ordem legal, ou ainda razões de ordem técnica, não estando por isso esses aqui em questão.

Contudo, quanto ao demais, observa-se que, mesmo aqueles que possuem receitas próprias (em 2018 apenas 15 organismos cobraram receitas), dependem na quase totalidade das transferências orçamentais para cobertura das suas despesas.

Ora, de acordo com a LOGF, são SFA as entidades que cumpram os requisitos elencados no n.º 2 do seu art. 2.º, nomeadamente, que “[d]isponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A atribuição do regime de autonomia administrativa e financeira deveria revestir um carácter excecional, com fundamento em elementos de imperativo legal ou técnico. Fora dessas situações, tal atribuição deveria ser necessariamente sustentada em estudos prévios de viabilidade e sustentabilidade financeira.

No entanto, conforme tem vindo a ser referido em anteriores RPCGE, não existe um quadro legal que regule a criação e o funcionamento daquele tipo de entidades, pelo que se mantém a recomendação tecida nos anos anteriores.

**Recomendação 19**

*Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Serviços e Fundos Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.*



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 10. ASSISTÊNCIA EXTERNA

No âmbito da assistência externa o Estado beneficia de bens serviços adquiridos em seu nome como resultado das contribuições efetuadas por terceiros. Embora beneficiem o Estado, tais contribuições não constituem receitas ou pagamentos em dinheiro do Governo.

De acordo com a informação divulgada na CGE, os parceiros de desenvolvimento recorrem ao portal da Transparência da Ajuda para registar as suas contribuições, as quais são por sua vez divulgadas na CGE.

O valor da assistência externa atingiu um montante próximo dos 162,8 milhões USD, evidenciando assim uma redução superior de 13,9 milhões USD face ao ano anterior.

Tabela 33 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR CATEGORIA – 2017 E 2018

Categoria	milhares USD				
	2018		2017		Variação 2017/18
	Ajuda Bilateral	Ajuda Multilateral	Total	Total	
Salários e Vencimentos	3,413	3,603	7,016	9,538	-2,522
Bens e Serviços	68,990	24,542	93,532	99,165	-5,633
Capital Menor	2,462	46	2,508	1,929	579
Capital de Desenvolvimento	30,493	5,655	36,148	17,451	18,697
<i>Não atribuída</i>	14,905	8,701	23,606	48,600	-24,994
<b>Total</b>	<b>120,263</b>	<b>42,547</b>	<b>162,810</b>	<b>176,683</b>	<b>-13,873</b>

Fonte: CGE 2018

Os montantes não desagregados referem-se a montantes de assistência externa que não foram classificados pelos Parceiros do Desenvolvimento nas categorias indicadas.

Tabela 34 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR DOADOR – 2017 E 2018

Doador	milhares USD	
	2018	2017
Austrália	51,771	55,975
Estado Unidos da América	11,842	14,142
Alemanha	4,441	4,151
Japão	33,280	24,526
Irlanda	0	201
Coreia	2,375	8,206
Malásia	5	27
Nova Zelândia	6,747	8,176
Portugal	7,154	17,383
China	2,600	5,100
Holanda	49	0
Canadá	0	0
Noruega	0	0
Reino Unido	0	0
<b>Total Parceiros Bilaterais</b>	<b>120,264</b>	<b>137,887</b>
<i>Asian Development Bank</i>	3,183	5,385
<i>Department of States Bureau of International Narcotics and Law Enforcement</i>	0	0
<i>European Union</i>	11,942	8,201



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

	milhares USD	
<b>Doador</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>
<i>Food and Agriculture Organization</i>	791	495
<i>Global Environment Facility Trust Fund</i>	4,905	4,233
<i>Green Climate Fund</i>	205	93
<i>India-Brasil-South Arica Fund</i>	114	31
<i>International Finance Corporation</i>	580	569
<i>The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria</i>	4,902	3,951
<i>UN Women</i>	156	299
UNICEF	6,146	4,906
UNDP	977	284
UNESCO	23	17
UNFPA	2,424	1,981
WB	1,632	4,022
WHO	3,291	4,152
WFP	1,274	104
<i>International Fund for Agricultural Development</i>	0	0
<i>International Organization for Migration</i>	1	0
<i>Foreign Disaster Assistance-Undefined</i>	0	0
<i>UN Central Emergency Response Fund</i>	0	273
<b>Total de Parceiros Multilaterais</b>	<b>42,546</b>	<b>38,996</b>
<b>Total Assistência Externa</b>	<b>162,810</b>	<b>176,883</b>

Fonte: CGE 2018

De acordo com a Nota 20 às Demonstrações Financeiras<sup>90</sup>, o Ministério das Finanças recebeu 3,1 milhões USD da União Europeia para Apoio Direto ao Orçamento, para “os Programas de Gestão das Finanças Públicas envolvendo a Melhoria da Cobrança de Receitas, Financiamento e Capacitação Orçamental, Monitorização, Avaliação e Descentralização”.

A mesma nota refere que “as transações do Apoio Direto ao Orçamento pela União Europeia são processadas através do módulo de Planeamento de Recursos do Governo FMIS e uma conta bancária no BCTL”.

Apesar de estarmos perante “Apoio Direto ao Orçamento” as verbas recebidas na União Europeia são geridas à margem do OE e da CGE, em incumprimento dos princípios da unidade e universalidade orçamentais.

O valor de 3,1 milhões USD constitui receita do Estado do ano de 2018 e por esta razão deveria ter sido contabilizada como tal, o que não aconteceu. Assim sendo, as receitas do Estado do ano de 2018 encontram-se subavaliadas neste montante.

De igual modo, as despesas no valor de cerca de 2,2 milhões USD<sup>91</sup> realizadas através da utilização daquelas verbas foram feitas à margem do OE e da CGE.

<sup>90</sup> Cf. pág. 118 da CGE 2018.

<sup>91</sup> As despesas realizadas não foram objeto de verificação no âmbito do RPCGE. O valor resultante da diferença entre o saldo inicial (6.476,33 USD) da conta mais o montante recebido (3.094.000 USD) e o saldo existente no final de 2018 (841.894,66 USD).



## 11. DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO

---

### 11.1 DÍVIDA FINANCEIRA

O recurso ao endividamento público deve ser motivado pelas necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, relacionadas com a construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País<sup>92</sup>.

A dívida pública pode revestir a forma de Contratos de Empréstimo ou Acordos de Financiamento, Títulos do Tesouro e Certificados de Poupança<sup>93</sup>.

A dívida pública de Timor-Leste tem revestido unicamente a forma de contratos de empréstimo ou acordos de financiamento.

Nos termos do disposto no n.º 4 do art. 20.º da LOGF, todas as receitas obtidas através da contratação de empréstimos deverão ser transferidas para o FCTL, integrando-o e disponibilizando-as para o financiamento das despesas de acordo com o previsto no OE.

Contudo tal norma contraria as regras das entidades financiadoras e acordos de empréstimo celebrados que preveem que os desembolsos dos empréstimos sejam feitos diretamente para as contas bancárias dos Empreiteiros e das empresas Consultoras, quando os mesmos se destinam à execução de obras públicas.

Este procedimento constitui uma exigência do financiador visando garantir que as verbas são diretamente aplicadas na finalidade para que foram contratadas, acabando por assegurar ao próprio Estado que esse financiamento não tem uma utilização diversa da prevista. Apesar de contrariar a letra da referida norma, não diverge do seu principal objetivo, que é o de assegurar a aplicação da receita arrecadada através de empréstimos nas finalidades previstas.

#### 11.1.1 CARACTERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS

Os contratos de empréstimo celebrados pela RDTL até à data visam exclusivamente a construção, reabilitação e manutenção de estradas.

---

<sup>92</sup> Cf. n.º 1 do art. 2.º da Lei n.º 13/2011, de 28 de setembro, que aprova o regime geral de constituição, emissão e gestão da dívida pública do Estado.

<sup>93</sup> Cf. art. 5.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Todos os financiamentos contratados pela RDTL foram concedidos pelo Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB, sigla em inglês), pelo Banco Mundial e pela *Japan International Cooperation Agency* (JICA).

A moeda predominante nos financiamentos contratados é o dólar americano (USD), existindo, contudo, uma significativa exposição em moeda estrangeira, designadamente, em *Special Drawing Right* (SDR), com quatro contratos, e ainda um contrato em ienes japoneses (JPY).

Tabela 35 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS

Financiador	Contrato	Data de Celebração do Contrato	Montante (Divisa)	Duração (anos)	Período Carência (em anos)	Primeira Amortização	Última Amortização
JICA	TLS-P1	19.03.2012	5.278.000.000 (JPY)	30	10	20.03.2022	20.03.2042
	2857 (OCR)	02.05.2012	30.850.000 (USD)	25	5	15.09.2017	15.03.2037
	2858 (SFR)	02.05.2012	5.905.000 (SDR)	32	8	15.09.2020	15.03.2044
	3020 (OCR)	18.11.2013	40.000.000 (USD)	25	5	15.04.2019	15.10.2038
	3021 (SFR)	18.11.2013	6.672.000 (SDR)	25	5	15.04.2019	15.10.2038
ADB	3181-TIM	24.06.2015	11.780.000 (USD)	20	5	15.09.2019	15.03.2039
	3341-TIM	04.03.2016	53.000.000 (USD)	25	5	15.04.2021	15.10.2040
	3342-TIM	04.03.2016	16.574.000 (SDR)	25	5	15.04.2021	15.10.2040
	3456-TIM	22.12.2016	49.650.000 (USD)	20	5	15.03.2022	15.09.2042
	3643-TIM	23.11.2018	19.000.000 (USD)	20	4	15.03.2023	15.09.2042
	3644-TIM	23.11.2018	25.000.000 (USD)	20	4	15.03.2023	15.09.2042
WB-AID	5303-TL	18.11.2013	25.000.000 (USD)	25	5	15.03.2019	15.09.2038
WB-BIRD	8290-TL	18.11.2013	15.000.000 (USD)	28	8	15.03.2022	15.09.2041
WB-AID	6012-TL	07.06.2017	26.000.000 (SDR)	20	5	15.03.2022	15.03.2042

Dado o facto de todos os empréstimos contraídos terem subjacentes períodos de carência de 4 ou 5 anos, as amortizações não representam ainda um encargo significativo para OE.

Com efeito, apesar de até ao final de 2018 terem sido contratualizados 14 empréstimos, apenas houve amortização de capital em um dos empréstimos (ADB 2857).

Não obstante, é importante ter presente que esta situação irá mudar significativamente já durante o corrente ano de 2019, ano em que haverá amortização de capital em cinco empréstimos, e, principalmente, a partir de 2022, altura em que o Estado terá que amortizar capital de 12 dos 14 empréstimos contratados.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

### 11.1.2 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO

O OE para 2018 estabeleceu o limite máximo de endividamento, fixando-o em 44 milhões de USD, com um prazo máximo de 40 anos<sup>94</sup>.

Em 2018, o Governo assinou acordos de empréstimo com a ADB no valor global de 44,0 milhões USD, valor que corresponde ao limite autorizado.

