



Tribunal de Recurso
CÂMARA DE CONTAS

Proc. n.º
2/2016/AUDIT-S/CC

Vol. I

RELATÓRIO DE
AUDITORIA
N.º 1/2018



AUDITORIA FINANCEIRA À
REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO E ZONA ESPECIAL
DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO DE OE-CUSSE AMBENO E ATAÚRO –
ANOS DE 2014 E 2015



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE

<i>Índice de figuras, quadros e tabelas</i>	3
<i>Relação de siglas e abreviaturas</i>	4
1. INTRODUÇÃO	5
1.1. NATUREZA E ÂMBITO.....	5
1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA	5
1.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA	6
1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS	6
1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	6
2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA	42
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO	42
2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL	42
2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO	43
2.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO.....	45
2.3 CONTAS BANCÁRIAS	47
2.4 PROCESSO ORÇAMENTAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	50
2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DAS RECEITAS E DESPESAS - 2014 E 2015.....	53
2.6 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DAS RECEITAS COBRADAS	56
2.6.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS RECEITAS DA REGIÃO.....	56
2.6.2 ANÁLISE GLOBAL DAS RECEITAS COBRADAS.....	57
2.6.3 FALTA DE RETENÇÃO DE IMPOSTO	59
2.6.4 NÃO COBRANÇA DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO.....	63
2.6.5 RECEITAS DE OPERAÇÃO DO AVIÃO.....	74
2.7 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DE 2014 E 2015.....	75
2.8 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL E FÍSICA DAS DESPESAS REALIZADAS	80
2.8.1 SALÁRIOS E VENCIMENTOS	80
2.8.1.1 Presidente e Membros da Autoridade.....	80
2.8.1.2 Funcionários Públicos	81
2.8.2 QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DO APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS	83
2.8.2.1 Enquadramento Legal	83
2.8.2.2 Aprovisionamento de Bens e Serviços	84
2.8.2.3 Aprovisionamento para Contratação de Consultores	87
<i>Princípios aplicáveis ao aprovisionamento público</i>	89
<i>Procedimentos de aprovisionamento previstos na lei</i>	91
<i>Conclusão</i>	92
2.8.2.4 Aprovisionamento para Realização de Obras.....	103
2.8.3 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS.....	109
2.8.3.1 Pagamento a Assessores Nacionais e Internacionais.....	109
2.8.3.2 Aluguer e Montagem de Tendões de Campismo	114
2.8.3.3 Comissão Organizadora Regional para a Comemoração dos 500 Anos.....	117
2.8.3.4 Combustível para Veículos, Motorizadas e Geradores	120
2.8.4 TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS	123
2.8.5 CAPITAL MENOR	124
2.8.5.1 Compra de Computadores e Outros Equipamentos.....	124
2.8.5.2 Compra de Veículos Ligeiros.....	128
2.8.6 CAPITAL E DESENVOLVIMENTO	135
2.8.6.1 Elaboração dos Projectos de Execução do Complexo Residencial e Edifício Administrativo	135
2.8.6.2 Elaboração do Plano de Ordenamento de Atauro.....	136
2.8.6.3 Instalação do Complexo Habitacional Pré-fabricado.....	139
2.8.6.4 Construção do Complexo Habitacional em Fulolo e do Parque Desportivo e Jardim em Pante Makassar	143
2.8.6.5 Construção de Hotel em Pante Makassar.....	144
<i>Contrato de execução da obra</i>	144
<i>Execução física</i>	150
<i>Execução financeira</i>	153
<i>Adenda ao contrato</i>	154



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

	<i>Trabalhos a mais (não previstos no contrato)</i>	156
	<i>Fiscalização da obra</i>	159
	<i>Compra de mobiliário e outros artigos para o Hotel</i>	174
2.8.6.6	Construção da Ponte de Tono	178
	<i>Contrato para design, construção e manutenção</i>	178
	<i>Execução física e financeira</i>	178
	<i>Fiscalização da obra</i>	178
2.8.6.7	Construção de Estradas – Pacotes I e II	180
	<i>Contrato para design, construção e manutenção</i>	180
	<i>Execução física e financeira</i>	181
	<i>Fiscalização da obra</i>	183
2.8.6.8	Construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse	188
	<i>Contrato de execução da obra</i>	188
	<i>Execução física e financeira</i>	190
	<i>Construção da pista temporária</i>	191
	<i>Fiscalização da obra</i>	191
2.8.6.9	Compra do avião DHC-6 Series 400 Twin Otter	194
	<i>Contrato celebrado</i>	194
	<i>Da alegada urgência para a compra do avião</i>	197
	<i>Preço de compra</i>	199
	<i>Equipamento opcional</i>	201
	<i>Custos com operação do avião e sua rentabilidade</i>	204
2.8.6.10	Construção do Ferry Boat	208
	<i>Contrato para design, construção, fornecimento e entrega</i>	208
	<i>Execução física e financeira</i>	208
2.8.7	FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO	213
2.8.7.1	Enquadramento Legal	213
2.8.7.2	Proposta Anual de Gestão do Fundo	213
2.8.7.3	Proposta de Orçamento do Fundo	214
2.8.7.4	Deliberação de Constituição do Capital Social do Fundo	214
3.	PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES DA AUDITORIA	216
4.	RECOMENDAÇÕES	238
5.	DECISÃO	243
6.	MAPA DE EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES	244
7.	MAPAS ANEXOS	255
7.1	CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS	255
7.2	CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS (INCLUINDO VIAGENS)	256
7.3	CONTRATOS DE CONSULTORIA	257
7.4	OUTROS CONTRATOS	257
7.5	CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS	258
7.6	PAGAMENTOS ILEGAIS E INDEVIDOS – ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO – DALAN – ANO 2015	259
8.	FICHA TÉCNICA	263



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Índice de figuras

Figura 1 – ESTADO GERAL DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO HOTEL EM PANTE MAKASSAR – JUNHO DE 2016	151
Figura 2 – IMAGENS BANCOS <i>STANDARD</i> INSTALADOS NO AVIÃO E BANCOS VIP DO EQUIPAMENTO OPCIONAL.....	202
Figura 3 – IMAGEM DOS 4 BANCOS, 1 MESA VIP E 2 MACAS ARMAZENADOS NO AEROPORTO EM DÍLI – MAIO 2018	204

Índice de quadros

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELA RAEOA – ANOS DE 2014 A 2015	44
Quadro 2 – PONTOS FRACOS DO SISTEMA CONTROLO INTERNO	46
Quadro 3 – APROVISIONAMENTO DE LAND CRUISER E HILUX - 2015.....	130

Índice de tabelas

Tabela 1 – CONTAS BANCÁRIAS – ANOS DE 2014 E 2015	47
Tabela 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL RECEITAS E DESPESAS – ANOS DE 2014 E 2015	53
Tabela 3 – RECEITAS PÚBLICAS COBRADAS PELA RAEOA - ANOS DE 2014 E 2015.....	58
Tabela 4 – IMPORTAÇÃO MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO HOTEL – NÃO COBRANÇA DE IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO.....	66
Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA P/ CATEGORIA E RUBRICA - 2015	75
Tabela 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DESPESAS CAPITAL E DESENVOLVIMENTO - 2015	77
Tabela 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DESPESAS CAPITAL E DESENVOLVIMENTO – 500 ANOS OE-CUSSE - 2015	78
Tabela 8 – CONTRATOS AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – AJUSTES DIRECTOS POR JUSTIFICAR.....	85
Tabela 9 – CONTRATOS DE CONSULTORIA - DESIGN E SUPERVISÃO/FISCALIZAÇÃO OBRAS – AJUSTES DIRECTOS.....	88
Tabela 10 – CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS – AJUSTES DIRECTOS.....	103
Tabela 11 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS – 2015.....	124
Tabela 12 – CONTRATOS COMPRA DE VEÍCULOS LIGEIOS - 2015.....	128
Tabela 13 – CONTRATOS COMPLEXO HABITACIONAL E PARQUE DESPORTIVO E JARDIM	143
Tabela 14 – COMPONENTES DOS CONTRATOS DE FISCALIZAÇÃO DA PONTE DE TONO E HOTEL.....	160
Tabela 15 – DUPLICAÇÃO PAGAMENTOS COORDENADOR DA FISCALIZAÇÃO – PONTE E HOTEL - 2015.....	164
Tabela 16 – EXECUÇÃO FÍSICA DAS OBRAS DAS ESTRADAS (PACOTE I E II) – DEZEMBRO 2015.....	181
Tabela 17 – PAGAMENTOS FISCALIZAÇÃO PACOTE I E II – DALAN – JANEIRO A SETEMBRO 2015	183
Tabela 18 – PAGAMENTOS RELACIONADOS COM A COMPRA DO AVIÃO - 2015.....	194
Tabela 19 – EQUIPAMENTO OPCIONAL INCLUÍDO NO PREÇO DE COMPRA DO AVIÃO - 2015.....	201
Tabela 20 – CUSTOS DA OPERAÇÃO AVIÃO – NOVEMBRO E DEZEMBRO 2015	205
Tabela 21 – DESPESA DIÁRIA DA OPERAÇÃO AVIÃO VS RECEITAS	206



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relação de siglas e abreviaturas

Sigla / Abreviatura	Descrição
ADN	Agência de Desenvolvimento Nacional
Art.	Artigo
BoQ	<i>Bill of Quantities</i> ou Mapa de Quantidade de Trabalhos
CAFI	Conselho e Administração do Fundo das Infraestruturas
CdC	Câmara de Contas
Cf.	Conforme
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
CRDTL	Constituição da República Democrática de Timor-Leste
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DL	Decreto-Lei
FED	Fundo Especial de Desenvolvimento
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
IR	Indigitados responsáveis
ISC	Instituições Superiores de Controlo
ISSAI	<i>International Standards of Supreme Audit Institutions</i>
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
MAP	Ministério da Agricultura e Pescas
MF	Ministério das Finanças
MOP	Ministério das Obras Públicas
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
OGE	Orçamento Geral do Estado
PA	Programa de Auditoria
PGA	Plano Global de Auditoria
RAEOA	Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno
RJA	Regime Jurídico do Aprovisionamento
RJCP	Regime Jurídico dos Contratos Públicos
SCI	Sistema de Controlo Interno
USD	Dólar dos Estados Unidos da América
ZEESM	Zona Especial de Economia Social de Mercado



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

Do Plano de Acção Anual da Câmara de Contas (CdC) para o ano de 2016, aprovado pela Deliberação n.º 1/2016, de 1 de Março, consta a realização de uma auditoria financeira à Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro (ZEESM), relativa aos anos de 2014 e 2015.

A auditoria incide sobre os anos acima referidos, sem prejuízo de, nas situações consideradas pertinentes, se alargar o âmbito temporal até à data da finalização da auditoria, numa perspetiva de análise integral dos processos, e centrou-se nas áreas constantes do Plano Global de Auditoria (PGA) e Programa de Auditoria (PA).

1.2. FUNDAMENTO, METODOLOGIA E AMOSTRA

Esta auditoria teve como fundamento a oportunidade do controlo e foi realizada de acordo com as Linhas de Orientação Estratégica 1.2 e 3.1 do Plano Trienal 2016 – 2018 da CdC¹, aprovado pela Deliberação n.º 1/2016, de 1 de Março, do Plenário do Tribunal de Recurso.

A metodologia utilizada segue as orientações constantes das normas Técnicas da *International Organization of Supreme Audit Institutions* – INTOSAI, desenvolvendo-se nas seguintes fases: Planeamento, Execução e Avaliação dos Resultados/Relato.

Foram analisados os contratos e documentação de suporte à execução das grandes obras em curso, de contratos de supervisão/fiscalização de obras públicas e de fornecimento de bens e serviços, tendo a amostra sido selecionada com base em métodos não estatísticos (selecção de elementos específicos).

¹ Respectivamente, “Ampliar e intensificar o controlo sobre a fiabilidade, fidedignidade e integralidade das demonstrações financeiras do sector público, através da realização de auditorias financeiras”, referente ao Objectivo Estratégico 1 – “Contribuir para uma melhor gestão dos recursos públicos, com vista à promoção de uma cultura de integridade, responsabilidade e de transparência perante a sociedade, exercendo uma acção dissuasora da ocorrência dos fenómenos de corrupção”; e “Controlar as despesas de Capital e Desenvolvimento realizadas através do Fundo das Infraestruturas, Fundo Especial de Desenvolvimento para a Região Oé-cusse (RAEOA) e outros fundos que irão ser constituídos”, relativo ao Objectivo Estratégico 3 – “Efectuar e intensificar o controlo financeiro externo sobre os grandes fluxos financeiros e nos domínios de maior risco e desenvolver auditorias de gestão e de avaliação de resultados das políticas públicas desenvolvidas pelo Governo”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1.3. OBJECTIVOS DA AUDITORIA

O desenvolvimento desta acção de controlo visou alcançar os seguintes objectivos:

- Avaliar a fiabilidade do Sistema de Controlo Interno (SCI);
- Analisar a correção e integralidade das despesas e das receitas da RAEOA e ZEESM dos anos de 2014 e 2015 de acordo com as normas contabilísticas aplicáveis e emissão de opinião sobre as mesmas;
- Verificar a legalidade e regularidade da despesa e receita e apreciar a boa gestão financeira;
- Analisar os contratos celebrados nas seguintes áreas: consultores e técnicos especializados, financiamento, empréstimos, aquisição de bens móveis e imóveis, aprovisionamento, prestação de serviços, e obras;
- Avaliar a execução física e financeira dos projectos de construção de obras públicas.