Tabela 36 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO – 2012 A 2018

milhões USD						
Ano	Limite de Endividamento Autorizado	Valor Contratado	Contratação Acumulada	Desembolso Orçamentado	Desembolsos Realizados	Desemb. Realizados / Orçamentados
2012	160.0	103.3	103.3	43.1	0.0	0.0%
2013	223.5	90.0	193.3	43.6	6.3	14.4%
2014	270.0	0.0	193.3	31.1	15.8	50.8%
2015	300.0	11.8	205.1	70.0	24.2	34.6%
2016	850.0	125.9	331.0	107.0	30.6	28.6%
2017	500.0	36.0	367.0	101.8	30.3	29.8%
2018	44.0	44.0	411.0	61.6	39.2	63.6%

Fonte: OGE e CGE 2012 a 2018

Apesar do valor contratualizado ter atingido os 411,0 milhões de USD, o valor dos desembolsos ficou-se, até ao final de 2018, pelos 146,4 milhões de USD (35,6%).

Tal situação resulta do facto dos desembolsos estarem diretamente dependentes da execução física dos projetos associados aos empréstimos, sendo que a ocorrência de atrasos na execução desses projetos afeta a execução dos contratos de empréstimo.

Tais atrasos levam o Estado a incorrer em encargos financeiros, na medida em que a generalidade destes empréstimos implica o pagamento de taxas de compromisso sobre as verbas não levantadas de acordo com o cronograma de desembolsos previsto nos respetivos contratos.

### 11.1.3 DESEMBOLSOS

A CGE não apresenta informação sobre a composição e fins a que se destinam os desembolsos feito no ano de 2018.

<sup>94</sup> Cf. art. 6.º da Lei n.º 2/2018, cit. Limite fixado em consonância com o disposto no art. 20.º da LOGF e no art. 3.º da Lei n.º 13/2011, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A tabela seguinte foi feita a partir de informação adicional prestada pelo Ministério das Finanças.

Tabela 37 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2018

milhares USD

Financiador / Contrato	Desembolsos		Total por Financiador
	Projeto	Juros e Encargos	
ADB 2857 - Loan Project	-46.2	0.0	
ADB 2858 - Loan Project	-0.4	0.0	
ADB 3020 - Loan Project	9,699.6	404.4	
ADB 3021 - Loan Project	649.7	129.3	
ADB 3181 - Loan Project	3,495.8	98.2	
ADB 3341 - Loan Project	1,454.2	191.4	28,471
ADB 3342 - Loan Project	2,450.4	55.8	
ADB 3456 - Loan Project	9,753.9	134.8	
ADB 3643 - Loan Project	0.0	0.0	
ADB 3644 - Loan Project	0.0	0.0	
WB IDA 5303 - Loan Project	264.2	0.0	
WB IBRD 8290 - Loan Project	4,645.9	39.0	7,547.8
WB IBRD 6012 - Loan Project	2,598.6	0.0	
JICA - TLS-P1 Nippon	3,046.8	93.1	3,139.9
<b>Total</b>	<b>28,258.7</b>	<b>1,011.1</b>	<b>39,158.5</b>

Fonte: Ministério das Finanças

Como se observa, os desembolsos totais do ano ascenderam a 39,2 milhões USD, sendo que 1,0 milhão USD se destinou ao pagamento de juros e outros encargos com os empréstimos contraídos.

#### 11.1.4 JUROS E OUTROS ENCARGOS

A CGE deve conter informação acerca do pagamento de juros sobre a dívida contraída pelo Governo e o reembolso da mesma<sup>95</sup>.

Em sentido idêntico, o Regime da Dívida Pública dispõe<sup>96</sup> que o pagamento dos juros e a amortização do capital relativo à dívida pública são assegurados pelas receitas inscritas anualmente no OGE.

O CGE de 2018 apresenta apenas o valor acumulado pago relativo a “juros de empréstimo e taxas de compromisso” dividido entre ADB (761 mil USD) e Banco Mundial (673 mil USD), no total de 1.434 mil USD.

<sup>95</sup> Nos termos do disposto na al. g) do n.º 2 do art. 45.º da LOGF, na redação dada pelo art. 87.º LOCC.

<sup>96</sup> Cf. art. 6.º da Lei n.º 13/2011, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Com efeito a CGE não apresenta sequer a divisão do valor pago entre “juros” e “taxa de compromisso” nem por empréstimo.

Por outro lado, de acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças, e reproduzida na Tabela 37, foram pagos “juros e encargos” no valor de 1.011 mil USD com recurso a verbas dos desembolsos.

Dada a ausência de informação complementar, não é possível saber se estamos perante os mesmos juros e encargos, mas em que existe uma divergência nos valores (423 mil USD), ou se estamos perante juros e encargos diferentes, que, por esta razão, deverão ser somados para apuramento do valor global pago.

Assim sendo, não é possível concluir com certeza sobre qual o valor efetivamente pago em 2018 com juros e encargos dos empréstimos.

#### **Recomendação 20**

*A inclusão na CGE de informação sobre o pagamento de juros, da taxa de compromisso e de outros encargos por empréstimos contratado, deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida.*

#### **Recomendação 21**

*A informação indicada na recomendação n.º 19 deverá incluir, ainda, o valor de juros e encargos pagos através dos desembolsos de empréstimos e o valor pago através de verbas próprias do Orçamento do Estado.*

### **11.1.5 Dívida Pública no Final de 2018**

O quadro que se segue apresenta o panorama global da movimentação da dívida registada em 2018, assim como a posição do endividamento a 31 de Dezembro.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 38 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2018

milhares USD

Empréstimo	Moeda	Valores em USD				Montante em Moeda Estrangeira a 31/12/2018	Taxa de Câmbio a 31/12/2018	Perdas / (Ganhos) Cambiais	Dívida real a 31/12/2018
		Dívida a 01/01/2018	Utilizações em 2018	Amortização em 2018	Dívida a 31/12/2018				
ADB - 2857	USD	30,273.0	-46.0	543.0	29,684.0			29,684.0	
ADB - 2858	SDR	8,381.0	-0.4		8,380.6	5,885.0	1.39079	8,184.6	
ADB - 3020	USD	12,087.0	10,104.0		22,191.0			22,191.0	
ADB - 3021	SDR	6,204.0	779.0		6,983.0	4,901.0	1.39079	6,816.0	
ADB - 3181	USD	2,503.0	3,594.0		6,097.0			6,097.0	
ADB - 3341	USD	4,570.0	1,646.0		6,216.0			6,216.0	
ADB - 3342	SDR	1,957.0	2,506.0		4,463.0	3,144.0	1.39079	4,373.0	
ADB - 3456	USD	4,601.0	9,888.0		14,489.0			14,489.0	
ADB - 3643	USD	-	-	-	-	-	-	-	
ADB - 3644	USD	-	-	-	-	-	-	-	
<b>Total ADB</b>		<b>70,575.0</b>	<b>28,470.6</b>	<b>543.0</b>	<b>98,502.6</b>	<b>13,930.0</b>		<b>-452.0</b>	<b>98,050.6</b>
WB 5303	USD	24,735.0	265.0		25,000.0			25,000.0	
WB IBRD 8290	USD	1,016.0	4,684.0		5,700.0			5,700.0	
WB IDA 6012	SDR	218.0	2,598.0		2,816.0	1,983.0	1.39079	2,758.0	
<b>Total WB</b>		<b>25,970.0</b>	<b>7,547.0</b>		<b>33,516.0</b>	<b>1,983.0</b>		<b>-59.0</b>	<b>33,458.0</b>
JICA TLS P1	JPY	9,929.0	3,139.0		13,068.0	1,464,406.0	110.85	143.0	13,211.0
<b>Total Global</b>		<b>106,474.0</b>	<b>39,156.6</b>	<b>543.0</b>	<b>145,086.6</b>	<b>1,480,319.0</b>		<b>-368.0</b>	<b>144,718.6</b>

Fonte: CGE 2018

Os empréstimos ADB - 2857 e 2858 apresentam como utilização em 2018 um valor negativo em 46 mil USD e em 0,4 mil USD, respetivamente. De acordo com nota explicativa constante da CGE, o mesmo refere-se a “reembolso de dinheiro devido à devolução de Saldos Antecipados não utilizados”.

Em 2018 registou-se a amortização do empréstimo ADB - 2857, no montante de 544 mil USD. A amortização deste empréstimo teve início em 2017. Até ao final de 2018, tinham já sido amortizados 797 mil de USD.

A amortização de empréstimos bem como o pagamento de juros tem sido contabilizado na categoria de Transferências Públicas das Dotações para Todo o Governo, como “juros de empréstimos e pagamentos relacionados”.

Contudo, e no que se refere aos juros e outros encargos, tratando-se de despesas com empréstimos que se destinam à construção de infraestruturas, ou seja, se destinam ao financiamento de despesas com Capital de Desenvolvimento, tais juros e encargos deveriam ser também considerados como despesas com Capital de Desenvolvimento.

O valor real da dívida no final de 2018 ascendia a 144,8 milhões USD, tendo sido objeto de um ganho cambial de 368 mil USD<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> A leitura destes valores deverá ter em conta as ressalvas que decorrem do atrás referido quanto ao empréstimo ADB - 3456.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Note-se que os referidos ganhos ou perdas cambiais não representam fluxos de caixa, tendo aqueles dados apenas valor informativo para efeitos de reavaliação da dívida em moeda estrangeira à data de referência das demonstrações financeiras. O impacto das variações cambiais só acontece aquando da amortização da dívida, em função do câmbio em vigor.

### 11.1.6 CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS

O quadro abaixo representa a situação global de todos os contratos de empréstimo vigentes, nomeadamente as utilizações do ano e os fundos disponíveis no final de 2018.

Tabela 39 – CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS – 2018

Empréstimo	Moeda	Valor do Contrato (USD)	Fundos Disponíveis em 31/12/2017	Utilizações em 2018	Perdas / (Ganhos) Cambiais	milhares USD
						Fundos Disponíveis em 31/12/2018
ADB - 2857	USD	30,850.0	324.0	-46.0		-
ADB - 2858	SDR	9,150.0	29.0	-0.3	-196.0	-
ADB - 3020	USD	40,000.0	27,913.0	10,104.0		17,809.0
ADB - 3021	SDR	10,000.0	3,298.0	779.0	-166.0	2,685.0
ADB - 3181	USD	11,780.0	9,277.0	3,594.0		5,683.0
ADB - 3341	USD	53,000.0	48,430.0	1,646.0		46,784.0
ADB - 3342	SDR	23,220.0	21,647.0	2,506.0	-90.0	19,231.0
ADB - 3456	SDR	49,650.0	45,049.0	9,888.0		35,161.0
ADB - 3643	USD	25,000.0	-	-	-	25,000.0
ADB - 3644	USD	19,000.0	-	-	-	19,000.0
<b>Total ADB</b>		<b>271,650.0</b>	<b>155,967.0</b>	<b>28,470.7</b>	<b>-452.0</b>	<b>171,353.0</b>
WB 5303	USD	25,000.0	265.0	265.0		0.0
WB IBRD 8290	USD	15,000.0	13,983.0	4,684.0		9,299.0
WB IDA 6012	SDR	36,026.0	36,809.0	2,598.0	-59.0	34,270.0
<b>Total WB</b>		<b>76,026.0</b>	<b>51,057.0</b>	<b>7,547.0</b>	<b>-59.0</b>	<b>43,569.0</b>
JICA TLS P1	JPY	63,285.0	36,808.0	3,139.0	143.0	33,526.0
<b>Total Global</b>		<b>410,961.0</b>	<b>243,832.0</b>	<b>39,156.7</b>	<b>-368.0</b>	<b>248,448.0</b>

Fonte : RCGE 2018

O valor total dos fundos disponíveis no final de 2018 era de 244,4 milhões USD, valor superior em 4,6 milhões USD ao do final do ano de 2017.

De notar que os empréstimos ADB – 2857 e 2858 foram encerrados em 12 de outubro de 2018, pelos que os respetivos saldos deixaram de estar disponíveis para utilização.

Regista-se assim que o montante de fundos disponíveis no final de 2018 (244,4 milhões USD) representava cerca de 67,0% do valor global dos empréstimos contratados disponíveis/ativos<sup>98</sup> (370,0 milhões USD).

<sup>98</sup> Não considerando os empréstimos ADB – 2857 e 2858.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A maior parte daqueles contratos prevê o pagamento de uma taxa de compromisso sobre o capital não levantado de acordo com o cronograma financeiro definido nos respetivos contratos, pelo que a existência de um elevado volume de fundos não utilizados implica um custo para o Estado.

## 11.2 DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

Com base na informação apresentada na CGE (Nota 17), no final de 2018 a dívida não financeira atingia quase 22,4 milhões de USD, tendo a composição evidenciada no quadro abaixo.

Tabela 40 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA - 2018

Entidades	milhares USD	
	Dívida Não Financeira	% Total Dívida
Primeiro-Ministro	179.0	0.8%
Min. do Estado e da Presidência do Conselho Ministros	927.0	4.1%
Sec. Estado para a Política da Formação Profissional e Emprego	150.0	0.7%
Min. da Justiça	1,835.0	8.2%
Min. da Administração Estatal	63.0	0.3%
Min. da Saúde	425.0	1.9%
Sec. de Estado da Juventude e Desporto	136.0	0.6%
Min. do Turismo, Comércio e Indústria	351.0	1.6%
Min. Agricultura e Pescas	460.0	2.0%
PNTL	981.0	4.4%
Min. Interior	145.0	0.6%
Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça	27.0	0.1%
Tribunal de Recurso	85.0	0.4%
Min. da Defesa	741.0	3.3%
Min. das Obras Públicas	10,143.0	45.2%
Parlamento Nacional	167.0	0.7%
Min. do Petróleo e Recursos Minerais	89.0	0.4%
Min. da Solidariedade Social e Inclusão	236.0	1.1%
<b>Total Administração Direta</b>	<b>17,140.0</b>	<b>76.4%</b>
APORTIL	671.0	3.0%
CAC	40.0	0.2%
Centro Logístico Nacional	32.0	0.1%
Instituto Nacional de Desenvolvimento de Mão de Obra	34.0	0.2%
UNTL	377.0	1.7%
Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste	74.0	0.3%
Autoridade Nacional de Comunicações	292.0	1.3%
SAMES	76.0	0.3%
Arquivo e Museu da Resistência Timorense	25.0	0.1%
Fundo das Infraestruturas	3,670.0	16.4%
<b>Total Agências Autónomas</b>	<b>5,291.0</b>	<b>23.6%</b>
Município Covalima	13.0	0.1%
<b>Total dos Municípios</b>	<b>13.0</b>	<b>0.1%</b>
<b>Total Global</b>	<b>22,444.0</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: CGE 2018



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De notar que o valor em dívida a fornecedores apresentado respeita apenas a Bens e Serviços e Capital Menor.

Não é apresentado qualquer valor em dívida relativamente a despesas de Capital de Desenvolvimento, como é o caso das despesas com obras públicas. Com efeito, quer a dívida de 10,1 milhões USD (45,2% do total) do MOP, quer a dívida do FI de 3,7 milhões USD (16,4 % do total), respeitam a Bens e Serviços.

A ausência de informação sobre as dívidas relativas a Capital de Desenvolvimento, nomeadamente, as referentes a obras públicas, constitui uma omissão significativa ao nível da informação que deveria constar da CGE.

A existência destas dívidas é reconhecida pelo próprio Governo e remontam ao VI Governo Constitucional<sup>99</sup>.

### **Recomendação 22**

*A CGE deverá incluir informação sobre todas as dívidas não financeiras do Estado, designadamente as relativas a contratos para a execução de obras públicas.*

---

<sup>99</sup> Cf. Comunicado de Imprensa do Governo de 18 de junho de 2019 com o título “Governo analisa ponto de situação dos projetos de infraestruturas pendentes”, onde é feita referência a 143 projetos. Disponível em: <http://timor-leste.gov.tl/?p=22205&n=1> [acedido em 10 DEZ 2019]



## 12. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 12.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

De acordo com o DL n.º 42/2012, de 7 de setembro<sup>100</sup>, uma Parceria Público-Privada (PPP) é “o acordo, por via do qual entidades privadas, designados por parceiros privados, se obrigam perante o Governo, a assegurar o desenho e/ou a construção e/ou a operação e/ou a manutenção de uma ou mais infraestruturas e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”<sup>101</sup>.

Através do DL n.º 43/2015, de 28 de dezembro, foi aprovado o Regime Jurídico da Parceria Público-Privada para o Porto de Tibar, o qual estabeleceu o respetivo enquadramento jurídico especificamente aplicável à atribuição pelo Estado a um parceiro privado da concessão para a sua concepção, construção, financiamento, execução, exploração e gestão.

### 12.2 PORTO DE TIBAR

Em 3 de Junho de 2016 foi assinado entre a RDTL e a *Timor Port, SA*, o Acordo de Concessão do Porto de Tibar, por um prazo de 30 anos.

Deste contrato de concessão resultam encargos para o Estado de Timor-Leste de 129,5 milhões USD, a título de subvenção a fundo perdido (*viability gap funding*).

O Acordo prevê que a subvenção seja colocada pela RDTL na conta *escrow* (contrato de depósito em garantia) a partir da qual serão feitos os desembolsos ao concessionário mediante a concretização por este de cada uma das etapas (*milestones*) previstas.

A RDTL e a *Timor Port, SA*, procederam, em 2016, à abertura da conta *escrow* junto do UOB (*United Overseas Bank*), tendo efetuado no mesmo ano o depósito do montante da subvenção, os 129,5 milhões USD.

A construção do Porto teve início em 30 de agosto de 2018.

No final de 2018, ainda se encontravam depositados na conta os 129,5 milhões USD transferidos pelo Estado em 2016, sendo de esperar que o primeiro pagamento ao Concessionário ocorresse apenas em 2019.

<sup>100</sup> Aprova o Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas, alterado pelo DL n.º 2/2014, de 15 de janeiro, e regulamentado pelo DL n.º 8/2014, de 19 de março).

<sup>101</sup> Cf. al. a) do n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 42/2012, cit., na redação dada pelo art. 1.º do DL n.º 2/2014, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Entre o depósito daquele montante e o final de 2018, a conta gerou juros líquidos (depois de deduzidos os encargos bancários) de 2,5 milhões USD dos quais 515,0 mil USD referentes ao ano de 2018.

Tais juros constituem receitas da RDTL de acordo com os termos do *Escrow Agreement* celebrado<sup>102</sup>.

Contudo, os referidos juros não foram contabilizados na CGE como receitas do Estado, razão pela qual as mesmas se encontram subavaliadas naquele montante.

Na Nota 5 às Demonstrações Financeiras é afirmado que “sob ao termos do Acordo de Custódia, [os juros] serão transferidos da Conta de Garantia para a Conta do Fundo das Infraestruturas no BCTL após a conclusão do projeto do Porto de Tibar e o encerramento da Conta de Garantia”<sup>103</sup>.

Sem prejuízo do acordo relativo à abertura da conta não permitirem a transferência dos juros antes do termo do acordo e encerramento das respetivas contas, tal não impede que se proceda à contabilização na CGE dos juros recebidos como receita do ano respetivo.

### **Recomendação 23**

*As receitas provenientes de juros de depósitos bancários devem ser objeto de contabilização no ano do respetivo recebimento.*

---

<sup>102</sup> Cf. cláusula 2.4 do acordo.

<sup>103</sup> Observação que resulta da cláusula 3.3, *ibidem*.



### **13. INVESTIMENTO DO ESTADO NA *TL CEMENT***

---

Através da Resolução do Governo n.º 14/2016, cit., foi aprovado o projeto de investimento da *TL Cement, Lda.*, sociedade comercial privada, a minuta do Acordo Especial de Investimento (AEI) para a construção de uma unidade de produção de cimento no Município de Baucau.

Em 17 de maio de 2016, foi celebrado entre a RDTL e a *TL Cement, Lda.*, o AEI com vista à construção da referida unidade de produção de cimento.

A Resolução do Governo n.º 41/2016, cit., aprovou a participação do Estado de Timor-Leste na sociedade comercial *TL Cement, Lda.* até um limite máximo de 40% e a minuta do contrato promessa de aumento de capital e de transformação da sociedade.

Esta Resolução do Governo determinou também o pagamento/transferência do valor de 4,9 milhões USD para a conta da *TL Cement, Lda.*, a título de subscrição e realização de capital social pelo Estado.

O contrato promessa foi celebrado em 23 de novembro de 2016 e transferência do montante para a conta da empresa foi feita neste mesmo ano.

Contudo, a entrada do Estado no Capital Social da *TL Cement, Lda.*, nunca chegou a ser concretizada apesar de ter sido feito o pagamento dos 4,9 milhões USD em questão.

Na Lei n.º 2/2018, cit., foi inscrita a dotação orçamental de 50,0 milhões USD para “[p]rovisão para a comparticipação do estado no âmbito do Acordo Especial de Investimento celebrado com a *TL Cement, Lda.*”, enquanto “Dotação para Todo o Governo”.

Por deliberação do Conselho de Ministros do dia 15 de novembro de 2018, foi aprovada a transferência dos 50,0 milhões USD para a conta bancária aberta pela ANPM junto do BCTL para este efeito específico.

Através da Resolução do Governo n.º 27/2018, cit., foi aprovada a minuta dos Novos Estatutos Sociais da *TL Cement, SA*, empresa a constituir, e o Acordo Parassocial entre o Estado e os Sócios da *TL Cement, Lda.*

O Acordo Parassocial prevê um a subscrição e realização de um novo aumento de capital por parte do Estado no valor adicional de 4.900.000 USD, pelo que a participação do Estado na *TL Cement, SA*, irá ascender ao valor total de 9.800.000 USD.

Este Acordo Parassocial veio a ser assinado em 20 de Dezembro de 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Em sede de elaboração deste Relatório e Parecer foram solicitados esclarecimentos à ANPM que informou que a *TL Cement, SA*, não tinha ainda sido constituída, até à data da resposta a este Tribunal (6 de agosto de 2019) e que:

Todos os preparativos para a transformação da empresa *TL Cement, Lda* em *TL Cement, SA* estão ainda no processo de serem concluídos. A [ANPM] tem estado e continuará a estar em contacto com os dirigentes da *TL Cement, Lda* para conduzir um exercício de auditoria financeira a esta empresa, de modo a finalizar os requisitos relativos à informação administrativa e financeira para a transformação da empresa para *TL Cement, SA*.”

Não obstante tudo o que fica dito, a transferência dos 50,0 milhões USD foi concretizada no ano de 2018 e contabilizada como despesa na categoria de Transferências Públicas, sendo que, com efeito, se tratou de uma mera operação de tesouraria (e não despesa), dado que foi uma transferência para uma entidade que, como defendido neste RPCGE, deveria estar incluída no perímetro de consolidação de contas.