1.4. COLABORAÇÃO DOS SERVIÇOS

Regista-se a boa colaboração prestada pelos dirigentes e colaboradores da RAEOA na disponibilização de todos os documentos solicitados e no esclarecimento das questões colocadas.

1.5. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeito do exercício do contraditório, consagrado no art. 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprova a Orgânica da Câmara de Contas - LOCC, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de Auditoria², o Presidente e os restantes membros da Autoridade:

1. Marí Bim Amude Alkatiri (Presidente);
2. Leónia da Costa Monteiro (Secretária Regional para as Finanças);
3. Arsénio Paixão Bano (Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social);
4. Pedro de Sousa Xavier (Secretário Regional para o Ordenamento do Território e Cadastro);
5. Francisco Xavier Marques (Secretário Regional para a Administração);

² Entendido como o relatório preliminar de auditoria.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

6. Régio Servantes Romeia da Cruz Salu (Secretário Regional para a Agricultura e Desenvolvimento Rural);
7. Lúcia Taeki (Secretária Regional para a Saúde);
8. Inácia da Conceição Teixeira (Secretária Regional para o Turismo Comunitário).

Foram também contraditados os seguintes dirigentes e funcionários da RAEOA, do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), e da Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN), igualmente identificados no **Ponto 6**, em relação às partes do Relato de Auditoria em que lhes foram imputadas responsabilidades³:

RAEOA:

9. Cândido dos Reis Amaral (Director de Infraestruturas);
10. João Coimbra (Técnico de Aprovisionamento).

MOPTC:

11. Gastão Francisco de Sousa (Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações);
12. José Gaspar Reis Correia Piedade (Director-Geral das Obras Públicas);
13. Rui Hernâni Freitas Guterres (Director de Estradas, Pontes e Controlo de Cheias);
14. Joanico Gonçalves (Director-Geral de Transportes e Comunicações).

ADN:

15. Samuel Marçal (Director-Geral);
16. Emerenciana Maia;
17. Amândio Benevides;
18. Francisco Soares Martins;
19. Aleixo Amaral da Costa;
20. Aniceto da Costa.

O Presidente e os restantes membros da autoridade foram notificados no dia 7 de Março de 2018 para apresentarem o seu contraditório no prazo de 30 dias.

Os restantes responsáveis foram notificados, também, no mesmo mês de Março, tendo sido concedido o mesmo prazo para se pronunciarem.

³ Cargos e funções exercidas à data dos factos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O responsável Arsénio Paixão Bano apresentou em 22 de Março de 2018, na qualidade de Presidente da Autoridade, em substituição, um requerimento para prorrogação do prazo para contraditório por mais 15 dias.

Foi apresentado, também, um pedido (conjunto) de extensão do prazo para contraditório até 6 de Maio de 2018, pelos responsáveis Samuel Marçal, Aleixo do Carmo, Francisco Martins, Emerenciana Maia e Aniceto da Costa, da ADN.

Também o responsável Rui Hernâni Freitas Guterres pediu o prolongamento do prazo por duas vezes, o primeiro, por mais 15 dias úteis, e, o segundo, por mais 5 dias úteis.

Todos os pedidos de prorrogação de prazo para contraditório apresentados pelos responsáveis foram deferidos por este Tribunal.

Ao Presidente e restantes membros da Autoridade foi concedido, em 19 de Abril de 2018, uma nova prorrogação de prazo por mais 30 dias, a contar da data da notificação desta decisão, o que aconteceu naquele mesmo dia.

No total, o prazo concedido para resposta pelos responsáveis pela Autoridade decorreu entre 7 de Março e 21 de Maio de 2018, que corresponde a cerca de 2 meses e meio, mais precisamente, 72 dias.

O Presidente da Autoridade, em substituição, Arsénio Paixão Bano, apresentou em 13 de Março de 2018, um pedido para consulta, pelos seus quatro assessores, da documentação do processo de auditoria, pelo período de dois dias, a começar a 14 do mesmo mês.

Posteriormente, o mesmo responsável, requereu, em 18 de Abril, uma vez mais, a consulta do processo, desta vez por mais três dias (entre 18 e 20 do mesmo mês).

Por fim, foi apresentado, em 26 de Abril, novo pedido de consulta do processo, desta vez para os dias 26 e 27 do mesmo mês.

Todos os três pedidos de consulta do processo pelos representantes da Autoridade, apresentados pelo seu Presidente, em substituição, por um período total de sete dias, foram deferidos por este Tribunal.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Já o responsável Samuel Marçal, tendo sido notificado do extracto do Relato de Auditoria, onde constavam os factos que lhe eram imputados veio, em 8 e em 26 de Março de 2018, requerer o envio da cópia integral do Relato de Auditoria, o que, tendo por base o disposto no art. 11.º da LOCC, foi indeferido.

O responsável Samuel Marçal apresentou as suas alegações em 7 de Maio de 2018, tendo os responsáveis Gastão Francisco de Sousa, José Gaspar Reis Correia Piedade e Rui Hernâni Freitas Guterres, apresentado a sua resposta no dia 15 do mesmo mês.

O responsável Arsénio Paixão Bano, na qualidade de Presidente da Autoridade, em substituição, e Marí Bim Amude Alkatiri, “na qualidade de Primeiro-Ministro e fundador da RAEOA/ZEESM”, vieram, em representação da RAEOA, apresentar as suas alegações, também no dia 15 de Maio de 2018.

Não foram apresentadas alegações pelos restantes responsáveis.

Dando plena expressão ao princípio do contraditório, todas as respostas recebidas constam, na íntegra, do **Vol. II** deste **Relatório de Auditoria**, nos termos do n.º 4 do art. 11.º da LOCC. As alegações apresentadas foram, ainda, transcritas, na íntegra ou em síntese, nos respectivos pontos e tidas em consideração na elaboração do presente Relatório.

Sem prejuízo, importa, desde já, analisar alguns aspectos relativos às alegações apresentadas pelos vários responsáveis.

Nas alegações apresentadas por **Arsénio Paixão Bano** e **Marí Bim Amude Alkatiri**, começam, estes responsáveis, por fazer o que designaram de (A) “Considerações Gerais” sobre (I.) o “Contexto Histórico da Criação da RAEOA/ZEESM” e (II.) “Da Auditoria”, e, posteriormente, (B) analisam os vários pontos do Relato.

Importa, aqui, debruçar-nos sobre as considerações gerais feitas sobre a auditoria, onde consta um enquadramento legal sobre a actividade da CdC, a **págs. 4 a 8** do **Vol. II** deste Relatório, e que se dá por reproduzido.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Defendem estes responsáveis, naquele ponto, que:

- “33. Da análise dos conceitos suprarreferidos se pode perceber, que apesar da auditoria aprovada nos termos do Plano Anual ser uma Auditoria Financeira às contas da Autoridade da RAEOA/ZEESM - definida e aprovada nos termos da Independência própria da Câmara de Contas -, o que foi elaborado pela Equipa de Auditoria foi salvo melhor opinião uma Auditoria de Conformidade, ou quando muito uma Auditoria mista financeira e de conformidade.
34. Esta referência não se destina a coartar os poderes da definição do objeto e tipo da auditoria, que são efetivamente reconhecidos à Câmara de Contas e que define de forma totalmente independente,
35. mas sim a referir que nos termos da sua independência a Câmara de Contas definiu que a auditoria a efetuar era uma auditoria financeira, que as normas aplicáveis seriam as da Intosai, sendo que posteriormente extravasou o próprio âmbito da auditoria que havia sido determinada e aprovada, ao estabelecer objetivos que excedem e muito o âmbito de uma auditoria financeira.
36. Refere-se, no relatório preliminar, que a Câmara de Contas no âmbito das suas funções deve prosseguir os seus objetivos no estrito cumprimento da Constituição e da Lei.
37. Ora um dos princípios Constitucionais e da Boa Administração, é o Princípio da Boa Fé, que nos parece posto em causa, quando a Câmara de Contas aprova e comunica que irá prosseguir a uma auditoria financeira e de facto prossegue a uma auditoria de conformidade.
38. Mais se acrescenta que tal mudança do escopo não viola apenas os ditames da Boa Fé, mas também coarta fundamentalmente e gravemente o direito ao contraditório da entidade auditada.
39. De facto, o planeamento de uma auditoria não é matéria exclusiva da Equipa de Auditorias, mas também da entidade auditada, que planeia e apresenta os seus resultados e documentos em função do tipo e escopo delimitados de auditoria,
40. mais se acrescenta que esta violação do tipo de auditoria e indefinição do tipo de auditoria efetuada, não permite à entidade auditada no caso a RAEOA/ZEESM, a perceção das regras e normas utilizadas para a mesma, limitando ou melhor impossibilitando assim o contraditório.
41. Relativamente a este último ponto, e no que diz respeito às normas e regras de auditoria, compete agora à RAEOA/ZEESM apontar que as mesmas não foram definidas pela Câmara de Contas,
42. isto porque a mera referência ao prosseguimento das orientações e normas da Intosai - entidade que tem aprovadas e em aplicação dezenas de normas - não é em si uma definição das regras e normas.
43. Constata-se, pois, uma falta de rigor e objetividade da equipa de auditoria, que ao não definir as normas utilizadas na auditoria, não permite assim à entidade auditada o planeamento da auditoria, perceção do cumprimento ou não das normas aplicáveis e dessa forma executar o seu direito constitucionalmente garantido do contraditório, explanado e protegido na Lei Processual Aplicável,
44. assim como põe em questão a imparcialidade, rigor e credibilidade da auditoria executada.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

45. Tal falta de rigor, e limitação dos direitos da entidade auditada, não é sanável e fere fatalmente toda a auditoria, que deve ser considerada nula.
46. O princípio do direito ao contraditório é um princípio basilar do Estado de Direito, e como tal um direito consagrado não só na Constituição da República Democrática de Timor-Leste, mas também na Lei n.º 9/2011 de 17 de agosto que aprova a orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas,
47. Não se concebendo como possível o uso do contraditório numa situação de total indefinição, quer do tipo de auditoria, quer das normas aplicáveis, claudicando aqui o direito ao contraditório da entidade auditada,
48. e violando assim a Câmara de Contas, não só um dos princípios basilares do direito e do Estado de Direito, mas também a sua própria lei orgânica.
49. Pelo que não resta à Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, no prosseguimento dos seus deveres e no cumprimento da Constituição e da Lei, a verificação da referida nulidade,
50. e a conseqüente anulação de todos os atos processuais da presente auditoria.”

Sobre as alegações apresentadas cumpre referir o seguinte.

Com efeito, e como aliás é afirmado pelos próprios responsáveis no enquadramento que fazem sobre a actividade da CdC, esta exerce a sua actividade de controlo financeiro de forma independente, aspecto que resulta da LOCC, mas, igualmente, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL).

Estabelece a LOCC de forma clara e inequívoca, no n.º 3 do art. 40.º, que, **as auditorias são realizadas com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pela CdC.**

Assim sendo, não se vislumbra de onde decorre a afirmação feita pelos responsáveis, no parágrafo 39., de que “[d]e facto, o planeamento de uma auditoria não é matéria exclusiva da Equipa de Auditorias, mas também da entidade auditada”.

Tal afirmação além de não ter qualquer sustentação, constitui um contra-senso face ao previsto na LOCC, uma vez que, a ser verdade, o que apenas se admite por mera hipótese de raciocínio, constituiria uma interferência inadmissível por parte das entidades auditadas no processo de realização das auditorias da CdC. Tal prática, colocaria em causa a independência da CdC, que abrange, como se pode concluir do n.º 3 do art. 40.º da LOCC, a faculdade de decidir sobre os recursos e métodos de auditoria a aplicar.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Defendem ainda os mesmos responsáveis que a CdC “extravasou o próprio âmbito da auditoria que havia sido determinada e aprovada, ao estabelecer objetivos que excedem e muito o âmbito de uma auditoria financeira” e que, por esta razão, violou o princípio da boa fé e, também, coartou “fundamentalmente e gravemente o direito de contraditório da entidade auditada”.

Esta limitação ao direito ao contraditório resultou da “violação do tipo de auditoria e indefinição do tipo de auditoria realizada” o que “não permite à entidade auditada (...) a perceção das regras e normas utilizadas para a mesma, limitando ou melhor impossibilitando assim o contraditório”.

Acrescentam, também, que tal “põe em questão a imparcialidade, rigor e credibilidade da auditoria executada”, considerando que “[t]al falta de rigor, e limitação dos direitos da entidade auditada, não é sanável e fere fatalmente toda a auditoria, que deve ser declarada nula”, defendendo “a consequente anulação de todos os atos processuais da presente auditoria”.

Em síntese, os responsáveis Arsénio Paixão Bano e Marí Bim Amude Alkatiri vêm alegar que a CdC violou o princípio da boa fé e limitou o seu direito ao contraditório.

Começamos pela alegação de que foi violado o princípio do contraditório, que se encontra definido no art. 11.º da LOCC. Dispõe este artigo que:

- “1 - Nos casos sujeitos à sua apreciação, a Câmara de Contas ouve os responsáveis individuais dos serviços, organismos e demais entidades interessadas sujeitos aos seus poderes de jurisdição e controlo financeiro.
- 2 - É assegurado aos responsáveis o direito de serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso à informação disponível nas entidades ou organismos respectivos.
- 3 - A audição faz-se antes de a Câmara de Contas formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação.
- 4 - As alegações, respostas ou observações dos responsáveis são referidas e sintetizadas ou transcritas nos documentos em que sejam comentadas ou nos actos que os julguem ou sancionem, devendo ser publicadas em anexo, com os comentários que suscitem, podendo ainda ser publicados em anexo a outros relatórios, quando a Câmara de Contas o julgar útil.
- 5 - Os responsáveis podem constituir advogado.”

Resulta de forma clara e inequívoca da leitura deste artigo que o direito contraditório consiste na possibilidade de os responsáveis se pronunciarem sobre os factos que lhes são imputados pela CdC, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Como já ficou dito acima, o Relato de Auditoria, onde constam todos os factos que são imputados aos responsáveis, bem como a respectiva qualificação, regime legal e os montantes a repor ou a pagar, foi enviado ao Presidente e restantes membros da Autoridade em 7 de Março de 2018.

No decurso do prazo dado para contraditório, foram deferidos por este Tribunal todos os pedidos de prorrogação de prazo solicitados, bem como todos os pedidos para consulta da documentação do processo.

No total, foram concedidos 72 dias (cerca de 2 meses e meio) para resposta ao contraditório, tendo os responsáveis utilizado apenas 66 dias do prazo concedido.

Refira-se, ainda, que, num espírito de boa colaboração e com vista ao apuramento da verdade dos factos, este Tribunal deu a oportunidade ao Presidente da Autoridade de se pronunciar por escrito sobre os factos de auditoria muito antes do envio, em Março de 2018, do Relato para contraditório.

Com efeito, e na sequência da realização pela equipa de auditoria do trabalho de campo em Oe-Cusse, foi enviada, em 28 de Junho de 2016, por este Tribunal, uma carta (com 18 páginas) em que se solicitavam esclarecimentos e colocavam questões sobre a quase totalidade das matérias que constam do Relato de Auditoria. O Presidente da Autoridade apresentou a sua resposta em 5 de Agosto do mesmo ano.

Face ao exposto, e sem necessidades de maiores desenvolvimentos, é forçoso concluir que **as alegações apresentadas são manifestamente infundadas não merecendo, por esta razão, qualquer acolhimento, uma vez que este Tribunal cumpriu de forma escrupulosa o princípio do contraditório.**

Relativamente ao alegado incumprimento por parte deste Tribunal do princípio da boa fé, é necessário fazer um breve enquadramento sobre as competências da CdC previstas na LOCC.

De acordo com o seu art. 3.º estão sujeitas ao controlo financeiro e jurisdição da CdC todas as entidades públicas e privadas, qualquer que seja a sua natureza, que utilizem dinheiros públicos ou valores públicos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sublinha-se aqui, que a lei não limitou o controlo da CdC apenas às entidades públicas, tendo, ao invés, alargado a possibilidade deste controlo incidir também, sobre quaisquer outras entidades, ainda que limitado ao controlo sobre os dinheiros ou outros valores públicos de que estas entidades beneficiem.

Este controlo pode ser exercido através da realização de “auditorias de qualquer tipo ou natureza a determinados actos, procedimentos ou aspectos da gestão financeira de uma ou mais entidades sujeitas aos seus poderes de controlo financeiro” (n.º 1 do art.40.º), onde se inclui, como é fácil de perceber a RAEOA.

Determina a mesma lei, no n.º 2 do art. 40.º, que (negrito nosso):

2 — As auditorias têm por objecto apreciar, designadamente:

- a) Se as operações efectuadas são legais e regulares;
- b) Se a gestão financeira se rege pelos princípios da economia, eficiência e eficácia;
- c) Se os respectivos sistemas de controlo interno são fiáveis;
- d) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelas entidades que as prestam reflectem fidedignamente as suas receitas e despesas, bem como a sua situação financeira e patrimonial;
- e) Se as contas são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas.”

Conforme se percebe, a CdC está vinculada, na realização das suas auditorias, à verificação da legalidade e regularidade das operações (entenda-se despesa e receita), da boa gestão (economia, eficiência e eficácia), a avaliação dos sistemas de controlo interno, etc.

Assim sendo, os objectivos das auditorias e, conseqüentemente, o âmbito da mesma, são delimitados pelo citado n.º 2 do art. 40.º, e não por definições teóricas sobre tipos de auditoria, como os responsáveis pretendem fazer crer.

Os objectivos da auditoria realizada à RAEOA constam do **Ponto 1.3** deste Relatório, e que se dão aqui por reproduzidos. Conforme se pode perceber, os mesmos correspondem ao que se encontra previsto no artigo acima citado. De referir, que nem outra coisa seria legalmente admissível.

Referem os responsáveis que a CdC “comunica que irá prosseguir uma auditoria financeira e de facto prossegue a uma auditoria de conformidade” e que “tal mudança de escopo” viola os “ditames da Boa Fé” (além de ferir o já analisado direito ao contraditório). Refere também que a CdC “extravasou o próprio âmbito da auditoria que havia sido determinada e aprovada”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, é necessário afirmar, desde já, e face ao que acima ficou dito, que a verificação da legalidade e regularidade dos actos subjacentes à despesa e receitas, levada a cabo nesta auditoria, é transversal a todas e quaisquer auditorias que sejam realizadas por este Tribunal. Tal constitui, não uma vontade própria, mas, ao contrário, uma obrigação legal.

Por outro lado, não podem os responsáveis invocar o desconhecimento relativamente à acção da CdC, uma vez que tal resulta de forma clara e inequívoca da lei, cujo desconhecimento não pode, como é sabido, ser invocado, principalmente, por altos dirigentes e responsáveis públicos.

Acresce que, não se verificou, como pretendem os responsáveis fazer crer, qualquer alteração no âmbito da mesma, uma vez que os objectivos foram definidos e aprovados pelo Tribunal em 27 de Abril de 2016, e constam do respectivo PGA, que integra o processo de auditoria⁴. Bastaria aos representantes da Autoridade, que consultaram o processo em três ocasiões diferentes, a leitura de tal documento.

É necessário deixar igualmente claro, que o âmbito e objectivos desta auditoria foram comunicados pela equipa de auditoria na “reunião de abertura” da mesma, que teve lugar no dia 24 de Maio de 2016, em Pante Makassar. Estiveram presentes nesta reunião, além do Presidente da Autoridade, todos Secretários Regionais, tendo a equipa de auditoria, nesta ocasião, apresentado as competências da CdC e explicado todo o processo de realização da auditoria, como, diga-se, é feito em todas as auditorias realizadas.

Face ao que acima fica dito, **é forçoso concluir que não se verificou qualquer violação do princípio da boa fé.**

Não se tendo verificado qualquer violação dos princípios da boa fé, nem do contraditório, nega-se o provimento à alegada e invocada nulidade.

Sem prejuízo, é necessário esclarecer outras matérias abordadas nas alegações dos responsáveis Arsénio Paixão Bano e Marí Bim Amude Alkatiri.

Uma destas matérias prende-se com as referências feitas no Relato de Auditoria e nas alegações às normas da INTOSAI.

⁴ Documento a fls. 33 a 38 (vol. 1 do processo de auditoria).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, as competências da CdC são definidas na LOCC e na CRDTL e não nas normas da INTOSAI. Os responsáveis querem, nas suas alegações, fazer crer que a CdC estava vinculada, ou teria que cumprir imperativamente as normas da INTOSAI, sem, contudo, referir quais.

Ora a referência que consta deste Relatório (tal como no Relato) àquelas normas técnicas, quer apenas dizer que a auditoria segue, em geral, as orientações constantes das mesmas.

Como resulta das mesmas normas, nomeadamente, das ISSAI 10 e 100, que se citam, mais à frente neste Relatório, aquando da análise do contraditório dos responsáveis pelo MOPTC, as mesmas não são vinculativas nem se sobrepõem às leis aplicáveis à CdC.

Referem-se, ainda, os mesmos responsáveis, em diferentes momentos das suas alegações, ao “desfasamento e demora de tempo na emissão do relatório de Auditoria”.

É afirmado nas conclusões apresentadas pelos responsáveis que a auditoria teve início “2 (dois) anos após o primeiro a auditar, quer o facto de o relatório só surgir 2 (dois) anos após as diligências efectuadas”.

É necessário deixar clara a verdade dos factos, uma vez que as afirmações feitas não são rigorosas.

Com efeito, a distribuição do processo de auditoria, que marca o início da mesma, ocorreu no dia 14 de Março de 2016. Ora, a mesma incide sobre os anos de 2014 e 2015.

Mesmo que se considere apenas o primeiro ano auditado (2014) é fácil concluir que a mesma teve início menos de 1 (um) e 3 (três) meses após o ano de 2014 (e não 2 anos) e, diga-se, menos de 3 (três) meses após o segundo (2015). Inequívoco é o facto de 2 anos antes da auditoria ter tido início, a RAEOA nem sequer existia.

Por outro lado, o facto da auditoria realizada se enquadrar no âmbito da fiscalização sucessiva, prevista nos arts. 36.º e seguintes da LOCC, obriga, necessariamente, a que a mesma só possa ter início após o termo do ano a que respeita.

É certo que passou muito tempo entre a conclusão das verificações e o envio do Relato de Auditoria para contraditório pelas razões que iremos expor mais à frente. Contudo, não podemos deixar de apontar a falta de rigor evidenciado nas alegações dos dois responsáveis, uma vez que passaram cerca de 1 (um) ano e 7 (sete) meses e não os dois anos alegados⁵.

⁵ Considerando o tempo que decorreu entre a data da prestação de esclarecimentos pela Autoridade (5 de Agosto de 2016) e a data do envio do Relato para contraditório (7 de Março de 2018).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, uma vez que a questão do “desfasamento” temporal entre o período objecto da auditoria e o período em que a mesma foi realizada foi levantada em contraditório, importa trazer aqui, o facto público de o responsável Marí Bim Amude Alkatiri, ter, em 7 de Fevereiro de 2018, já na qualidade de Primeiro-Ministro, pedido a este Tribunal a realização de uma auditoria à RAEOA sobre os anos de 2016 a 2018.

Ora, se este responsável considera, como fazem crer as suas alegações, que as auditorias devem ser realizadas, eventualmente, no próprio ano que está a ser auditado, é de questionar porque razão pediu apenas em Fevereiro de 2018, e não antes, a este Tribunal, que realizasse uma auditoria à RAEOA, com referência aos anos de 2016 e 2017.

Ora, tal não pode deixar de se considerar uma manifesta contradição com as suas alegações, contradição esta, ainda mais evidente quando, em 19 de Fevereiro e, posteriormente, em 19 de Março de 2018, pediu a este Tribunal que auditasse sete entidades e fundos autónomos, com referência a todo o período dos V e VI Governos Constitucionais, ou seja, pediu em 2018, a este Tribunal, que fizesse auditorias que cobriam o período compreendido entre 9 de Agosto de 2012 a 14 de Setembro de 2017, onde, como é fácil perceber, o desfasamento é muitíssimo maior do que o verificado na presente auditoria.

Quanto à demora na elaboração do Relato de Auditoria e ao seu envio para contraditório, importa desde já deixar claro e assumir que tal foi uma opção deliberada do Tribunal.

Com efeito, sendo o ano de 2017 marcado por várias eleições, nomeadamente parlamentares, foi dada prioridade a outras auditorias que não tivessem conotações políticas, tendo-se deixado adiado a elaboração do Relato de Auditoria à RAEOA.

Não se pretendeu com esta decisão, prejudicar ou beneficiar qualquer força política, mas, simplesmente, procurar ser neutro, ou seja, evitar que o trabalho realizado pela CdC fosse transportado para o terreno do debate político-partidário e eleitoral.

Com efeito, pretendia-se, inicialmente, que o Relato apenas fosse elaborado após as eleições parlamentares, realizadas em Julho de 2017, e já no mandato do novo Governo.

Contudo, a crise política que se seguiu levou a que tal não acontecesse, tendo, face à impossibilidade de adiar mais a sua elaboração, sido decidido, então, proceder à redacção do Relato, o que decorreu entre 11 de Outubro e 22 de Novembro de 2017.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O Relato do Auditoria foi enviado para contraditório, como já se referiu, em 7 de Março de 2018, já após a dissolução do Parlamento Nacional e antes das eleições antecipadas, tendo este Tribunal procurado assegurar a mais absoluta confidencialidade sobre o seu conteúdo e, assim, manter-se neutro em tempo de campanha eleitoral, o que foi conseguido.

Não obstante a opção tomada, não podemos deixar de notar que, na fase inicial da auditoria, se verificaram atrasos no envio, pela Autoridade, de documentos solicitados pela CdC. Os factos ocorridos estão extensamente documentados no processo de auditoria. Julgamos ser suficiente referir, para demonstrar o que fica dito, que a Autoridade demorou, entre Março e Maio de 2016, por exemplo, mais de 1 (um mês) e meio para enviar a este Tribunal documentos tão simples como é o caso de listas de contratos celebrados, e só após a troca de intensa correspondência.