Assim sendo, o referido montante deveria estar refletido na CGE como saldo bancário existente no final do ano.

#### **Recomendação 24**

*No prazo de 30 dias após a aprovação deste Relatório e Parecer, o Governo deverá apresentar a este Tribunal um ponto de situação sobre todos os apoios concedidos pelo Estado no âmbito da TL Cement.*



## 14. PATRIMÓNIO DO ESTADO

No RPCGE a CdC aprecia o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais<sup>104</sup>.

Nos termos da LOGF, a CGE deve conter informação acerca da “contabilidade dos ativos no final do ano financeiro, incluindo o valor patrimonial dos imóveis e outros bens do Estado”<sup>105</sup>.

O património do Estado compreende os ativos financeiros e não financeiros. Os ativos financeiros incluem, nomeadamente, às participações de capital em sociedades públicas ou privadas e os créditos concedidos a terceiros.

A CGE 2018 apresenta, ao contrário do que aconteceu com a CGE 2017, informação acerca da valorização das participações de capital detidas pelo Estado<sup>106</sup>.

Contudo, a informação constante da mesma encontra-se incorreta ao incluir uma alegada participação do Estado na *TL, Cement*, no valor de 54,9 milhões USD. Ora, como se viu no **Ponto 13**, o Estado não tinha, pelo menos até agosto de 2019, qualquer participação na *TL Cement, Lda.*, ou na *TL Cement, SA*.

Não obstante, a CGE continua sem apresentar informação sobre créditos concedidos a terceiros.

### **Recomendação 25**

*A CGE deverá apresentar informação sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, em obediência ao disposto na al. c) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.*

Os ativos não financeiros referem-se ao património imóvel e aos bens móveis do Estado.

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, a CGE 2018 não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel ou sobre os bens móveis do Estado.

No âmbito da elaboração deste Relatório e Parecer foi solicitada informação ao Ministério da Justiça sobre o património imóvel do Estado.

O Ministério remeteu a este Tribunal uma lista de imóveis<sup>107</sup>, composta por apenas 23 edifícios arrendados ao Estado e 40 edifícios utilizados pelos seus serviços.

<sup>104</sup> Cf. al. c) do n.º 1 do art. 29.º da LOCC.

<sup>105</sup> Cf. al. g) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.

<sup>106</sup> Cf. Nota 24 às Demonstrações Financeiras.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Não tendo sido apresentada a lista de todos os imóveis do Estado solicitada pela CdC, forçoso é concluir que o Ministério da Justiça não tem tal lista e, em consequência, desconhece o universo de edifícios do Estado.

No âmbito do acompanhamento das recomendações formuladas em anos anteriores, pela CdC, foi solicitado ao Ministério das Finanças informação acerca das medidas adotadas neste âmbito.

Os dados apresentados consistem numa lista “recapitulativa” de bens Estado<sup>108</sup>, da responsabilidade da Direção Nacional de Monitorização e Gestão do Património de Estado do Ministério das Finanças, com referência a novembro de 2018.

A referida listagem traduz-se na quantificação do total de bens móveis existentes em cada organismo público, cuja síntese se apresenta em seguida.

Tabela 41 – PATRIMÓNIO MÓVEL DO ESTADO – 2018

Descrição	Quantidades		
	Boas Condições	Sucata	Total
Viaturas	3,470	389	3,859
Motorizada	7,051	537	7,588
EDP Equipment	32,776	1,333	34,109
Equipamento Electrónico	3,869	93	3,962
Equipamento Engenharia	2,529	353	2,882
Equipamento Comunicação	3,378	175	3,553
Equipamentos Diversos	3,858	121	3,979
Tratores	102	66	168
Barcos	8	-	8
<b>Total Global</b>	<b>57,041</b>	<b>3,067</b>	<b>60,108</b>

Fonte: Ministério das Finanças

De acordo com a informação do Ministério das Finanças, reportada a novembro de 2018, o Estado era proprietário de 3.470 viaturas, 7.041 motorizadas e 102 tratores em boas condições.

Não obstante, e à semelhança do referido nos pareceres anteriores, dada a falta de inventariação do património imóvel e móvel do Estado, não é possível conhecer a sua composição, o respetivo valor financeiro ou as variações patrimoniais ocorridas anualmente.

A inventariação do património constitui uma condição de base, essencial, para possibilitar que aquele possa ser gerido da melhor forma.

<sup>107</sup> Resposta de 6 de setembro de 2019, acompanhada da “Lista Geral Kontratu de Arrendamentu Tinan 2018-2019” e “Lista Edifíciu iha Ministério da Justiça”

<sup>108</sup> “Rekapitulasun Geral Património do Estado”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Assim, reitera-se o que foi recomendado nos RPCGE de 2012 a 2017.

**Recomendação 26**

*Que se proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, de modo a que o Relatório sobre a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto na al. g) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.*



## 15. CONCLUSÕES

---

Tendo por base os resultados da análise efetuada à CGE de 2018, destacam-se as seguintes conclusões, que sintetizam os principais aspetos das matérias expostas ao longo do presente documento:

### Processo Orçamental

1. Em resultado da aprovação tardia do OGE, esteve em vigor, entre 1 de janeiro e 27 de setembro de 2018, o regime duodecimal.
2. O OGE para o ano de 2018 foi aprovado pela Lei n.º 2/2018, de 27 de setembro, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produzido efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018.
3. O total estimado das despesas do OE foi de 1.277,4 milhões USD, valor que se manteve inalterado ao longo do ano.
4. O valor do OE para 2018 representa uma diminuição de 109,5 milhões (-7,9%) e de 284,9 milhões USD (-18,2%) face ao valor do orçamento para os anos de 2017 e 2016, respetivamente.
5. O Défice Fiscal inerente ao OE foi de 1.044,1 milhões de USD, que apesar de significativo, representou uma diminuição face ao previsto para 2017 (1.180,6 milhões de USD).
6. O Défice previsto é financiado por Transferências do Fundo Petrolífero (94,1%) e por Empréstimos (5,9%).
7. A estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais) foi de 188,8 milhões USD, valor que corresponde a apenas 14,8% do total da despesa prevista.
8. O valor das transferências do Fundo Petrolífero aprovado pelo OGE para financiamento do OE, foi de 982,5 milhões USD, dos quais 550,4 milhões USD correspondente ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 432,1 milhões USD acima do RSE.
9. Foram cumpridas as formalidades previstas nos arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 9/2005, cit., para a aprovação pelo Parlamento das transferências a realizar a partir do Fundo Petrolífero durante o ano de 2018.
10. As transferências acima do RSE devem ser feitas no interesse de Timor-Leste a longo prazo.
11. A transferência aprovada para 2018 foi 78,5% superior ao valor do RSE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

12. A justificação apresentada pelo Governo para a realização de transferência acima do RSE assenta na necessidade de construção de infraestruturas, ou seja, na realização de despesas com Capital de Desenvolvimento.
13. As despesas de Capital de Desenvolvimento previstas para o ano de 2018 foram de 393,7 milhões USD, das quais 61,6 milhões USD, financiadas através de empréstimos.
14. Mesmo não considerando o Saldo da Conta do Tesouro (44,4 milhões USD), o montante máximo previsto para despesas de Capital de Desenvolvimento a financiar através de transferências do Fundo Petrolífero é de 332,1 milhões USD, valor 100,0 milhões USD abaixo do montante da transferência a realizar acima do RSE (432,1 milhões USD).
15. Assim sendo, pelo menos 100 milhões USD da transferência autorizada acima do RSE, destinaram-se a fazer face a Despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas) e com Capital Menor, não estando relacionadas com a construção de infraestruturas.
16. Desde a criação do Fundo Petrolífero foram autorizadas pelo Parlamento Nacional até ao final do ano de 2018, transferências no valor total de 11.259 milhões USD, tendo sido efetivamente realizados levantamentos no montante de 10.616 milhões USD (94,3% do montante autorizado) para financiamento do OE, entre os anos de 2006 e 2018.
17. O valor total do RSE para os anos indicados foi de 6.623 milhões USD, tendo as transferências acima deste valor atingido os 3.992 milhões USD (60,3% acima do RSE).
18. As transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram o valor total de 26,2 milhões USD e resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência incluída na categoria de Bens e Serviços das Dotações para todo o Governo.

### **Prestação de Contas**

19. A CGE do ano 2018 foi submetida à CdC a 31 de julho de 2019, ou seja, dentro do prazo legal.
20. As contas do Governo foram objeto de publicação no sítio da *internet* do Ministério das Finanças, dando cumprimento ao princípio da publicidade na LOGF.
21. Contudo, a CGE não foi objeto de publicação no Jornal da República, ao contrário do que determina a Lei n.º 1/2002, cit.
22. Foram enviados à CdC, dentro dos prazos legalmente estabelecidos, os relatórios sobre a evolução do orçamento respeitantes aos três, seis e nove meses de 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

23. A CGE do ano de 2018 apresenta uma melhoria face à CGE de 2017 e dos anos anteriores, uma vez que já inclui informação detalhada sobre a execução orçamental de todos os serviços e entidades incluídas no OE.
24. De um modo geral a CGE contém as informações previstas no art. 45.º da LOGF.
25. Contudo, a CGE continua a não incluir a contabilidade dos ativos, onde conste o valor patrimonial dos imóveis e de outros bens sobre o ativo e passivo do Estado, nem informação sobre os compromissos assumidos decorrentes de programas e contratos plurianuais.
26. A ANPM e o IPG, institutos públicos sujeitos à disciplina orçamental estabelecida pela LOGF por serem Serviços e Fundos Autónomos, não se encontram incluídos no OE nem no perímetro de consolidação da CGE, o que contraria os princípios da unidade e universalidade orçamentais.
27. A RAEOA não se encontra, igualmente, incluída no perímetro de consolidação de contas do Estado.
28. A não inclusão destas entidades e da totalidade das suas receitas e despesas no OE e na CGE constitui um fenómeno de desorçamentação, que consiste na realização de receitas e despesas à margem do OE e da CGE.
29. Apesar do OGE incluir o OSS, a CGE 2018 não integra as contas anuais da Segurança Social, ao contrário do que aconteceu com a CGE relativa ao ano de 2017.
30. As contas da Segurança Social foram enviadas autonomamente à CdC pelo Ministério da Solidariedade e Inclusão.
31. De um universo de 58 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes em 2018, apenas 7 enviaram à CdC os seus documentos anuais de prestação de contas.

### **Financiamento do Orçamento do Estado**

32. O OE para 2018 autorizou a realização de transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de 982,5 milhões USD, ou seja, 382,6 milhões USD acima da receita do Fundo Petrolífero estimada para o mesmo ano (599,9 milhões USD).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

33. O OE previu que o financiamento das despesas para 2018, no valor global de 1.277,4 milhões USD, fosse assegurado por transferências do Fundo Petrolífero (76,9%), pelas Receitas Domésticas (14,8%), pelo Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior (3,5%) e através de Empréstimos (4,8%).
34. O valor total das diferentes fontes de financiamento atingiu os 1.462,7 milhões USD (114,5% do valor orçamentado), em resultado dos Saldos da Conta do Tesouro terem sido, a 1 de janeiro de 2018, consideravelmente superiores (248,5 milhões USD) ao previsto no OGE (44,4 milhões USD).

### **Execução Orçamental da Receita**

35. O OE para 2018 previu uma receita total de 850,3 milhões USD, dos quais 599,9 milhões USD referentes a “Receitas Petrolíferas”, 188,8 milhões USD de Receitas Domésticas e 61,6 milhões USD provenientes de Empréstimos.
36. A receita cobrada foi superior em 21,6% ao previsto no OGE, em resultado das receitas do Fundo Petrolífero terem ficado 33,8% acima do orçamentado. Estas receitas representaram 77,6% do total arrecadado em 2018.
37. As Receitas Domésticas ficaram, igualmente, acima do previsto (+1,9%), tendo atingido os 192,5 milhões USD, perfazendo 18,6% das receitas cobradas em 2018.
38. Os recebimentos provenientes de empréstimos, associados à execução das obras públicas, ficaram-se pelos 39,2 milhões USD.
39. As receitas de 2018 representaram um crescimento de 5,4% face ao ano de 2017.
40. As Receitas Domésticas cresceram 3,6 milhões USD face ao ano de 2017, resultante do aumento das Receitas não Fiscais, em 5,4 milhões USD. No mesmo período, verificou-se uma diminuição em 1,8 milhões USD nas Receitas Fiscais.
41. Apesar do valor das Receitas Domésticas cobradas em 2018 representar um aumento de 13,1% (+22,2 milhões USD) face ao verificado em 2014 e de 1,9% (+3,6 milhões USD) face a 2017, o seu valor ficou 4,0% abaixo (-8,0 milhões USD) do verificado em 2016.
42. As Receita Fiscais têm vindo a diminuir desde o ano de 2016 (-11,9%). O valor cobrado em 2018 representou um aumento de apenas 2,1 % face ao verificado em 2014.
43. Nos últimos 5 anos assistiu-se a aumento significativo e constante das Receitas não Fiscais (+43,9% face ao verificado em 2014).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

44. À semelhança dos anos anteriores, o OGE para 2018 não apresentou informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, ao contrário do que se encontra previsto na LOGF.
45. A CGE de 2018 apresenta, pela primeira vez, informação relativa às receitas fiscais e aduaneiras não arrecadadas (perda de receitas) em resultado dos benefícios fiscais previstos na lei e outros concedidos pelo Estado.
46. A receita não arrecadada resultante da atribuição de benefícios fiscais e aduaneiros totalizou, entre os anos de 2014 e 2018, os 24,9 milhões USD, dos quais 16,4 milhões USD (66%) são referentes aos anos de 2014 e 2016.
47. Em 2018, o valor da receita não arrecadada foi de apenas 1,2 milhões USD, que representou o valor mais baixo dos últimos 5 anos.
48. A receita não arrecadada que apresenta valores mais altos é a relativa a direitos aduaneiros de importação, que, no período de 2014 a 2018, somou 18,8 milhões USD (75,4% do total).
49. Em 2018 a Receita Fiscal atingiu os 128,2 milhões USD (96,8% do valor orçamentado).
50. Os Impostos sobre Mercadorias representaram 54,4% da Receita Fiscal cobrada em 2018, sendo o Imposto Seletivo sobre o Consumo o mais significativo (35,2 milhões de USD), representando 27,5% da mesma.
51. Nos Outros Impostos destaca-se o Imposto de Retenção, cujas receitas ascenderam a 26,9 milhões USD, correspondentes a 21,0% da Receita Fiscal do Ano.
52. Em 2018 as Receitas não Fiscais ascenderam a 64,3 milhões de USD, registando um aumento de 5,4 milhões USD face ao ano anterior (+9,3%).
53. As receitas cobradas pela EDTL pelo fornecimento de energia elétrica e pela aplicação de multas, no valor de 32,9 milhões USD, representaram 51,2% das Receitas não Fiscais e 55,3% das receitas dos serviços da Administração Direta do Estado.
54. As Receitas não Fiscais registaram um crescimento nos últimos 4 anos, tendo aumentado dos 44,6 milhões USD, em 2014, para os 64,3 milhões USD, que representou um aumento total de 43,9% (+19,6 milhões USD). Estas receitas cresceram, em média e no mesmo período, em cerca de 3,9 milhões USD ao ano.
55. A receita das “Entidades Autónomas” é ainda muito reduzida, representando apenas 4,6% das Receitas Domésticas e 13,9% das Receitas não Fiscais, apresentando ainda uma grande dependência das dotações do OE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

56. A APORTIL é responsável pela cobrança de quase metade (45,9%) da receita de todas as “Entidades Autónomas”, sendo seguida pela UNTL (13,0%).
57. Não foi orçamentada qualquer receita relativa a 16 do total de 23 SFA constantes da Tabela III do OGE. Pelo menos 7 dos 16 SFA sem receita orçamentada procederam à cobrança de receitas, cujo valor total ascendeu a pelo menos 1,8 milhões USD.

### **Execução Orçamental da Despesa**

58. O OE para o FCTL atingiu os 1.261,6 milhões USD, tendo sido realizadas despesas no montante global de 1.141,7 milhões USD (taxa de execução orçamental de 90,5%).
59. Em 2018 ocorreu, face a 2017, uma redução de 23,1% nas Transferências Públicas (-93,7 milhões USD), por contrapartida da despesa com Capital de Desenvolvimento (+36,7%).
60. O Capital de Desenvolvimento foi a categoria com maior despesa, tendo representado cerca de 1/3 do total da despesa do ano (29,4%).
61. As Transferências Públicas foram responsáveis por 27,4% da despesa, seguidas pelas aquisições de Bens e Serviços (25,2%).
62. As despesas com Salários e Vencimentos atingiram os 197,2 milhões USD, valor superior ao das Receitas Domésticas (não Petrolíferas) que, em 2018, atingiram os 192,5 milhões USD.
63. O orçamento do FCTL para Bens e Serviços ascendeu a 338,2 milhões USD, tendo sido realizadas despesas de 288,2 milhões USD, correspondentes 25,2% do total da despesa do ano e a uma taxa de execução orçamental de 87,7%.
64. O OE de 2018 previu a realização de despesas com Transferências Públicas no montante total de 324,2 milhões USD, valor que foi aumentado em 2,2 milhões USD, por via das alterações orçamentais, fixando-se nos 326,4 milhões USD.
65. Foram realizadas Transferências Públicas no valor total de 312,5 milhões USD, correspondentes a 95,7% da dotação disponível.
66. A parcela mais significativa das Transferências Públicas destina-se a Concessões Públicas, cujo orçamento inicial para 2018 foi de 171,3 milhões USD (52,8% do total para transferências), valor inferior em 87,4 milhões USD ao valor de 258,7 milhões USD orçamentado para 2017 (-33,8%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

67. Esta redução resultou, essencialmente, da diminuição verificada em 2018 no montante destinado à RAEOA, ano em que se previu uma transferência de 27,1 milhões USD, quando em 2017 o valor orçamentado foi de 171,1 milhões USD.
68. Apesar dos elevados valores envolvidos na atribuição de Concessões Públicas que no ano de 2018 ascenderam a 159,3 milhões USD (sem Reserva de Contingência), a CGE não fornece informação sobre os beneficiários das mesmas, com exceção da transferência feita para a RAEOA.
69. A Tabela 15 reflete algumas das Transferências Públicas mais significativas.
70. Os investimentos com Capital de Desenvolvimento ascenderam 336,1 milhões USD, tendo registado uma taxa de execução orçamental de 85,3%, realizados, essencialmente, através do Fundo das Infraestruturas, que foi responsável por despesas no valor de 331,2 milhões USD (98,5% do total das despesas com Capital de Desenvolvimento).
71. A despesa realizada através da Reserva de Contingência representou apenas 2,0% da despesa total do FCTL.
72. À semelhança do que se verificou em anos anteriores, foram pagas despesas através da Reserva de Contingência que não cumprem os requisitos exigidos na LOGF, quanto à sua urgência e imprevisibilidade.
73. O Ministério das Finanças não analisa os pedidos apresentados pelas várias entidades à luz dos requisitos legais.
74. Os serviços da Administração Direta do Estado (serviços sem autonomia administrativa e financeira) foram responsáveis por 61,8% do total da despesa do FCTL, tendo tido uma execução orçamental global de 93,3%.
75. A despesa realizada em 2018 representou uma descida de 13,0% face ao verificado no ano anterior para estes serviços.
76. Já a despesa realizada pelas Agências Públicas Autónomas, que englobam os SFA e os Órgãos Autónomos (órgãos de soberania, etc.), registou um aumento de 28,2%.
77. A despesa dos Municípios representou apenas 2,3% da despesa do FCTL, tendo registado uma execução orçamental de 77,6% e uma redução da despesa de 11,9% face ao ano anterior.
78. O conjunto dos Serviços da Administração Direta do Estado teve um orçamento inicial de 760,3 milhões USD, e um orçamento final de 757,4 milhões USD.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

79. Os gastos efectuados por estes serviços atingiram 706,4 milhões de USD, que representa uma taxa de execução de 93% e uma diminuição em 13,0% (105,4 milhões USD) face ao ano de 2017.
80. As Agências Públicas Autónomas dispuseram de um orçamento inicial de 467,2 milhões USD, dos quais 386,0 milhões de USD (ou seja, 82,6% do total) destinados ao FI.
81. As despesas totais realizadas pelas Agências Públicas Autónomas atingiram os 410,1 milhões USD, o que representa a uma taxa de execução de 87,3% face ao orçamento final.
82. A grande maioria destas despesas refere-se ao FI, cuja despesa atingiu os 331,2 milhões USD, representando 85,6% da dotação disponível, e uma taxa de execução de 85,8%.
83. As dotações orçamentais para os Municípios totalizaram 34,1 milhões de USD reforçadas ao longo do ano para 34,3 milhões USD.
84. A despesa total ascendeu a 26,6 milhões de USD, correspondendo a uma taxa de execução de 77,6% do orçamento final, e a uma redução em 3,6 milhões USD (-11,9%) face à despesa realizada em 2017.
85. O OGE aprovou uma dotação global para o FI de 386,0 milhões USD, dos quais 61,6 milhões USD a financiar através de empréstimos.
86. A despesa executada atingiu 331,2 milhões USD, representando uma taxa de execução global na ordem dos 85,8%, bem acima dos 72,4% registados no ano anterior.
87. A despesa feita através do FI registou um aumento de 42,9% face à do ano de 2017 (231,7 milhões USD).
88. A componente financiada por empréstimos atingiu os 39,2 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução de 63,6%, enquanto o conjunto dos restantes programas atingiu uma execução de 90,0%.
89. O programa Estradas foi o que apresentou maior volume de despesa, tendo o investimento atingido os 135,2 milhões USD (40,8% da despesa total).
90. Se considerado o valor do investimento feito na Autoestrada de Suai-Beaço, incluído no programa Tasi Mane, e o programa Empréstimos (39,1 milhões USD), conclui-se que foram investidos um total de 272,1 milhões USD na construção, reabilitação e manutenção de estradas, o que representa mais de metade (82,1%) do total da despesa realizada pelo FI em 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

91. Desde a criação do Fundo das Infraestruturas, primeiro com a natureza de “fundo especial” e, a partir de 2016, como “fundo autónomo”, foram aprovados orçamentos no valor total de 4.260,0 mil milhões USD.
92. A despesa total realizada entre 2011 e 2018 (8 anos), foi de 2.736,8 milhões USD, o que representa uma taxa de execução média de 64,2%.
93. No mesmo período, as despesas de investimento oscilaram anualmente entre o mínimo de 205,7 milhões USD, em 2013, e o máximo de 548,8 milhões USD em 2016.
94. O OGE atribuiu ao FDCH uma dotação global de 15,8 milhões de USD, tendo a despesa atingido os 14,5 milhões de USD, correspondendo a 91,6% da dotação prevista.
95. A execução do programa Bolsas de Estudo atingiu os 9,7 milhões de USD, representando 67,2% da despesa realizada.
96. Foram contemplados nos vários programas um total de 5.442 beneficiários, dos quais, 2.192 no âmbito do programa de Formação Técnica e 1.281 no programa Bolsas de Estudo.