Apesar de tudo o que foi feito, os dois responsáveis vêm questionar o atraso verificado. Caso este Tribunal tivesse concluído esta auditoria mais rapidamente, estaríamos, eventualmente, a ser acusados de fazer campanha partidária e de interferir na esfera política, referência que, aliás, é feita nas conclusões às alegações apresentadas.

A este propósito, cumpre citar a afirmação dos responsáveis nas suas alegações de que:

“É também visível que o Relatório Preliminar, por diversas vezes extravasa aquele que é o seu objeto e objetivo, imiscuindo-se naquelas que são decisões de carácter político, as quais não compete (nem pode) à Câmara de Contas pronunciar-se, sendo que ao fazê-lo, imprime um carácter político naquele que deveria ser um documento meramente técnico e imparcial. A Câmara de Contas deveria agir como uma instância judicial e não como instância política ou de motivação política, não se admitindo a politização do sistema judicial”.

Estas afirmações não nos merecem quaisquer comentários adicionais, mas tão só que, não têm qualquer sustentação, uma vez que, ao longo das 87 páginas que constituem as alegações dos dois responsáveis, não é apontado qualquer facto ou situação concreta onde este Tribunal se tenha pronunciado sobre questões de natureza política.

Ao contrário, poder-se-á entender que proferir a tais afirmações relativamente a um órgão de soberania, como é a CdC, sem qualquer sustentação fáctica, comportam, aquelas sim, um cariz político.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto ao mérito (ou demérito) técnico do trabalho realizado pela CdC, não nos cabe avaliar esta matéria, porque sempre estaríamos a opinar em causa própria. Deixaremos tal apreciação para todos os que queiram ler este Relatório, que, após a sua publicitação, estará disponível a todos os interessados que poderão, assim, tirar as suas próprias conclusões sobre o mérito e qualidade técnica do trabalho da CdC.

Por fim, referir apenas que muitas das questões colocadas no Relato de Auditoria e que careciam de esclarecimento e justificação por parte dos responsáveis não foram devidamente esclarecidas e/ou justificadas por estes, conforme se dá conta ao longo deste Relatório.

As alegações apresentadas pelos responsáveis **Gastão Francisco de Sousa, José Gaspar Reis C. Piedade e Rui Hernâni Freitas Guterres** constam, na íntegra a **págs. 89 a 131 do Vol. II** deste Relatório de Auditoria, que se dão aqui por integralmente reproduzidas para todos os efeitos legais.

A síntese e a análise das alegações destes responsáveis do MOPTC seguem a estrutura das mesmas e consta em seguida.

I – Introdução

Da verificação dos pressupostos processuais dos indigitados responsáveis (doravante IR) Gastão Francisco de Sousa, José Gaspar Reis da Correia Piedade e Rui Hernâni Freitas Guterres, estão preenchidos os requisitos da legitimidade passiva e tempestividade do exercício do contraditório.

O IR Gastão Francisco de Sousa alegou que nas auditorias se deve proceder à qualificação jurídica dos contratos de fiscalização e supervisão de obras públicas, identificando igualmente o regime substantivo e os elementos e os requisitos da sua validade, designadamente para se saber se as prestações contratadas são ou não, legalmente possíveis e as respectivas consequências, numa e noutra das situações, bem como da sua eficácia.

O IR alega ainda que só mediante prévia qualificação jurídica do contrato assinado, determinação do respectivo regime substantivo, os elementos e requisitos da sua validade, designadamente para se saber se as prestações contratadas são ou não, legalmente possíveis e as respectivas consequências, numa e noutra das situações, bem como da sua eficácia se garante a necessária objectividade e isenção de todos os agentes públicos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, o objecto da auditoria à RAEOA, anos de 2014 e 2015, é a actividade da entidade em questão, por referência ao objecto delimitado no n.º 2 do art. 40.º da LOCC, no período temporal referido.

Os contratos relacionados com a implementação de projectos em Oe-Cusse Ambeno, quer os celebrados pelo governo central, quer pela própria RAEOA, encontram-se sumária e atomisticamente qualificados ao longo de pontos específicos do Relato de Auditoria, enviado para contraditório, e deste Relatório, onde é abordado cada contrato, uma vez que a auditoria não se debruça única e exclusivamente sobre a análise jurídica de contratos mas tem um objecto mais vasto, como já foi dito.

Deve ainda referir-se que o problema não reside na qualificação jurídica dos contratos assinados ou na sua redacção, pois todas as suas cláusulas são objectivas, precisas, claras e não suscitam dúvidas de maior na sua interpretação, mas reside na execução que é feita de cada contrato, por vezes, contrária às cláusulas estipuladas no próprio contrato e aceites pelas partes, razão pela qual não assiste razão ao IR nesta matéria.

II – Questão Prévia

A – O ordenamento jurídico público timorense não estabeleceu directamente as normas, condutas e práticas adequadas à auditoria sobre a execução dos contratos de fiscalização e supervisão da implementação das empreitadas de obras públicas.

A LOCC é a lei que rege toda a actividade da CdC e constitui o regime regra aplicável em todas as matérias que nela se encontram previstas.

Relativamente às normas adequadas à execução de auditorias, qualquer que sejam seu tipo ou natureza, seja financeira, de conformidade, de resultados, combinada ou de seguimento, o regime aplicável encontra-se estabelecido no art. 40.º da LOCC.

Nos termos do disposto no n.º 2 deste artigo, “[a]s auditorias têm por objecto apreciar, designadamente: a) Se as operações efectuadas são legais e regulares; b) Se a gestão financeira se rege pelos princípios da economia, eficiência e eficácia; c) Se os respectivos sistemas de controlo interno são fiáveis; d) Se as contas e as demonstrações financeiras elaboradas pelas entidades que as prestam reflectem fidedignamente as suas receitas e despesas bem como a sua situação financeira e patrimonial; e) Se as contas são elaboradas de acordo com as regras contabilísticas fixadas”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Da norma jurídica supra enunciada extrai-se que no âmbito do objecto a apreciar nas auditorias da CdC são analisados os parâmetros definidos nas suas diversas alíneas.

O n.º 3 do mesmo artigo diz que as auditorias são realizadas com recurso aos métodos e técnicas de auditoria decididos, em cada caso, pela CdC.

Neste ponto deve ser frisado que a CdC é um órgão de soberania, um tribunal superior, o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas que tem competência para a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estados, nos termos do disposto no n.º 3 do art. 129.º da CRDTL. Tais competências são transitoriamente exercidas pelo Tribunal de Recurso como resulta da norma do art. 164.º da Constituição.

Importa ter presente o princípio da separação de poderes consagrado no art. 69.º da CRDTL e que os tribunais são órgãos de soberania conforme preceitua o n.º 1 do artigo 118.º da CRDTL.

O n.º 1 do art. 2.º da LOCC estatui que a CdC exerce as competências de controlo das finanças públicas, tendo jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito da ordem jurídica timorense, tanto no território nacional como no estrangeiro, em relação a serviços, organismos ou representações do Estado no exterior.

Ainda no mesmo sentido, a CdC exerce as suas competências de forma independente, nos termos do n.º 1 do art. 5.º da LOCC, com pormenorização nas normas dos demais números do referido artigo, sendo da conjugação de tais normas jurídicas com as normas do já supramencionado art. 40.º que lhe conferem amplos poderes de decisão relativamente ao tipo e natureza de auditorias a realizar.

Como é fácil de perceber, a auditoria da CdC foi realizada no estrito cumprimento da Constituição e da LOCC.

Pretendem fazer crer os IR que a CdC estava vinculada ao cumprimento de todas e quaisquer normas emitidas pela INTOSAI, designadamente, as que, na opinião dos IR, fazem referência à necessidade de coordenação inicial dos auditores com os IR para “se esclarecer os critérios de auditoria e para que a entidade visada concorde com os mesmos”, usando mesmo a expressão de que os auditores da CdC têm que se “sentar à mesa” com os auditados.

Ora, importa afirmar categoricamente que **tal constituiria uma interferência inadmissível na independência deste Tribunal.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sem prejuízo, e apesar do estudo profundo das normas da INTOSAI levado a cabo pelos IR, é necessário fazer referência a normas que estes responsáveis parecem ignorar.

Desde logo, a ISSAI 10 – *Mexico Declaration on SAI Independence*, onde, de forma, clara e inequívoca, se afirma que (e dispensamo-nos de traduzir), a propósito do princípio 3.º (“*A sufficiently broad mandate and full discretion, in the discharge of SAI functions*” (negrito nosso):

*“While respecting the laws enacted by the Legislature that apply to them, **SAIs are free from direction or interference from the Legislature or the Executive** in the*

- selection of audit issues;*
- planning, programming, conduct, reporting, and follow-up of their audits;*

(...)”

Refira-se, também, a ISSAI 100 - *Basic Principles in Government Auditing*, onde é dito que as normas da INTOSAI “[s]hould be viewed in the particular constitutional, legal and other circumstances of the Supreme Audit Institution (SAI)” e que “[c]ertain standards may not be applicable to some of the work done by SAIs, including those organised as Courts of Account, nor to the non-audit work conducted by the SAI”.

Já o ponto 13 desta mesma norma, explica que nem todas as normas são aplicáveis a todas as ISC, desde logo, porque estas podem ter naturezas diferentes, umas, como parte do sistema judiciário, como é o caso da CdC, e, outras, com a natureza de Auditor Geral, estes últimos, típicos de países anglo-saxónicos. Passamos a citar:

“Because of the approach and structure of some SAIs, not all auditing standards apply to all aspects of their work. For example, the collegial and judicial nature of the reviews conducted by Courts of Account make aspects of their work fundamentally different from the financial and performance audits conducted by SAIs which are organised under a hierarchic system led by an Auditor-General or a Comptroller General.”

No entanto, se dúvidas ainda houver, citamos também, o ponto 17, ainda da ISSAI 100, onde, de forma perfeitamente cristalina, é afirmado que não é obrigatório o cumprimento de todas as normas da INTOSAI e que a lei aplicável a cada ISC se sobrepõe a estas normas:

“The terms of the audit mandate with which the SAI is endowed override any accounting or auditing conventions with which they conflict, and hence have a crucial bearing on the auditing standards that the SAI applies. Consequently, the INTOSAI auditing standards--and indeed any auditing standards external to the SAI--cannot be prescriptive, or have a mandatory application to the SAI or members of its staff.”



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim sendo, e considerando o estatuto de independência conferido pela Constituição e pela LOCC à CdC, não há qualquer dever de coordenação entre os auditores/serviços de apoio técnico da CdC e os IR/entidades a auditar quanto aos critérios de auditoria ou que estes concordem com tais critérios.

Trata-se, simplesmente, do exercício pela CdC dos seus poderes de controlo financeiro sobre quaisquer entidades sujeitas à sua jurisdição, onde se inclui o MOPTC, de forma independente e sujeita, exclusivamente, à lei, nos termos do arts. 2.º e 5.º da LOCC.

Logo, não há qualquer omissão da CdC nesta matéria e a sua actuação decorre do seu enquadramento jurídico-constitucional como órgão de soberania, conforme resulta dos preceitos do art. 69.º, do art. 118.º, do art. 129.º e art. 164.º da CRDTL.

Assim se conclui que o Relato de Auditoria é perfeitamente válido e não está inquinado pelo vício da nulidade, não havendo nenhum fundamento que determine o seu arquivamento.

III- Contraditório por excepção de direito substantivo

B – Os dados normativos e o interesse público ponderados pelos IR no exercício da sua actividade pública de administrar.

Primeiro dado normativo (na perspectiva de constitucionalidade e legalidade) considerado pelos IR

As alegações apresentadas relativamente a esta matéria constam dos § 32 a 37 do contraditório – cf. **pág. 95 do Vol. II** do Relatório, que aqui se dá por reproduzida.

Sobre a fundamentação das alegações dos IR cumpre afirmar que a CdC e os seus serviços de apoio técnico, tal como todos os órgãos do Estado, subordinam-se à Constituição e à lei por força do disposto nas normas conjugadas do art. 1.º, n.ºs 2 e 3 do art. 2.º, arts. 69.º e 119.º, al. b) do n.º 1 do art. 123.º, e arts. 129.º e 164.º da CRDTL, nos quais se consagram os princípios da constitucionalidade, legalidade, separação de poderes, independência dos tribunais e da competência.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tendo em mente o desígnio constitucional de erigir uma cultura de afirmação do princípio do Estado de Direito, de acordo com o qual o Estado se subordina à Constituição e às leis, a CdC pauta a sua actuação pelos mais estritos critérios de constitucionalidade e legalidade.

Tendo ainda em mente a necessidade de subordinar a gestão financeira dos recursos públicos ao respeito pelos princípios do rigor, transparência, e responsabilização, que conduziram à criação da CdC e dos seus serviços de apoio técnico, conforme preâmbulo da LOCC, a sua conduta é pautada pelos mesmos princípios de constitucionalidade e legalidade.