### **Execução Global do Orçamento do Estado**

97. As Receitas Domésticas e as Transferências a partir do Fundo Petrolífero totalizaram 1.175,0 milhões USD, ou seja, um pouco acima do previsto (100,3%), em virtude da cobrança de Receitas Domésticas ter sido superior ao orçamentado (101,9%).
98. A despesa global foi de 1.157,6 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 90,6% da dotação disponível.
99. O Défice Corrente foi de 606,8 milhões USD, abaixo do previsto, em resultado da maior cobrança de Receitas Domésticas e da execução orçamental das Despesas Correntes se ter ficado pelos 92,7%.
100. O Défice Fiscal rondou os 965,2 milhões USD, situando-se em cerca de 88,7% da previsão.
101. O Excedente orçamental atingiu os 300,5 milhões USD em virtude do Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior ter sido de 248,5 milhões USD, muito acima do previsto no orçamento (44,4 milhões USD).
102. Em consequência, foram feitas transferências a partir do Fundo Petrolífero, correspondentes à totalidade do valor orçamentado, muito acima das reais necessidades de financiamento do OE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

103. As Despesas Correntes totalizaram 813,7 milhões de USD, representando 70,3% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 92,7%.
104. A maior parte da Despesa Corrente foi afeta a Transferências Públicas, que totalizaram 312,5 milhões de USD, representando 27,0% do total e uma taxa de execução de 95,7%.
105. A aquisição de Bens e Serviços constituiu o segundo maior agregado da Despesa Corrente, tendo atingido 304,1 milhões de USD, ou seja 26,3% do total.
106. Ao nível da distribuição por funções, os Serviços Públicos Gerais representam 45,5% do total, tendo ascendido a 470,4 milhões de USD, cerca de metade das quais (51,9%) referente à categoria de Capital de Desenvolvimento.
107. A função Assuntos Económicos, com 16,7% do total, foi responsável por despesas de 172,2 milhões USD, seguida da Proteção Social, com 14,0% (144,8 milhões USD). Esta última é constituída, essencialmente, por despesas com Transferências Públicas.

### **Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno**

108. A aprovação do orçamento anual da RAEOA, incluindo do seu Fundo Especial de Desenvolvimento, compete ao Parlamento Nacional, em sede de aprovação do OGE.
109. O montante total das despesas da RAEOA previstas no OGE para 2018 foi de 28,0 milhões USD, dos quais 27,1 milhões USD a financiar através de transferências públicas do OE e 0,9 milhões USD a financiar através de receitas próprias da Região.
110. O valor da despesa orçamentado para 2018 respeita unicamente ao pagamento de Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas da Região.
111. Não foi orçamentada qualquer despesa com Capital Menor ou Capital de Desenvolvimento.
112. Contudo, a RAEOA realizou despesa com estas três categorias no valor de 67,6 milhões USD, à margem do OGE.
113. A RAEOA continua a não estar incluída no perímetro de consolidação das contas do Estado, o que contraria os princípios da unidade e universalidade orçamentais.
114. De acordo com os documentos de prestação de contas anuais da Região, as receitas por si cobradas atingiram o valor de 8,1 milhões USD, dos quais 3,8 milhões USD de receitas cobradas em nome do Estado e 4,3 milhões USD de receitas próprias da Região.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

115. Apesar de em 2018 ter cobrado 3,8 milhões USD de receitas do Estado, a RAEOA não procedeu ao depósito das mesmas na conta do Tesouro, razão pela qual, o respetivo montante não foi contabilizado como receita do Estado do ano de 2018.
116. Em resultado, as Receitas Domésticas do Estado cobradas em 2018, encontram-se subavaliadas naquele montante.
117. Não se obteve evidência da entrega ao Estado pela RAEOA das receitas não fiscais do Estado cobradas pela Região e que, só no ano de 2018, ascenderam a 761,7 mil USD. No final de 2018, o valor das receitas não fiscais do Estado retidas pela RAEOA ascendia a 2,3 milhões USD, sendo 1,5 milhões relativos a anos anteriores a 2018.
118. Apesar do orçamento da RAEOA aprovado pelo Parlamento Nacional para 2018 ascender a apenas 28,0 milhões USD, a Região realizou despesas no valor total de 87,8 milhões USD.
119. A Região realizou despesas com Capital Menor e Capital de Desenvolvimento no valor total de 67,6 milhões USD, com recurso a saldos de tesouraria acumulados nos anos anteriores.
120. Quer as despesas, quer os saldos de tesouraria transitados de anos anteriores e a utilizar para financiar as despesas de capital do ano de 2018, deveriam, como não podia deixar de ser, de estar devidamente orçamentados no OE.
121. A realização de despesas no montante de 67,6 milhões USD (76,4% do total das despesas da Região) à margem do OE e do controlo do Parlamento Nacional constitui um evidente fenómeno de desorçamentação e uma violação ostensiva dos princípios da unidade e universalidade orçamentais, previstos no art. 4.º da LOGF.
122. Na Nota 15 da CGE 2018, é afirmado que os saldos de tesouraria da RAEOA ascendiam, no final do ano, a 200,3 milhões USD, valor que corresponde ao apresentado no Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da Região, relativo a 2018.

### **Tesouraria do Estado**

123. No final de 2018 o montante global dos saldos de tesouraria ascendia a 304,6 milhões de USD, a maior parte relativa ao FCTL.
124. Os saldos de tesouraria encontram-se subavaliados por não incluírem os saldos de tesouraria da RAEOA, da ANPM e do IPG, entidades públicas que deveriam estar incluídas no perímetro de consolidação da CGE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

125. Os saldos de tesouraria encontram-se ainda subavaliados por também não incluírem o depósito bancário à guarda da ANPM e relativo aos investimentos do Estado na *TL Cement*, nem o saldo da conta relativa ao apoio orçamental concedido pela União Europeia (cf. Ponto 10), cujos saldos ascendiam, em 31 de dezembro de 2018, a 50,0 milhões USD e a 841,9 mil USD, respetivamente.
126. A CGE não apresenta qualquer informação sobre os Adiantamentos em Dinheiro no valor de 6,3 milhões USD, pendentes de regularização no final do ano de 2018.

### **Assistência Externa**

127. O valor da assistência externa atingiu um montante próximo dos 162,8 milhões USD, evidenciando assim uma redução superior de 13,9 milhões USD face ao ano anterior.
128. O Ministério das Finanças recebeu 3,1 milhões USD da União Europeia para Apoio Direto ao Orçamento, valor que foi gerido à margem do OE e da CGE, em incumprimento dos princípios da unidade e universalidade orçamentais.
129. O valor de 3,1 milhões USD constitui receita do Estado do ano de 2018 e por esta razão deveria ter sido contabilizada como tal, o que não aconteceu. Assim sendo, as receitas do Estado do ano de 2018 encontram-se subavaliadas neste montante.
130. De igual modo, as despesas no valor de cerca de 2,3 milhões USD realizadas através da utilização daquelas verbas foram feitas à margem do OE e da CGE.

### **Dívida e Outras Responsabilidades Diretas do Estado**

131. Os 14 contratos de empréstimo celebrados pela RDTL até ao final de 2018 visam exclusivamente a construção, reabilitação e manutenção de estradas.
132. Até ao final de 2018, apenas houve amortização de capital em um dos empréstimos.
133. Esta situação irá mudar significativamente durante o corrente ano de 2019, em que haverá amortização de capital em cinco empréstimos, e, principalmente, a partir de 2022, altura em que o Estado terá que amortizar capital de 12 dos 14 empréstimos contratados.
134. Em 2018, o Governo assinou acordos de empréstimo com a ADB no valor global de 44,0 milhões USD, valor que corresponde ao limite autorizado pelo Parlamento Nacional.
135. Apesar do valor contratualizado desde 2012 ter atingido os 411,0 milhões de USD, o valor dos desembolsos ficou-se, até ao final de 2018, pelos 146,4 milhões de USD (35,6%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

136. Os desembolsos totais do ano ascenderam a 39,2 milhões USD, sendo que 1,0 milhão USD se destinou ao pagamento de juros e outros encargos com os empréstimos contraídos.
137. O CGE de 2018 apresenta apenas o valor acumulado pago relativo a “juros de empréstimo e taxas de compromisso” dividido entre ADB (761 mil USD) e Banco Mundial (673 mil USD), no total de 1.434 mil USD.
138. A CGE não apresenta sequer a divisão do valor pago entre “juros” e “taxa de compromisso” nem por empréstimo.
139. De acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças, foram pagos “juros e encargos” no valor de 1.011 mil USD com recurso a verbas dos desembolsos.
140. Dada a ausência de informação, não é possível saber se estamos perante os mesmos juros e encargos, mas em que existe uma divergência nos valores (423 mil USD), ou se estamos perante juros e encargos diferentes, que, por esta razão, deverão ser somados para apuramento do valor global pago, pelo que não é possível concluir sobre o valor pago em 2018 com juros e encargos dos empréstimos.
141. O valor real da dívida no final de 2018 ascendia a 144,8 milhões USD.
142. O valor total dos fundos disponíveis no final de 2018 era de 244,4 milhões USD, valor superior em 4,6 milhões USD ao do final do ano de 2017.
143. O montante de fundos disponíveis no final de 2018 (244,4 milhões USD) representava cerca de 67,0% do valor global dos empréstimos contratados disponíveis/ativos (370,0 milhões USD).
144. De acordo com a CGE, no final de 2018 a dívida não financeira atingia quase 22,4 milhões de USD, relativo a dívidas a fornecedores de Bens e Serviços e Capital Menor.
145. Não é apresentado qualquer valor em dívida relativamente a despesas de Capital de Desenvolvimento, como é o caso das despesas com obras públicas, sendo que a ausência de informação sobre estas dívidas, constitui uma omissão significativa ao nível da informação que deveria constar da CGE.

### **Parcerias Público-Privadas (PPP)**

146. Em 3 de Junho de 2016 foi assinado entre a RDTL e a Timor Port SA o Acordo de Concessão do Porto de Tibar, por um prazo de 30 anos.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

147. Deste contrato de concessão resultam encargos para o Estado de Timor-Leste de 129,5 milhões USD, a título de subvenção a fundo perdido (*viability gap funding*).
148. A RDTL e a *Timor Port, SA*, procederam, em 2016, à abertura da conta *escrow* junto do UOB (*United Overseas Bank*), tendo efetuado no mesmo ano o depósito do montante da subvenção, os 129,5 milhões USD.
149. No final de 2018, ainda se encontravam depositados na conta os 129,5 milhões USD, sendo de esperar que o primeiro pagamento ao Concessionário ocorresse apenas em 2019.
150. Entre o depósito daquele montante e o final de 2018, a conta gerou juros líquidos (depois de deduzidos os encargos bancários) de 2,5 milhões USD dos quais 515,0 mil USD referentes ao ano de 2018.
151. Tais juros constituem receitas da RDTL de acordo com os termos do *Escrow Agreement* celebrado.
152. Os referidos juros não foram contabilizados na CGE como receitas do Estado, razão pela qual as mesmas se encontram subavaliadas naquele montante.

### **Investimento do Estado na *TL Cement***

153. Em 17 de maio de 2016, foi celebrado entre a RDTL e a *TL Cement, Lda.*, o AEI com vista à construção da referida unidade de produção de cimento;
154. A Resolução do Governo n.º 41/2016, cit., aprovou a participação do Estado de Timor-Leste na sociedade comercial *TL Cement, Lda.*, até um limite máximo de 40% e a minuta do contrato promessa de aumento de capital e de transformação da sociedade.
155. Esta Resolução do Governo determinou também o pagamento/transferência do valor de 4,9 milhões USD para a conta da *TL Cement, Lda.*, a título de subscrição e realização de capital social pelo Estado.
156. O contrato promessa foi celebrado em 23 de novembro de 2016 e transferência do montante para a conta da empresa foi feita neste mesmo ano.
157. Contudo, a entrada do Estado no Capital Social da *TL Cement, Lda.*, nunca chegou a ser concretizada apesar de ter sido feito o pagamento dos 4,9 milhões USD.
158. Na Lei n.º 2/2018, cit., foi inscrita a dotação orçamental de 50,0 milhões USD para “[p]rovisão para a comparticipação do estado no âmbito do Acordo Especial de Investimento celebrado com a *TL Cement, Lda.*”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

159. Por deliberação do Conselho de Ministros do dia 15 de novembro de 2018, foi aprovada a transferência dos 50,0 milhões USD para a conta bancária aberta pela ANPM junto do BCTL para este efeito específico.
160. Através da Resolução do Governo n.º 27/2018, cit., foi aprovada a minuta dos Novos Estatutos Sociais da *TL Cement, SA*, empresa a constituir, e o Acordo Parassocial entre o Estado e os Sócios da *TL Cement, Lda*.
161. O Acordo Parassocial prevê a subscrição e realização de um novo aumento de capital por parte do Estado no valor adicional de 4.900.000 USD, pelo que a participação do Estado na *TL Cement, SA*, irá ascender ao valor total de 9.800.000 USD.
162. Este Acordo Parassocial veio a ser assinado em 20 de Dezembro de 2018.
163. Até ao dia 6 de agosto de 2019 a *TL Cement SA* não havia ainda sido constituída.
164. A transferência dos 50,0 milhões USD foi concretizada no ano de 2018 e contabilizada como despesa na categoria de Transferências Públicas, sendo que, com efeito, se tratou de uma mera operação de tesouraria (e não despesa), dado que foi uma transferência para a ANPM, entidade que, como defendido neste RPCGE, deveria estar incluída no perímetro de consolidação de contas.
165. O referido montante deveria estar refletido na CGE como saldo bancário existente no final do ano.

### **Património do Estado**

166. A CGE 2018 apresenta, ao contrário do que aconteceu com a CGE 2017, informação acerca da valorização das participações de capital detidas pelo Estado.
167. A informação constante da mesma encontra-se incorreta ao incluir uma alegada participação do Estado na *TL Cement*, no valor de 54,9 milhões USD, uma vez que o Estado não tinha, pelo menos até agosto de 2019, qualquer participação na *TL Cement, Lda.*, ou na *TL Cement, SA*.
168. A CGE continua sem apresentar informação sobre créditos concedidos a terceiros.
169. À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, a CGE 2018 não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel ou sobre os bens móveis do Estado.
170. No âmbito da elaboração deste Relatório e Parecer foi solicitada informação ao Ministério da Justiça sobre o património imóvel do Estado.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

171. O Ministério remeteu a este Tribunal uma lista de imóveis, composta por apenas 23 edifícios arrendados ao Estado e 40 edifícios utilizados pelos seus serviços.
172. Não tendo sido apresentada a lista de todos os imóveis do Estado solicitada pela CdC, forçoso é concluir que o Ministério da Justiça não tem tal lista e, em consequência, desconhece o universo de edifícios do Estado.
173. De acordo com a informação do Ministério das Finanças, reportada a novembro de 2018, o Estado era proprietário de 3.470 viaturas, 7.041 motorizadas e 102 tratores em boas condições.
174. À semelhança do referido nos pareceres anteriores, dada a falta de inventariação do património imóvel e móvel do Estado, não é possível conhecer a sua composição, o respetivo valor financeiro ou as variações patrimoniais ocorridas anualmente.



## 16. RECOMENDAÇÕES

---

No RPCGE, a CdC pode formular recomendações ao Parlamento Nacional ou ao Governo, com vista à supressão das deficiências identificadas<sup>109</sup>.

Assim, atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se ao Governo a adopção das seguintes medidas:

1. Proceda à publicação do Relatório da Conta Geral do Estado no Jornal da República, tal como previsto na al. p) do n.º 2 do art. 5.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto.
2. A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no art. 4.º da LOGF, como é o caso, designadamente, dos Institutos Públicos.
3. Proceda à clarificação legislativa da matéria relativa à prestação de contas da Segurança Social, no que se refere, nomeadamente, à sua integração na Conta Geral do Estado, e legisle sobre as matérias previstas no n.º 3 do art. 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro.
4. As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à Câmara de Contas os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.
5. O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.
6. Seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.º 2 do art. 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado).
7. Em matéria de referência a receitas fiscais o OGE, os Livros Orçamentais e a CGE devem adotar as denominações dos impostos existentes no ordenamento jurídico Timorense, designadamente, na Lei Tributária.
8. Proceda à inscrição e orçamentação de todas as receitas dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios na lei do Orçamento, em obediência aos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da especificação.

---

<sup>109</sup> Cf. n.º 3 do art. 29.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

9. Seja incluída na CGE informação rigorosa sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Estado, nomeadamente quanto à natureza do vínculo laboral.
10. As Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas a título de Concessões Públicas a partir do Orçamento do Estado.
11. A despesa pública realizada pelos diferentes ministérios deve respeitar apenas à prossecução das respetivas atribuições.
12. A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.
13. Não devem ser objeto de pagamento com recurso à dotação de contingência as despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos, cujos encargos devem estar previstos nas respetivas dotações incluídas no Orçamento Geral do Estado.
14. Os pedidos para utilização devem ser analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei para a utilização da Reserva de Contingência.
15. As despesas por Programas sejam realizadas dentro dos limites das respetivas dotações orçamentais devendo ser feitas, previamente, as alterações orçamentais necessárias.
16. As Demonstrações de Pagamentos e Recebimentos de todas as entidades contabilísticas deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria no final do ano.
17. A Conta Geral do Estado deverá consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas que em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade devem integrar o perímetro de consolidação de contas.
18. As Notas às Demonstrações Financeiras constantes da CGE deverão incluir informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam até ao final do ano à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos.
19. Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Serviços e Fundos Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.
20. A inclusão na CGE de informação sobre o pagamento de juros, da taxa de compromisso e de outros encargos por empréstimos contratado, deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

- 21.** A informação indicada na recomendação n.º 19 deverá incluir, ainda, o valor de juros e encargos pagos através dos desembolsos de empréstimos e o valor pago através de verbas próprias do Orçamento do Estado.
- 22.** A CGE deverá incluir informação sobre todas as dívidas não financeiras do Estado, designadamente as relativas a contratos para a execução de obras públicas.
- 23.** As receitas provenientes de juros de depósitos bancários devem ser objeto de contabilização no ano do respetivo recebimento.
- 24.** No prazo de 30 dias após a aprovação deste Relatório e Parecer, o Governo deverá apresentar a este Tribunal um ponto de situação sobre todos os apoios concedidos pelo Estado no âmbito da *TL Cement*.
- 25.** A CGE deverá apresentar informação sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, em obediência ao disposto na al. c) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.
- 26.** Que se proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, de modo a que o Relatório sobre a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto na al. g) do n.º 3 do art. 45.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 17. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

A CdC apreciou o acolhimento das 23 recomendações formuladas no RPCGE 2017, tendo verificado que foram acolhidas total ou parcialmente 19 recomendações (82,6% do total).

Gráfico 2 – SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RPCGE 2017



A lista das recomendações do RPCGE 2017, os comentários do Ministério das Finanças e a apreciação do Tribunal constam em seguida.

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
1	A estrita observância das normas legais que determinam a publicitação dos atos, designadamente no que se refere ao decreto sobre a execução orçamental.	“Os decretos da execução para 2018 e 2019 são publicados no Jornal da República.”	<b>Acolhida</b> Os Decretos de Execução orçamental para os anos de 2018 e 2019 foram publicados na versão electrónica do Jornal da República. (Cf. <b>Ponto 2.5</b> deste RPCGE)
2	A publicação do Relatório sobre a Conta Geral do Estado, em obediência às normas legais que determinam a publicitação dos atos.	“O MF já enviou o relatório de CGE 2017 ao Presidente do Conselho de Ministros para ser reenviado à Gráfica Nacional com vista a publicar a Conta Geral do Estado no jornal da República.”	<b>Não acolhida</b> Apesar das diligências feitas pelo Ministério das Finanças a CGE não foi objeto de publicação no Jornal da República. (Cf. <b>Ponto 3.1</b> )
3	O Relatório sobre a Conta Geral do Estado deve ser acompanhado dos mapas detalhados da execução orçamental.	“O Mapa de execução para o quarto trimestre já preparado e será acompanhado pelo relatório CGE 2018 (...)”	<b>Acolhida</b> O Apêndice 2 à CGE 2018 é composto pelos mapas detalhados da execução orçamental. (Cf. <b>Ponto 3.1</b> )
4	A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no art.º 4.º da LOGF.	“Informação sobre IPG, ANPM, RAEOA e ZEEMS já consolidados na CGE 2018 (...)”	<b>Não acolhida</b> O Apêndice 2 (pág. 933) tem informação sobre as receitas e despesas da ANPM. A Nota 15 às Demonstrações Financeiras tem informação sobre a RAEOA (cf. pág. 112, CGE 2018) Contudo, as duas entidades, tal como o IPG, estão fora do perímetro de consolidação orçamental (cf. pág. 84, CGE 2018). (Cf. <b>Ponto 3.2</b> )