Por outro lado, o Governo bem como toda a Administração Pública também se subordina à Constituição e à lei, nos termos conjugados do art. 1.º, n.ºs 2 e 3 do art. 2.º, arts. 103.º e 104.º, al. a) do n.º 2 do 117.º, e art. 137.º da CRDTL.

A actuação dos membros do Governo à frente dos seus ministérios deve ainda obedecer aos preceitos dos arts. 7.º e 31.º do DL n.º 12/2006, de 26 de Julho, relativo à Estrutura Orgânica da Administração Pública, mas deve obedecer, igualmente, ao DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto, Procedimento Administrativo, à Lei n.º 13/2009, Orçamento e Gestão Financeira⁶ (LOGF), à Lei n.º 10/2005, de 21 de Novembro, que aprova o Regime Jurídico do Aprovisionamento (RJA)⁷, ao DL n.º 12/2005, de 21 de Novembro, Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP), e ao DL n.º 11/2005, de 21 de Novembro, Infrações Administrativas do Regime Jurídico do Aprovisionamento e do Regime Jurídico dos Contratos Públicos.

Segundo dado normativo (a competência e o interesse público) ponderados pelos IR (§ 38 a 47 do contraditório – cf. págs. 96 a 98 do Vol. II do Relatório, que aqui se dão por reproduzidas).

Ao contrário do que é afirmado pelo responsável Gastão Francisco de Sousa, na assinatura dos contratos de fiscalização/supervisão das empreitadas não pode ser ponderado apenas o (alegado) interesse público, mas, igualmente, a obediência a princípios constitucionais e legais que regem toda a actuação da Administração Pública.

⁶ Alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto e pela Lei n.º 3/2013, de 7 de Agosto, rectificada e republicada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de Setembro.

⁷ Alterado pelo DL n.º 14/2006, de 27 de Setembro, alterado e republicado pelo DL n.º 24/2008, de 23 de Julho, alterado pelos DL n.ºs 1/2010, de 18 de Fevereiro, 15/2011, de 30 de Março, e 38/2011, de 17 de Agosto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Somos de opinião, aliás, que só o cumprimento da constituição e da lei defende, de facto, o interesse público.

A prossecução do interesse público deve nortear sempre todos os actos da Administração Pública, de acordo com o art. 137.º, bem como o princípio da igualdade, nos termos do art. 16.º, ambos da Constituição, e art. 3.º do DL n.º 32/2008, cit.

De igual modo, a Administração Pública deve cumprir os princípios e normas jurídicas tutelados pelo RJA, nomeadamente os princípios da legalidade e igualdade (art. 4.º), da transparência e da publicidade (art. 7.º), do interesse público e da imparcialidade (art. 5.º) e da obediência às normas legais (art. 11.º).

Os referidos princípios e normas constitucionais e legais deveriam ter sido observados no caso concreto pelo IR, Gastão Francisco de Sousa, o que não aconteceu.

Além do incumprimento dos supracitados princípios e normas constitucionais e legais, a conduta deste responsável violou normas jurídicas do RJA (al. a) do art. 37.º, n.º 1 e al. c) do n.º 2 do art. 39.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º) que regem os procedimentos de aprovisionamento e dão clara preferência aos procedimentos concursais, considerando o ajuste directo como um procedimento excepcional que deve obedecer a um conjunto estrito de requisitos.

Sendo certo, como refere o mesmo responsável, que os membros do Governo têm responsabilidade política nos termos do n.º 1 do art. 31.º do DL n.º 12/2006, cit., não é menos verdade que os arts 113.º e 114.º da CRDTL admitem a responsabilidade criminal dos membros do Governo.

Estes preceitos constitucionais que tratam do regime de imunidade dos membros do Governo e das limitações à sua responsabilidade criminal, têm também um sentido material que lhes subjaz e que implica que os membros do executivo têm responsabilidade criminal pelos crimes cometidos no exercício das suas funções ou pelos crimes estranhos ao exercício das funções⁸.

Tais normas constitucionais encontram-se reproduzidas nos diversos números do art. 26.º da Lei n.º 7/2007, de 25 de Julho, Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania⁹, havendo aqui também a admissibilidade da responsabilidade criminal dos membros do governo.

⁸ Cf. AA VV, *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, pp. 364 e 365, Anotações n.º 1, n.º 2, n.º 3 e n.º 4 ao Artigo 113.º.

⁹ Alterada pela Lei n.º 7/2017, de 26 de Abril.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Estas normas jurídico-constitucionais e as demais normas imperativas já referidas supra do n.º 1 do art. 31.º do DL n.º 12/2006, cit., e do art. 26.º da Lei n.º 7/2007, cit., integram o ordenamento jurídico positivo da RDTL, sendo as segundas normas de ordem pública.

Assim, o responsável Gastão Francisco de Sousa bem sabia e não podia desconhecer que estava sujeito à responsabilidade criminal e não apenas sujeito à responsabilidade política, tendo em conta que a Constituição foi aprovada e entrou em vigor em 2002, e o Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania, aprovado pela Lei n.º 7/2007, está há muito em vigor.

Além de responsabilidade política e criminal referida nos preceitos acima aludidos, o art. 46.º da LOGF, que entrou em vigor em 22 de Outubro de 2009, determina expressamente no seu n.º 1 que os membros do governo estão sujeitos à responsabilidade política, financeira, civil e criminal “[p]elos actos e omissões que pratiquem no âmbito do exercício das suas funções de execução orçamental, nos termos da Constituição e da demais legislação aplicável, a qual tipifica as infracções criminais e financeiras, bem como as respectivas sanções, conforme sejam ou não cometidas com dolo”.

No mesmo sentido, o n.º 2 do artigo 46.º da LOGF determina ainda que “[c]ada titular do cargo político é responsável pelo uso eficaz, eficiente e ético das dotações orçamentais que lhe forem atribuídas”.

No seguimento do que foi exposto deve ser dito que a LOCC, que entrou em vigor em 18 de Agosto de 2011, consagra um dos tipos de responsabilidade previstos no n.º 1 do art. 46.º da LOGF, e que é relativa à gestão de dinheiros e valores públicos, a responsabilidade financeira.

Logo, os membros do governo encontram-se sujeitos a vários tipos de responsabilidade, nomeadamente a criminal e a financeira, e não somente a responsabilidade política.

Assim, o responsável Gastão Francisco de Sousa conhecia e não podia desconhecer tal legislação uma vez que era membro do governo e devia reger a sua conduta de acordo com os referidos preceitos jurídicos que têm carácter imperativo, tendo praticado os actos descritos no Relato de Auditoria porque assim o quis, tendo sido da sua vontade praticá-los.

Terceiro dado normativo considerado pelos IR (§ 48 a 55 do contraditório a págs. 98 e 99 do Vol. II deste Relatório, que se dão por reproduzidos).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os IR do MOPTC defendem que o ordenamento jurídico-positivo de Timor-Leste ainda não estabeleceu um regime substantivo de execução dos contratos públicos sejam eles de empreitadas de obras públicas ou da sua fiscalização/supervisão.

Apesar do alegado, é de notar que as normas do RJA e do RJCP, aplicáveis aos procedimentos de aprovisionamento que precedem a celebração de contratos públicos e à formação dos próprios contratos, respectivamente, fornecem algumas pistas quanto à sua execução.

Acresce que, pese embora o n.º 2 do art. 29.º do RJCP remeta para o direito comum e, consequentemente, para o Código Civil, sendo de acolher o preceituado nos seus arts. 271.º e 285.º, o próprio contrato tem em anexo as condições gerais e as condições especiais do mesmo, que regem a sua própria execução e afastam as normas do Código Civil nas matérias que nelas se encontram previstas, porque boa parte das normas jurídicas deste Código aqui aplicáveis têm natureza obrigacional sendo de carácter supletivo.

Os anexos contendo as já mencionadas condições gerais e especiais do contrato reflectem as melhores práticas internacionais e estão suficientemente especificadas e densificadas relativamente a diversas matérias como a execução do próprio contrato e suas vicissitudes, e a sua cessação, de entre outras, pelo que só no caso de ainda persistir alguma lacuna se deve recorrer ao direito comum e, consequentemente, ao Código Civil.

O supra exposto aplica-se a todos os contratos celebrados por qualquer entidade pública bem aos que foram assinados pelo IR Gastão Francisco de Sousa, incluindo os celebrados com os co-contratantes privados (consórcio CENOR/Dalan e a Tecproeng).

Os IR José Gaspar Reis C. Piedade e Rui Hernâni F. Guterres estão integrados na estrutura da Administração Pública do departamento governamental responsável pelas obras públicas e apesar de estarem integrados numa cadeia hierárquica de comando e deverem obedecer a ordens legítimas dos seus superiores hierárquicos, têm também o dever de conhecer toda a legislação que rege a entidade onde trabalham e da qual são dirigentes, bem como a que respeita à área de actuação da sua entidade e a sua própria conduta.

Estes dois responsáveis não observaram nem cumpriram a legislação em vigor que têm o dever de conhecer pelo que não fizeram a correcta interpretação ou qualificação jurídica dos contratos em questão no que concerne aos pagamentos por si autorizados e aprovados.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

C – Outros dados normativos ponderados pelos IR: o regime substantivo da responsabilidade financeira do direito timorense

O regime substantivo da responsabilidade financeira do direito timorense está ligado a uma ideia de jurisdição financeira própria, específica de uma determinada e concreta categoria de tribunais, nos quais se inclui a CdC¹⁰. Veja-se, neste sentido, Cluny (2011)¹¹:

“A responsabilidade financeira é uma responsabilidade que resulta da prática culposa de uma infracção financeira por parte de quem gere ou usa dinheiros públicos e que apenas pode ser apreciada no âmbito da função jurisdicional do Tribunal de Contas.”

Tal significa que o regime substantivo próprio da responsabilidade financeira encontra-se consagrado num diploma próprio, a LOCC, porque se trata de um ramo de direito específico, o direito financeiro sancionatório, e só subsidiariamente se recorre às normas de direito civil ou direito penal, conforme estejam em causa a responsabilidade financeira reintegratória ou a responsabilidade financeira sancionatória, respectivamente.

A responsabilidade financeira constitui-se como uma responsabilidade delitual fundada na culpa¹².

a. A responsabilidade reintegratória (§ 56 a 67 do contraditório, a **págs. 99 a 101** do **Vol. II**, que aqui se dão por reproduzidas).

Vejamos os requisitos da responsabilidade financeira reintegratória, de acordo com os ensinamentos de António Cluny¹³ e adaptados à LOCC.

A – Prática de um ilícito que corresponda às infracções financeiras tipificadas nos n.ºs 1 a 5 do art. 44.º e no art. 45.º da LOCC, bem como as infracções financeiras previstas no n.º 1 do art. 50.º da mesma lei;

B – através de uma conduta culposa – arts 46.º a 49.º da LOCC;

C – que cause danos ao Estado ou a qualquer entidade criada pelo Estado para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração pública (n.ºs 1, 2 e 4 do art. 44.º e art. 49.º da LOCC);

¹⁰ Cf. neste sentido CLUNY, António, “*Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para uma Reflexão Necessária*”, Coimbra Editora, Wolters Kluwer, 1ª Edição, Dezembro de 2011, p. 46.

¹¹ CLUNY, António, *idem*, p. 58.

¹² *Idem*, p. 39.

¹³ *Idem*, p. 156.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

D – e que entre o ilícito e o dano exista um nexo de causalidade (n.ºs 1 a 5 do art. 44.º e art. 46.º da LOCC).

Os ilícitos correspondentes às infracções financeiras reintegratórias encontram-se tipificados nos n.ºs 1 a 5 do art. 44.º e no art. 45.º da LOCC, bem como no n.º 1 do art. 50.º da LOCC e não se circunscrevem somente às infracções financeiras tipificadas no n.º 1 do art. 50.º por remissão do n.º 5 do art. 44.º, ao contrário do que pretendem fazer crer os IR do MOPTC.

As condutas tipificadas nos n.ºs 1 a 4 do art. 44.º constituem infracções financeiras que dão origem a responsabilidade financeira reintegratória, e, não são “situações financeiras complexas”, conforme referem os mesmos IR.

As normas do n.º 1 do art. 50.º da LOCC não definem directamente o acto ou conduta ilícitos que se pretende punir, o que é feito por remissão para o conteúdo de outras normas substantivas secundárias, sejam de natureza legal, regulamentar e os deveres que impendem sobre quem gere/administra e usa dinheiros públicos.

As normas jurídicas da al. b) do art. 145.º da CRDTL e do art. 14.º da LOGF impõem um dever de boa gestão financeira dos dinheiros públicos e que deve ser observado em todos os níveis da Administração Pública. O art. 14.º da LOGF é uma norma imperativa de ordem pública e deve ser cumprida por todos os que gerem/administram ou usam dinheiros públicos.

Sobre esta matéria releva, também, o n.º 2 do art. 46.º, ao afirmar que “[c]ada titular do cargo político é responsável pelo uso eficaz, eficiente e ético das dotações orçamentais que lhe forem atribuídas”.

Assim, também vários outros preceitos jurídicos da LOGF, bem como todas as normas jurídicas do Procedimento Administrativo, do RJA e do RJCP devem ser observados e cumpridos em todos os níveis da Administração Pública, estando sedimentados na ordem jurídica de Timor-Leste, e são conhecidos por todos os funcionários públicos, agentes, dirigentes da Administração Pública e governantes do país.

Em abstracto, as condutas a punir estão tipificadas na LOCC e em diversas outras normas jurídicas do ordenamento jurídico timorense como as normas da LOGF, particularmente no já referido artigo 14.º, em normas do Procedimento Administrativo, do RJA, e do RJCP, que são normas secundárias para o efeito da definição dos actos ou condutas ilícitas que constituem



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

infracções financeiras. Tais normas são do conhecimento de toda a Administração Pública timorense, nela se encontrando incluídos os IR do MOPTC.

O Relato de Auditoria não qualificou qualquer acção ou omissão dos IR como infracção financeira sem que existisse anteriormente à sua prática no sistema jurídico timorense norma jurídica que fundamentasse tal qualificação e cominasse a respectiva multa ou obrigação de reposição ou indemnização.

Tendo em consideração que se trata de responsabilidade financeira reintegratória e seria supletivamente aplicável o Código Civil, nos termos da al. a) do art. 61.º da LOCC, não se verificou o recurso à analogia para qualificação dos actos ou omissões dos IR como infracção financeira.

Com efeito, e recorrendo às regras de interpretação do art. 8.º do Código Civil, não se verificou qualquer “discricionariedade ou interpretação criativa ao intérprete aplicador da norma financeira” porque todas as situações de facto se encontram enquadradas por normas jurídicas primárias e secundárias que têm correspondência na letra da lei.

Assim, em concreto, as condutas dos IR preenchem os actos ilícitos tipificados nos n.ºs 1 e 4 do artigo 44.º da LOCC com violação do n.º 1 do artigo 14.º da LOGF, sendo tais condutas do âmbito da responsabilidade financeira reintegratória, face aos factos descritos e à prova produzida.

a) A análise concreta quanto aos responsáveis, de acordo com o artigo 46.º da LOCC (§ 68 a 75 do contraditório, a págs. 101 e 102 do Vol. II).

A responsabilidade financeira reintegratória que recai sobre o IR Gastão Francisco de Sousa não lhe é imputada enquanto membro do V Governo Constitucional e do VI Governo Constitucional pois a sua responsabilidade não é subsidiária, nos termos de qualquer norma das als. a), b) ou c) do n.º 3 do art. 47.º da LOCC.

A responsabilidade financeira reintegratória que recai sobre este responsável é a responsabilidade directa enquanto agente da acção por ter assinado e aprovado autorizações de pagamento que sabia que não eram devidas e iriam causar dano ao erário público nos termos conjugados dos n.ºs 1, 4 e 5 do art. 44.º, n.º 1 do art. 46.º e n.º 2 do art. 47.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Logo, sendo a sua responsabilidade directa como agente da acção/infracção(ões) financeira(s) não será avaliada nos termos e condições fixados para a responsabilidade civil e criminal dos membros do governo, pelo que não há lugar à remissão para a lei civil ou penal nesta sede.

Em resultado, as alegações expostas no contraditório do IR Gastão Francisco de Sousa constantes dos § 76 a 104 (cf. págs. 103 a 108 do Vol. II), e que constituem as als. **b)**, **c)** e **d)** das alegações, não fazem sentido porque o mencionado n.º 2 do art. 46.º da LOCC não é aplicável nesta sede.

Relativamente à alegada inconstitucionalidade do n.º 2 do art. 302.º do Código Penal, cumpre afirmar o seguinte.

A auditoria configura materialmente uma perícia técnica de carácter jurídico-económico ou jurídico-financeiro, que implica um trabalho de recolha, análise, interpretação e avaliação de elementos ou factos, levados a cabo por especialistas em assuntos jurídico-financeiros ou jurídico-económicos, segundo métodos e técnicas geralmente aceites, cujo resultado é plasmado no relatório final.

Acresce que o processo de auditoria constitui uma fase pré-jurisdicional de cunho marcadamente administrativista do processo de responsabilidade financeira. O relato de auditoria não tem natureza de acusação criminal ou de uma petição inicial civilística, e também não é uma peça processual jurisdicional elaborada por um advogado ou procurador, mas é elaborado por auditores sob a supervisão de um juiz.

Assim, decorre do acima exposto e do facto de ainda não ter sido instaurado o processo de efectivação de responsabilidade financeira, que não cabe, em sede de Relatório de Auditoria, apreciar a invocada inconstitucionalidade.

Sem prejuízo, e ainda que por mera hipótese de raciocínio se aplicasse ao caso concreto o n.º 2 do art. 302.º do Código Penal, tal só relevaria para efeitos de responsabilidade financeira sancionatória e, nunca, em sede de responsabilidade financeira reintegratória.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

e) O Ilícito (§ 105 a 118 do contraditório a págs. 108 a 110 do Vol. II).

Relativamente às alegações importa trazer aqui os ensinamentos de António Cluny, invocados pelos IR, e de acordo com os quais, o ilícito, a ilicitude financeira, a que se refere a LOCC não deve reportar-se a qualquer ilegalidade ou incorrecção procedimental, devendo nos termos do disposto no n.º 2 do art. 31.º e n.º 3 do art. 129.º da CRDTL, e no n.º 2.º do art. 2.º da LOCC, constituir uma infracção, uma acção (ou omissão), uma conduta suficientemente tipificada na lei como tal, devendo estar compreendida numa das previsões das diferentes alíneas do n.º 1 do art. 50.º da LOCC.

No entanto “[c]onvém (...) lembrar também que a ideia de tipicidade das infracções deste género não exige, necessariamente, o mesmo grau de delimitação do tipo infraccional que se exige nas infracções do Direito Penal de Justiça”¹⁴.

Logo, as normas do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, quando as condutas por si tipificadas também se enquadram nas infracções correspondentes à responsabilidade financeira reintegratória, são normas primárias.

As normas secundárias invocadas terão de existir, e existem de facto, no ordenamento jurídico timorense, como são o caso das normas jurídicas do Procedimento Administrativo, da LOGF, do RJA e do RJCP.

No caso concreto, os factos descritos consubstanciam condutas tipificadas nos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC, como pagamentos indevidos que causaram prejuízo para o Estado, em violação do n.º 1 do art 14.º da LOGF, sendo tal susceptível de responsabilidade financeira reintegratória.

A prática de tais factos ilícitos pelos IR do MOPTC, os aludidos pagamentos indevidos, são da sua responsabilidade directa, nos termos do n.º 1 do art. 46.º da LOCC.

Nesta sede, não pode ser invocado o conflito de deveres do art. 46.º do Código Penal, *ex vi* do art. 61.º da LOCC, como causa de exclusão de ilicitude dos actos praticados pelos IR José Piedade e Rui Hernâni.

¹⁴ Idem, p. 159.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Se é certo que o Ministro está numa relação de hierarquia relativamente a funcionários e agentes públicos, em que os poderes do titular do órgão superior sobre os titulares dos serviços subalternos compreendem, designadamente, o poder de direcção, ou seja, o poder de dar ordens e instruções concretas.

Não é menos certo que as instruções ou directivas de serviço não podem em nenhuma circunstância ser contrárias à lei, aos regulamentos ou à ética profissional que rege o serviço público, conforme decorre da al. b) do n.º 2 do art. 40.º e o n.º 3 do art. 43.º da Lei n.º 8/2004, de 16 de Julho, que aprova o Estatuto da Função Pública¹⁵, e que o dever de obediência hierárquica cessa quando conduz à prática de um crime, como prevê o n.º 2 do art. 46.º do Código Penal.

O n.º 1 do art. 14.º da LOGF diz expressamente que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.

No caso concreto, os IR ao assinarem e autorizarem as ordens de pagamento relativas à execução dos contratos de fiscalização/supervisão de empreitadas de obras públicas com desrespeito pelas cláusulas previamente acordadas, dando origem a pagamentos ilegais e indevidos, violaram de forma clara e inequívoca o n.º 1 do art. 14.º da LOGF, de que resultaram prejuízos para o Estado.

Ao praticarem tais actos ilícitos, os IR sabiam que estavam a violar normas jurídicas que bem conheciam e que, por esta razão, tais actos eram contrários à lei e ao contrato, razão pela qual se mantêm as conclusões constantes do Relato de Auditoria.

b. A responsabilidade sancionatória (§ 119 a 135 do contraditório, a págs. 110 a 113 do Vol. II deste Relatório).

O conceito ou natureza da responsabilidade financeira sancionatória, de acordo com António Cluny, é uma responsabilidade delitual, por infracções tipificadas na lei, no caso concreto a LOCC, baseada na culpa do agente e cuja verificação tem como consequência a aplicação de uma multa pela CdC (n.º 2 do art 2.º, n.º 3 do art. 52.º e n.º 5 do art. 46.º da LOCC).

¹⁵ Alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de Julho.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A responsabilidade sancionatória resulta da violação culposa de uma norma financeira previamente existente no ordenamento jurídico, a LOCC, e que tipifica uma conduta que constitui uma infracção financeira. Pese embora o que acabou de ser dito, o referido autor refere que “[p]oucos são, de facto, os casos em que o intérprete não tem de se socorrer de normas vertidas em outros diplomas para poder concluir se está ou não perante uma conduta ilícita capaz de integrar uma das infracções financeiras previstas no artigo 65.º, n.º 1 da LOPTC” (correspondente ao n.º1 do art. 50.º da LOCC)¹⁶.

Exige-se na responsabilidade sancionatória o requisito da prática de um ilícito tipificado nas normas das diversas alíneas do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, que são as normas primárias, e em determinadas alíneas é exigida ainda a conjugação com normas secundárias necessárias à caracterização das condutas como ilícitas de acordo com a norma primária.

O que a lei pune é a conduta de risco (não o resultado) que o autor da infracção produziu para o bem protegido¹⁷.

Quanto ao requisito da culpa não alcança a mesma densidade da culpa exigível para o Direito Penal de Justiça¹⁸. São elementos essenciais dessa culpa, a diligência exigível, a boa fé e o risco¹⁹. Na diligência exigível o critério não é o do bom pai de família, mas a diligência e aptidão exigíveis de um titular de um órgão, funcionário ou agente zeloso e cumpridor. Já o requisito da boa fé está directamente relacionado com o da diligência exigível. Por fim, o requisito do risco é o do risco abstracto imaginado e prevenido pelo legislador e a apreciação da culpa não tem a ver com a voluntariedade ou intencionalidade do autor, como em Direito Penal, mas antes se basta com a ilicitude da simples violação da norma. O dolo da culpa está relacionado com uma intencionalidade que se dirige a um risco concreto²⁰. A culpa é apreciada de acordo com os n.ºs 2 e 3 do art. 52.º da LOCC.

Nesta sede, não adquirem relevo conceitos típicos do Direito Penal de Justiça como o de normas penais em branco, que por serem típicos desse ramo do direito não devem ser transpostos para o direito financeiro sancionatório.

¹⁶ Cf. CLUNY, António, “*Responsabilidade Financeira...*”, p. 120.

¹⁷ Idem, p. 128.

¹⁸ Idem, p. 134.

¹⁹ Nieto, Alejandro, “*Derecho Administrativo Sancionador*” apud CLUNY, António, “*Responsabilidade Financeira...*”, p. 134.

²⁰ Cf. CLUNY, António, “*Responsabilidade Financeira...*”, pp. 134 a 137.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, no Relato de Auditoria estão invocadas as normas jurídicas violadas pelos IR e que tipificam condutas que preenchem os ilícitos tipificados como infracções financeiras sancionatórias no art. 50.º da LOCC, e punidos com multa, pelo que inexistente qualquer justificação para o arquivamento do mesmo.

IV. Contraditório por impugnação

a. Matéria de facto (§ 136 a 177 do contraditório, a **págs. 113 a 126** do **Vol. II** deste Relatório).

Como questão prévia relativamente à alegada falta do envio das págs. 92 a 97 do Relato de Auditoria para o exercício do contraditório, cumpre afirmar que os IR José Piedade e Rui Hernâni foram notificados das mesmas através de ofícios em que constam de forma clara que as referidas páginas se encontram em anexo às cartas recebidas por aqueles responsáveis.

Estão em causa, nas páginas em questão, factos cuja responsabilidade é imputada a estes dois responsáveis.

Situação distinta é a do IR Gastão Francisco de Sousa, que, não tendo responsabilidade nos factos apontados nas mesmas, não foi notificado do seu conteúdo, não resultando daqui qualquer limitação ao seu direito ao contraditório.

Sem prejuízo, as alegações constantes dos § 136 a 177 do contraditório em nada alteram os factos e conclusões vertidos no Relato de Auditoria e apoiados na prova produzida e que consta do processo de auditoria, pelo que se dão aqui por assentes.

b. Matéria de direito (§ 178 a 198 do contraditório, constantes das **págs. 126 a 130** do **Vol. II**).

No que concerne à matéria de direito alegada pelos IR, e à qualificação jurídica dos contratos de supervisão/fiscalização de obras públicas assinados pelo IR Gastão Francisco de Sousa com a *CENOR/Dalan* e com a *Tecproeng*, bem como à determinação do seu regime substantivo, os elementos e requisitos da sua validade e eficácia, alegam os IR que se trata de contratos inominados de prestação de serviços, que se regem pelas disposições aplicáveis ao mandato, previsto nos arts. 1077.º a 1097.º do Código Civil.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Deve ser dito que os supracitados contratos são contratos de prestação de serviços de consultoria celebrados ao abrigo al. b) do art. 16.º, do n.º 1 do art. 20.º e do art. 21.º do RJCP. Trata-se no caso concreto de contratos de prestação de serviços de consultoria para fiscalização/supervisão de obras públicas.