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
5	As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à CdC os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.	"A DG Tesouro já notificou as Agências Autónomas para preparar as suas respetivas contas de acordo com o padrão internacional de contabilidade de setor público. (...) Quando (...) já tiverem capacidade (...) apresentarão as suas respetivas contas ao TR-CC".	<b>Acolhida parcialmente</b> Apenas 7 de um universo de 58 entidades públicas enviaram à CdC os seus documentos de prestação de contas. (cf. <b>Ponto 3.3</b> )
6	O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais, devendo essa matéria ser objeto de acompanhamento e reporte no RCGE.	"De facto, no CGE de 2018 não será possível apresentar esta informação, contudo em 2020 aquando se prepara a CGE 2019 considera-se apresentá-la devidamente."	<b>Acolhida parcialmente</b> O OGE continua sem ter qualquer informação sobre a estimativa de receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais. Apesar dos esclarecimentos prestados a CGE 2018 apresenta já alguma da informação requerida pela recomendação (cf. págs. 99 e 100 da CGE 2018). (cf. <b>Ponto 5.2.1</b> )
7	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 elaborados pelo Ministério das Finanças de modo a que se estabeleça um equilíbrio entre a taxa de execução orçamental e o cumprimento criterioso das normas do aprovisionamento.	"[O] MF tem planeado a realização de uma avaliação no sistema de aprovisionamento em toda administração pública, utilizando a metodologia designada por MAPS ( <i>Methodology for Assessing Procurement System</i> ) para rever e avaliar com vista a melhorar o cumprimento do sistema e regras do regime de aprovisionamento. [O] MF submeterá ao CdM para a aprovação do Regime Jurídico do Contrato Público com as respetivas infrações, bem como apresentar o Decreto-Lei sobre Entidade de Recurso de Aprovisionamento. A nova Orgânica do MF já inclui a unidade de reforma de Gestão Finanças Públicas que tomará conta a política e prática de aprovisionamento e contratação público."	<b>Acolhida parcialmente</b> Apesar das diligências desenvolvidas pelo Ministério das Finanças, não se obteve evidência da existência de ações concretas no sentido de assegurar o cumprimento da legislação do aprovisionamento e dos contratos públicos, por parte dos diferentes ministério e agências públicas autónomas.
8	Que seja respeitado o Regime Jurídico dos Contratos Públicos no momento da celebração dos contratos públicos e demais instrumentos geradores de despesa pública, bem como o Decreto anual de Execução orçamental.		<b>Acolhida parcialmente</b> Cf. recomendação anterior.
9	Que sejam estabelecidas mecanismos de controlo das despesas a nível de itens por entidade.	"O controlo de execução orçamental já mudou de Categoria de Despesas para nível de Rubrica/item ( <i>financial budget level</i> ) no <i>Freebalance-GRP</i> , no termos do artigo 8.º do Decreto do Governo n.º 3/2019."	<b>Acolhida</b>
10	A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.	"Mecanismo de execução de contingência se vê no Decreto de Execução."	<b>Não acolhida</b> Apesar do Decreto de Execução Orçamental definir as regras para a utilização da Reserva de Contingência, nomeadamente quanto à urgência e imprevisibilidade da despesa inerente, a mesma continua a ser utilizada para pagar despesas não urgentes e previsíveis. (Cf. <b>Ponto 6.2.2.6</b> )
11	Que o Governo adote todas as medidas tidas por necessárias com vista a assegurar o pleno funcionamento do INSS.	"O Governo implementa esta recomendação através da Resolução do Governo n.º 24/2018 de 5 de dezembro sobre: Nomeação dos Membros do Conselho de Administração do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS)".	<b>Acolhida parcialmente</b> Apesar da medida tomada, no final de 2018, o INSS ainda não se encontrava em funcionamento.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
12	Todas as entidades autónomas deverão elaborar as suas contas em conformidade com os Padrões Internacionais de Contabilidade, em obediência ao artigo 52.º da LOGF, devendo submetê-las à CdC nos prazos legalmente estabelecidos.	Cf. Recomendação n.º 5	<b>Acolhida parcialmente</b> Cf. Recomendação n.º 5 (cf. Ponto 3.3)
13	Que na fixação do montante das transferências para a RAEOA, a inscrever na proposta de lei do OGE, seja tido em consideração o valor dos saldos de tesouraria acumulados por aquela entidade.	"O Governo já implementou esta recomendação através do artigo 9 ponto 9 da Lei n.º 2/2018 de 27 de Setembro sobre o Orçamento Geral do Estado para 2018."	<b>Acolhida</b> (cf. Ponto 8.6)
14	O estabelecimento de regras que façam depender a execução das transferências para a RAEOA das suas reais necessidades, em função da execução orçamental, de modo a evitar a mobilização de recursos (mormente do Fundo Petrolífero) acima do necessário.	Cf. recomendação n.º 13	<b>Acolhida</b> (cf. Ponto 8.6)
15	Na execução do orçamento deverá ser observado o princípio da "não compensação", em obediência ao artigo 5.º da LOGF.	"A DGT já enviou a todos os Bancos Comerciais para não cortar Bank Fees das receitas do Governo provenientes das agências cobradoras de receitas."	<b>Acolhida</b>
16	Que seja melhorada a consistência e a fiabilidade dos dados que materializam a prestação de contas por parte do Governo.	"O Tesouro efetuou uma verificação profunda para identificar e eliminar erros materiais na CGE 2018."	<b>Acolhida</b>
17	A Conta Geral do Estado deverá especificar a natureza dos saldos de tesouraria de todas as entidades contabilísticas.	"Já implementado na CGE 2018".	<b>Acolhida</b> Informação constante das págs. 91 a 94 da CGE 2018 (cf. Nota 4 às Demonstrações Financeiras). (cf. Ponto 9)
18	Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Fundos e Serviços Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.	"O MF já incluiu no seu Plano de Ação Anual de 2019 a elaborar a revisão da Lei do Orçamento e Gestão Financeira de modo a incluir o regime jurídico para estabelecimento dos Serviços e Fundos Autónomos."	<b>Não acolhida</b>
19	O Relatório sobre a CGE deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida, em obediência ao art.º 45.º, n.º 2, al. g), da LOGF.	"A informação relevante já está incluída no relatório do CGE 2018 (...)."	<b>Acolhida parcialmente</b> Os dados do RCGE de 2018 identificam montantes relativos ao pagamento de juros e de outros encargos associados aos empréstimos, todavia, não desagregados. No entanto, a informação não é clara nem apresenta a desagregação entre juros e outros encargos, como é o caso das taxas de compromisso. (cf. Ponto 11.1.4)
20	A previsão e a execução orçamental deverão obedecer ao princípio da especificação, conforme determina o art.º 7.º da LOGF.	"O Governo está a elaborar a desagregação relativa às outras despesas, criando novos itens para as despesas que ocorrem anualmente, na expectativa de que tal possa ser implementado no OGE 2020."	<b>Acolhida</b>



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
21	O Relatório sobre a CGE deverá apresentar informação acerca da carteira de ativos financeiros detidos pelo Estado, nomeadamente as participações sociais e os créditos concedidos a terceiros, em obediência ao disposto no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.	"A informação já foi incluída no relatório de CGE 2018 (...)"	<b>Acolhida parcialmente</b> Informação sobre participações sociais constante das págs. 119 e 120 da CGE 2018 (cf. Nota 24 às Demonstrações Financeiras). A CGE não inclui informação sobre créditos concedidos a terceiros. <b>(cf. Ponto 14)</b>
22	Que se proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, de modo a que o Relatório sobre a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto no art.º 45.º, n.º 3, al. g), da LOGF.	"O Ministério das Finanças efetuou um levantamento de dados e <i>survey</i> de frota do património do Estado de modo a fornecer dados corretos, credíveis e atualizados para fins de decisão política. Tal inventariação encontra-se em processo de elaboração do relatório o qual será finalizado em breve. (...) [O] Ministério das Finanças ainda não consegue acomodar a informação sobre o valor [do património] do Estado".	<b>Acolhida parcialmente</b> <b>(cf. Ponto 14)</b>
23	Os Órgãos de Controlo Interno das entidades do Estado devem remeter à CdC os seus Planos e os Relatórios, nos termos do disposto no artigo 10.º da LOCC.	"O Ministério das Finanças já emitiu circular (...) sobre colaboração dos serviços de Inspeção e Auditoria Interna (...), em 18 de março de 2019."	<b>Acolhida parcialmente</b> Apesar das diligências encetadas pelo Ministério das Finanças, apenas 7 das 16 entidades que receberam a circular enviaram à CdC os seus Planos e Relatório.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

# PARTE II

# PARECER



## PARECER

Face aos resultados da análise efetuada à CGE, é nossa opinião, exceto quanto aos efeitos das às “reservas” abaixo formuladas, que o conjunto das demonstrações financeiras do Estado representa de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a execução orçamental e os fluxos de caixa do exercício terminado em 31 de dezembro de 2018, observando em geral as normas e princípios legais aplicáveis, pelo que, o Tribunal de Recurso, nos termos e para os efeitos do art. 29.º da LOCC, emite um juízo globalmente favorável sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2018.

### Reservas:

- O OGE e a CGE não incluem a totalidade das receitas, das despesas e dos saldos de tesouraria da ANPM, do IPG e da RAEOA, entidades excluídas do perímetro de consolidação de contas do Estado.

A RAEOA realizou despesas com Capital Menor e Capital de Desenvolvimento no valor global de 67,6 milhões USD não foram sequer previstas no OGE, com recurso a saldos de tesouraria de anos anteriores.

Estas três entidades estão sujeitas à disciplina orçamental estabelecida na LOGF, no OGE e nos Decretos de Execução Orçamental, pelo que a cobrança de receitas e a realização de despesas à margem do OGE e da CGE constitui um fenómeno de desorçamentação que viola os princípios da unidade e universalidade orçamentais (cf. Pontos 3.2 e 8.4);

- As Receitas Fiscais estão subavaliadas no montante de 3,8 milhões USD, relativas a impostos cobrados pela RAEOA em nome do Estado, mas que não foram depositadas na conta bancária do Tesouro até ao final de 2018 (cf. Ponto 8.3);
- As Receitas não Fiscais encontram-se subavaliadas no montante global de 4,4 milhões USD, em virtude de não incluírem:
  - i) Receitas provenientes da transferência da União Europeia para Apoio Direto ao Orçamento – 3,1 milhões USD cf. Ponto 10);
  - ii) Receitas resultantes de taxas e outros encargos cobradas pela RAEOA e não depositados na conta do Tesouro – 761,7 mil USD (cf. Ponto 8.3);
  - iii) Receitas dos juros bancários da conta *escrow* relativa à execução do contrato de concessão do Porto de Tibar – 515,0 mil USD (cf. Ponto 12.2);



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

- As Despesas encontram-se subavaliadas em 2,2 milhões USD, por não incluírem a despesa realizada pelo Ministério das Finanças com recurso às verbas do Apoio Direto ao Orçamento pela União Europeia (cf. Ponto 10);
- A CGE não reflete as dívidas existentes relativas a Capital de Desenvolvimento, nomeadamente as referentes à execução de obras públicas do VI Governo (cf. Ponto 11.1);

Diligencie:

- a) Pelo envio de cópia deste Relatório e Parecer ao Parlamento Nacional, nos termos do art. 42.º da LOGF e do n.º 4 do art. 29.º da LOCC;
- b) Pela remessa de cópia deste Relatório e Parecer ao Procurador-Geral da República, em harmonia com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do no art. 23.º da LOCC;
- c) Pela sua publicação no Jornal da República, nos termos da al. a) do n.º 1 do art. 7.º da LOCC;
- d) Pelo envio de cópia do mesmo ao Governo para cumprimento das recomendações;
- e) Pela sua publicação no sítio da *internet* dos Tribunais, após as notificações e comunicações necessárias.

Tribunal de Recurso, 19 de dezembro de 2019.

**O Plenário de Juizes do Tribunal de Recurso**

  
Deolindo dos Santos

**Relator**

  
Maria Natércia Gusmão

  
Jacinta Correia da Costa

  
Duarte Tilman Soares