As partes, o Estado, através do MOPTC, e as empresas consultoras contratadas, modelaram o conteúdo do contrato e respectivas cláusulas ao abrigo do princípio da liberdade contratual consagrado no art. 340.º do Código Civil, aplicável por força do n.º 2 do art. 29.º do RJCP. Estabelece o n.º 1 daquele art. 340.º que “[d]entro dos limites da lei, as partes têm a liberdade de fixar livremente o conteúdo dos contratos, celebrar contratos diferentes dos previstos neste código ou incluir nestes as cláusulas que lhes aprover”.

Os referidos contratos de prestação de serviços de supervisão/fiscalização de obras públicas, previstos no RJA e no RJCP, têm o seu conteúdo fixado no próprio contrato e nos seus anexos dos quais constam as cláusulas aceites por ambas as partes, que são as condições gerais do contrato (*General Conditions of the Contract*) e as condições especiais do contrato (*Special Conditions of the Contract*).

Não se trata de contratos inominados de prestação de serviços que seguem o regime do mandato, uma vez que as normas jurídicas do Livro II do Código Civil – Direito das Obrigações (arts. 332.º a 1170.º), que regem a matéria dos contratos, são normas de natureza obrigacional e de carácter supletivo.

Tal significa que só são aplicáveis se as partes não tiverem disposto de outra forma, ou seja, não tenham estabelecido cláusulas específicas nos contratos celebrados entre elas.

Ora, conforme já ficou dito, os supracitados contratos estabelecem condições gerais e especiais suficientemente pormenorizadas, onde constam as obrigações de cada uma das partes, não sendo necessário o recurso às normas do Código Civil para efeitos de qualificação jurídica, definição de regime substantivo ou dos elementos da sua validade e eficácia.

A questão das despesas reembolsáveis admissíveis no âmbito do contrato e do valor máximo estimado das mesmas não requer o recurso a uma interpretação jurídica complexa, sendo, ao contrário, de compreensão simples.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Já o reembolso de despesas só pode ser concretizado mediante a apresentação de documentos comprovativos das despesas efectivamente realizadas e comprovadas através de facturas e recibos, como, cumpre reafirmar, preveem os contratos.

Por fim, referir que os engenheiros e outros técnicos das equipas de supervisão/fiscalização de obras públicas integram as empresas ou consórcios que assinaram contratos com o Estado, quaisquer que sejam as entidades públicas adjudicantes de tais contratos, não são mandatários do Estado, nem funcionários públicos ou agentes da Administração Pública, pelo não merece qualquer acolhimento a referência feita ao DL n.º 23/2008, de 21 de Julho, relativo às ajudas de custo por deslocações em serviço ao estrangeiro, ao contrário do alegado pelos IR²¹.

Face a tudo o que ficou dito, conclui-se, relativamente às alegações apresentadas pelos responsáveis Gastão Francisco de Sousa, José Gaspar Reis C. Piedade e Rui Hernâni F. Guterres, que:

- a) Não existe dever de as equipas de auditoria dos serviços de apoio técnico da CdC “se sentarem à mesa” com os IR e acordarem os critérios técnicos de auditoria a ser implementados, não existe qualquer princípio de contraditório nessa matéria, e não foi postergado qualquer direito ao exercício do contraditório dos IR nesta sede, tendo em conta a natureza jurisdicional da CdC consagrada na Constituição e na LOCC, pelo que o Relato de Auditoria não está inquinado pelo vício da nulidade e, conseqüentemente, não deve ser arquivado;
- b) Os IR praticaram os factos descritos no Relato de Auditoria, que se dão por integralmente reproduzidos para todos os efeitos legais e sustentados na prova produzida e constante do processo de auditoria, e que são susceptíveis de integrar os pressupostos de facto e de direito da responsabilidade financeira reintegratória e sancionatória pelo que devem sofrer as conseqüências legalmente impostas.

O responsável **Samuel Marçal**, Director da ADN, vem alegar, no seu **contraditório**, que não obstante a concessão de novo prazo para envio das alegações de contraditório, discorda da fundamentação do indeferimento do pedido por si apresentado para que lhe fosse enviada a cópia integral do Relato de Auditoria, a que acima se fez referência, que esta decisão não teve

²¹ Que, diga-se, foi revogado pelo DL n.º 9/2015, de 22 de Abril.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

em conta a importância de ter acesso a um documento completo para a sua correcta leitura e interpretação, independentemente de os factos nele contidos respeitarem ou não às instituições /pessoas notificadas.

Alega ainda que a interpretação feita do n.º 2 do art. 11.º da LOCC, não pode deixar de respeitar o princípio do interesse público e da boa-fé, consubstanciados no exercício ao pleno contraditório, tendo o indeferimento do acesso à cópia integral do Relato de Auditoria privado o responsável de tal documento indispensável a uma interpretação eficaz e eficiente.

Acrescenta que não está em causa o temor quanto ao conteúdo não facultado, estando em causa, pela falta do documento integral, o facto de não se permitir a interpretação completa e inequívoca dos factos em que aos visados é imputada a culpa, questionando se não terá sido violado o princípio do contraditório, devido à evidente obstrução ao direito de acesso à informação.

Quanto às alegações produzidas pelo responsável Samuel Marçal, cumpre reiterar o seguinte.

A LOCC é a lei que rege toda a actividade da CdC e constitui o regime regra aplicável em todas as matérias que nela se encontram previstas, nomeadamente a efectivação de responsabilidades financeiras. A responsabilidade financeira integra um ramo específico do direito, o direito financeiro sancionatório consagrado na referida lei.

Relativamente ao princípio do contraditório e ao exercício do direito de contraditório, o regime aplicável encontra-se estabelecido no art. 11.º da LOCC.

Nos termos do disposto no n.º 2 deste artigo (negrito nosso), “[é] assegurado aos responsáveis o **direito a serem ouvidos sobre os factos que lhes são imputados**, a respectiva qualificação, o regime legal e os montantes a repor ou a pagar, tendo, para o efeito, acesso a informação disponível nas entidades ou organismos respectivos”.

Da norma jurídica supra enunciada extrai-se que no âmbito do exercício do contraditório pelos responsáveis individuais dos serviços, organismos e demais entidades sujeitos aos poderes de jurisdição e controlo financeiro da Câmara de Contas é-lhes assegurado o direito a serem ouvidos sobre um conjunto de aspectos essenciais para a sua defesa.

Os aspectos essenciais para a defesa dos responsáveis supra referenciados são ter conhecimento dos factos que lhes são imputados, a qualificação jurídica dos referidos factos, o regime legal aplicável a tais factos, bem como as respectivas consequências jurídicas e os



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

montantes a repor ou pagar, tendo em conta que podem estar em causa eventuais responsabilidades financeiras reintegratória e sancionatória.

Ainda para efeitos de defesa no âmbito do contraditório, é assegurado aos mencionados responsáveis o acesso a informação disponível nas entidades ou organismos respectivos.

O exercício da defesa no âmbito do contraditório encontra-se desta forma expressamente delimitado pelo n.º 2 do artigo 11.º da LOCC aos factos imputados aos responsáveis. Assim sendo, e atenta a delimitação operada nesta norma, para exercício da defesa no âmbito do contraditório, cada visado só é notificado dos factos que praticou.

O IR Samuel Marçal é Director da ADN, que tem por missão conceber, coordenar, executar e avaliar a política definida e aprovada pelo Conselho de Ministros no que respeita à avaliação, gestão, monitorização e fiscalização de projectos de capital de desenvolvimento, nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 11/2011, de 23 de Março.

O IR Samuel Marçal não é responsável, funcionário ou ex-responsável ou ex-funcionário da entidade auditada, a RAEOA, nem titular ou membro de órgão com tutela sobre a entidade auditada.

Neste sentido, o responsável Samuel Marçal, carecia, aliás de legitimidade para conhecer dos factos imputados, por exemplo, aos membros da Autoridade, sendo de questionar se as razões subjacentes ao seu pedido para conhecer a versão integral do Relato de Auditoria se limitavam à necessidade da sua defesa.

Com efeito, todos os factos que foram imputados ao IR foram levados ao seu conhecimento no extracto do relato enviado e só por eles deve responder, razão pela qual, não lhe foram postergados quaisquer direitos de defesa constitucionalmente protegidos ou desrespeitados quaisquer princípios constitucionalmente consagrados no exercício do contraditório.

Vejamos agora as demais alegações do IR.

Da leitura das alegações produzidas, pode extrair-se que o IR compreendeu perfeitamente todo o teor do extracto do Relato de Auditoria que lhe foi enviado para contraditório e teve oportunidade para apresentar a sua defesa de forma plena.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No § 22 afirma que “[a] ADN não nega a prestação de serviços de verificação dos pedidos de pagamento desse tipo de contratos” e no § 26 admite que:

“A ADN, no desempenho das funções de verificação documental para recomendação de pagamento, foca ainda outros aspectos de âmbito contratual no momento do pedido de pagamento, tais como a vigência do contrato, o valor do contrato, o valor de cada um dos itens, se o pedido não ultrapassa esses valores, as retenções que houver, entre outros”.

No § 42 reconhece que:

“[O] CAFI, por Decisão de 9 de Julho de 2015, instruiu que a ADN viesse a fazer “a verificação e recomendação para os pagamentos de supervisão”. A razão prende-se com o facto de que a decisão de financiar tais contratos com o orçamento de 2015 do Fundo das Infra-estruturas (vide decisão do ponto 3.10 da Acta de Reunião do CAFI de 9 de Julho de 2015), obriga à tramitação para a Direcção do Tesouro por parte do SGP, que por sua vez não se dá a fazê-lo sem o carimbo de confiança da ADN”.

Para por último declarar inequivocamente nos § 47 a 50 que:

“Com a referida decisão do CAFI, de 9 de Julho, deu entrada imediata na ADN os pedidos de recomendação de pagamento relativos aos contratos em causa. A saber:

No dia 20 de Julho de 2015, os pedidos de pagamento relativos ao contrato de fiscalização das estradas (Pacotes I e II), e respectiva documentação legal, incluindo relatórios técnicos de serviços prestados durante os meses de Janeiro a Abril de 2015;

49. No dia 27 de Julho de 2015, os pedidos de pagamento relativos ao contrato de fiscalização da Ponte Noefefan (Pacote III), respeitantes aos meses de Janeiro a Maio de 2015;

50. Os pedidos relativos ao contrato de Fiscalização do Aeroporto deram entrada no dia 14 de Dezembro de 2015, e referiam-se aos 3 meses de Setembro a Novembro de 2015. Os pedidos referentes aos meses de Maio a Julho de 2015 apenas deram entrada na ADN a 6 de Junho de 2016(!)” (sic).

O IR invoca ainda vários preceitos do DL n.º 11/2011, de 23 de Março, que cria a ADN como fundamento das suas alegações de afastamento de qualquer tipo de responsabilidade na matéria.

Contudo, tal fundamentação não merece acolhimento, desde logo, porque contradiz as afirmações produzidas no contraditório e acima citadas, em que dá conta que, de facto, procedeu à elaboração das recomendações de pagamento referentes aos contratos em questão.

Por esta razão, mantêm-se as conclusões constantes do Relato de Auditoria quanto à sua responsabilidade na realização de pagamentos ilegais e indevidos que causaram prejuízos ao Estado.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O IR refere que o Ponto 4²² não consta do excerto do Relato de Auditoria que lhe foi remetido e que, por esta razão, não pode verificar se a ADN está visada ou não nas responsabilidades atribuídas.

Cumprе esclarecer o IR que as págs. 167, 168 e 169 do Relato de Auditoria constituem extracto do Ponto 4 (Mapa de eventuais responsabilidades financeiras/apuramento de responsabilidades) enviado ao IR, bem como aos demais IR da entidade que dirige, a ADN, onde constam as infracções financeiras que lhes são imputadas.

Importa esclarecer também, que a responsabilidade financeira é pessoal e imputada às pessoas que figuram no supracitado mapa. A responsabilidade pelas infracções financeiras em questão não recai sobre a ADN.

Assim, e também aqui, não assiste razão ao IR relativamente às alegações produzidas.

²² Actual Ponto 6 deste Relatório.



2. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

A RAEOA é uma **pessoa colectiva territorial de direito público de âmbito regional**, criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de Junho, 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**²³.

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 comunidade²⁴.

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, polo de desenvolvimento sub-regional e regional e opção de destino para investimento, emprego e residência²⁵.

Nos termos do disposto no art. 8.º do DL 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). A execução dos atos legislativos na Região é assegurada através da aprovação dos atos próprios reservados aos órgãos regionais com competências administrativas (n.º 3).

²³ N.º 2 do art. 2.º da Lei n.º 3/2014, cit., e n.º 1 do art. 1.º do DL 5/2015, de 22 de Janeiro, que aprova o Estatuto da RAEOA, doravante designado apenas por Estatuto.

²⁴ N.º 1 do art. 5.º da Lei n.º 3/2014.

²⁵ Als. a) e b) do n.º 2, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A Região dispõe de **poder regulamentar próprio**, que reveste a forma de ordens executivas regionais e regulamentos administrativos regionais, a emitir pelos órgãos regionais competentes, nos limites da Constituição, das leis e dos atos regulamentares aprovados pelos órgãos de soberania²⁶.

Em matéria de pessoal, aplica-se aos funcionários públicos da Região o regime geral da função pública, salvo no que se refere ao regime de carreiras, remuneração, requisição, destacamento, mobilidade e avaliação de desempenho²⁷.

Dispõe o n.º 3 do art. 39.º da Lei n.º 3/2014, cit., que o regime de carreiras e remuneração é definido por diploma do Governo, ouvida a Autoridade. Já o n.º 3 do art. 9.º do Estatuto estabelece que o regime de carreiras, remuneração e de mobilidade dos funcionários públicos, bem como os critérios de desempenho e avaliação dos funcionários públicos e da administração pública regional são propostos pela Autoridade à aprovação por decreto-lei.

A Região tem um regime de **aprovisionamento** próprio, que foi aprovado pelo DL n.º 28/2014, de 24 de Setembro, sendo-lhe aplicável as normas gerais em matéria de aprovisionamento²⁸ e contratos públicos²⁹ em tudo o que não contrariar o disposto neste DL³⁰.

É aplicável à Região a Lei do Orçamento e Gestão Financeira³¹ (LOGF) e as Leis do Orçamento Geral do Estado (OGE)³².

2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Nos termos do disposto no art. 15.º da Lei n.º 3/2014, cit., e nos art. 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

²⁶ Art. 9.º da Lei n.º 3/2014.

²⁷ N.º 1 do art. 39.º da Lei n.º 3/2014, cit., e n.º 2 do art. 9.º do Estatuto.

²⁸ Regime Jurídico do Aprovisionamento (RJA), aprovado pelo DL n.º 10/2005, de 21 de Novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 24/2008, de 23 de Julho, alterado pelos DL n.ºs 1/2010, de 18 de Fevereiro, 15/2011, de 30 de Março, e 38/2011, de 17 de Agosto.

²⁹ Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP), aprovado pelo DL n.º 12/2005, de 21 de Novembro.

³⁰ Art. 10.º do DL n.º 28/2014, cit.

³¹ Lei n.º 13/2009, de 21 de Novembro, alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de Setembro (rectificada e republicada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de Setembro).

³² Para os anos de 2014 e 2015, respectivamente, as Leis n.ºs 2/2014, de 5 de Fevereiro, e 6/2014, de 30 de Dezembro.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- O Conselho Consultivo, órgão consultivo do Presidente da Autoridade.

O Presidente da Autoridade é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, para um mandato de cinco anos, renovável sucessivamente³³.

Os membros da Autoridade são nomeados por resolução do Governo, sob proposta da Autoridade³⁴.

Os membros da Autoridade, em funções nos anos de 2014 e 2015, constam da tabela seguinte:

Quadro 1 – RESPONSÁVEIS PELA RAEOA – ANOS DE 2014 A 2015

Nome	Período	Cargo	Nomeação
Marí Bim Amude Alkatiri	25 de Julho de 2014 a 31 de Dezembro de 2015	Presidente da Autoridade	Decreto do Presidente da República n.º 22/2014, de 25 de Julho
Arsénio Paixão Bano		Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social	Resolução do Governo n.º 7/2015, de 23 de Janeiro
Leónia da Costa Monteiro		Secretária Regional para as Finanças	Resolução do Governo n.º 21/2015, de 19 de Maio
Pedro de Sousa Xavier		Secretário Regional para o Ordenamento do Território e Cadastro	(ambas as Resoluções com efeitos retroativos a 1 de Janeiro de 2015)
Francisco Xavier Marques	1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2015	Secretário Regional para a Administração	
Régio Servantes Romeia da Cruz Salu		Secretário Regional para a Agricultura e Desenvolvimento Rural	Resolução do Governo n.º 21/2015, de 19 de Maio, com efeitos retroativos a 1 de Janeiro de 2015
Lúcia Taeki		Secretária Regional para a Saúde	
Inácia da Conceição Teixeira		Secretária Regional para o Turismo Comunitário	

A norma do n.º 3 da Resolução do Governo n.º 21/2015, de 19 de Maio, determina que “[o] Presidente da Autoridade assume directamente as pastas do Plano e das Infraestruturas”.

Os órgãos regionais executivos estão sujeitos à tutela do Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, que consiste no poder de controlar e fiscalizar a sua atividade administrativa, consubstanciada na verificação da legalidade dos actos regulamentares e administrativos dos órgãos de administração e de consulta da Região e na verificação do mérito das suas deliberações e decisões, bem como omissões nas situações definidas por lei³⁵.

A organização interna da RAEOA está de acordo com o definido na lei.

³³ N.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 3/2014, cit.

³⁴ Art. 17.º da Lei n.º 3/2014, cit.

³⁵ Art. 4.º da Lei n.º 3/2014, cit., e n.ºs 1 e 2 do art. 3.º do Estatuto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

No âmbito do levantamento do sistema de controlo interno existente na RAEOA, foram realizadas entrevistas com os principais intervenientes, foi feito o levantamento de circuitos e foram realizados testes de controlo e substantivos, descrevendo-se em seguida, genericamente, as principais medidas identificadas nas diferentes áreas.

Efectuada a avaliação do SCI existente importa, desde logo, destacar os seguintes **aspectos positivos**.

No que se refere à **organização geral**, existe uma definição clara de funções e responsabilidades entre os diferentes secretários regionais e entre os respectivos serviços.

Apesar de se tratar de uma entidade criada recentemente, a Autoridade implementou, desde o início da sua actividade, procedimentos de controlo com vista ao controlo da gestão do seu orçamento e finanças.

Em matéria de autorização das **despesas**, verificou-se a existência de um circuito pré-definido para o registo das despesas que são, por regra, objecto de despacho de autorização pelo Presidente da Autoridade, tendo em conta as competências definidas nos termos conjugados das normas da al. b) do n.º 1 do art. 15.º e da al. c) do n.º 1 do art. 10.º da Lei n.º 3/2014, cit., e das normas do n.º 1 do art. 20.º e do n.º 3 do art. 36.º do Estatuto, assim como o cumprimento, em geral, do regime jurídico de aprovisionamento da RAEOA, aprovado pelo DL n.º 28/2014, cit., na realização das despesas de pequeno valor.

Os **pagamentos** são autorizados conjuntamente pela Secretária Regional para as Finanças e pelo Presidente da Autoridade, sendo feitos, na sua quase totalidade, através de transferência bancária.

Os pagamentos em dinheiro são limitados às despesas de pequeno valor feitas através do Fundo de Maneio e a pagamentos referentes ao Programa da Merenda Escolar;

Relativamente à execução de grandes **obras públicas** na Região, constatou-se uma adequada supervisão/fiscalização das mesmas por parte de empresas Consultoras, o que tem permitido a realização de obras de qualidade e sem aumentos significativos dos preços contratuais.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os pontos fracos identificados e as respectivas consequências potenciais são os seguintes:

Quadro 2 – PONTOS FRACOS DO SISTEMA CONTROLO INTERNO

ÁREA	PONTO FRACO	CONSEQUÊNCIA POTENCIAL
Organização Geral	Inexistência de uma adequada segregação de funções ao nível da gestão orçamental e financeira da entidade	Controlo inadequado
	Excessiva concentração de funções e responsabilidades	Controlo inadequado e possibilidade de prática de irregularidades
Aprovisionamento (em geral)	Recurso ao ajuste directo, por regra, na escolha das empresas responsáveis pelo <i>design</i> e supervisão/fiscalização de obras – cfr. Ponto 2.8.2.3	Falta de regularidade dos processos Violação da lei
	Recurso ao ajuste directo para a realização de obras – cf. Ponto 2.8.2.4	Incumprimento dos princípios gerais de aprovisionamento, como o da transparência, publicidade e concorrência
	As despesas realizadas no âmbito da Comemoração dos 500 Anos da Chegada dos Portugueses a Timor foram feitas, em geral, por ajuste directo	Realização de compras a preços inflacionados (não concorrenciais)
	Falta de fundamentação legal na escolha dos procedimentos de aprovisionamento adoptados	
	Arquivo dos processos de aprovisionamento organizado de forma deficiente e muitas vezes incompleta Realização de compras por marca (<i>viaturas Hilux</i> , computadores <i>Lenovo</i>) – cf. Pontos 2.8.5.1 e 2.8.5.2	
	Falta de consultas ao mercado e de pesquisa quanto aos preços propostos pelas empresas para fornecimento de bens e serviços – cf. Pontos 2.8.5.1, 2.8.6.3 e 2.8.6.5 – Compra de mobiliário e outros artigos para o Hotel	Realização de compras a preços inflacionados (não concorrenciais)
Despesa	Realização de adiantamentos não previstos na lei nem no contrato e sem a prestação da correspondente garantia – cf. Ponto 2.8.6.5 - Compra de mobiliário e outros artigos para o Hotel	Violação da lei
	Controlo deficiente sobre facturas apresentadas por fornecedores e consultores – cf. Pontos 2.8.6.5, 2.8.6.6, 2.8.6.7 e 2.8.6.8 (Fiscalização das Obras) e Ponto 2.8.6.9	Realização de pagamentos indevidos



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÁREA	PONTO FRACO	CONSEQUÊNCIA POTENCIAL
Receita	Falta de cobrança de receitas relativas ao Imposto de Importação e de retenção - cf. Pontos 2.6.3 e 2.6.4	Violação da lei Prejuízos financeiros para o Estado, resultantes da não cobrança de receitas públicas

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

Face a tudo o que acima se disse, conclui-se que o SCI da RAEOA é RAZOÁVEL, se considerarmos que estão a ser auditados os dois primeiros anos da actividade da RAEOA, que herdou as estruturas e responsabilidades pela realização de quase todos os Projectos de obras públicas iniciados pelo Governo Central, antes da criação e efectiva entrada em funcionamento da estrutura da Região.

2.3 CONTAS BANCÁRIAS

A Autoridade dispunha, no final de 2015, de seis contas bancárias por si tituladas, das quais duas foram abertas no ano de 2014.

Tabela 1 – CONTAS BANCÁRIAS – ANOS DE 2014 E 2015

Banco	N.º Conta	Finalidade	Saldo Bancário	
			31/12/2014	31/12/2015
BNU	1062858210001	Realização de despesas	19,988,403	9,722,388
BNU	1062858210002	Depósito de receitas - impostos e taxas	26,725	3,751,308
BNU	1062858210003	Depósito de receitas - operação do avião	n/a	128,835
BNU	1062858210004	Depósito de receitas – agricultura e pescas	n/a	17,740
BNU	1062858210005	Fundo Especial de Desenvolvimento	n/a	20,000,000
BNU	1062858220002	Depósito a Prazo	n/a	40,495,428
Total			20,015,127	74,115,699

À data de 31 de Dezembro de 2014 e 2015 os saldos bancários eram de 20.015.127 USD e de 74.115.699 USD, respectivamente.

O saldo contabilístico da conta n.º 1062858210001, no final do ano, era de 9.670.230 USD, **existindo**, assim, **uma diferença de 52.158 USD**, face ao seu saldo bancário, que foi justificada em contraditório e que respeitava a operações em trânsito.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Das seis contas bancárias existentes, três destinam-se ao depósito de impostos e taxas, das receitas de operação do avião e das receitas do sector da agricultura e pescas – contas n.ºs 1062858210002, 3 e 4.

A conta n.º 1062858210001 destina-se à gestão do orçamento e realização das despesas da Autoridade.

Em 17 de Abril de 2015, a Autoridade procedeu à constituição de um depósito a prazo (conta n.º 1062858220002), no valor de 50.000.000 USD, com vencimento a 227 dias e com uma taxa de juro fixa anual de 1,57140%.

Este depósito foi renovado em 30 de Novembro de 2015, pelo mesmo valor e prazo, à taxa de juro anual de 1,81865%, data em que venceram os juros, no valor de 495.427,50 USD, do primeiro depósito realizado, e que foram objecto de capitalização no novo depósito, que, assim, totalizou o valor de 50.495.427,50 USD.

Em 24 de Dezembro de 2015, foi feito o levantamento antecipado de 10.000.000 USD para pagamento de despesas até ao final do ano, tendo vencido, na mesma data, 6.668,40 USD de juros, que foram creditados na conta n.º 1062858210001, não tendo sido objecto de capitalização, ao contrário do que aconteceu com os juros vencidos em 30 de Novembro de 2017.

Estabelece o n.º 1 do art. 16.º (Investimento do Dinheiro do Estado), da LOGF, que “[o] Ministro das Finanças, ouvido o Conselho de Ministros pode autorizar o investimento temporário de dinheiros públicos em instrumentos financeiros de curto prazo, sem risco e que asseguram a liquidez com o objectivo de assegurar uma gestão eficaz dos excedentes temporários do Estado”.

A análise das receitas cobradas, incluindo as resultantes de depósitos a prazo, consta do **Ponto 2.4.**

Já o n.º 2 do mesmo art., determina que “[o]s juros recebidos de investimentos efectuados de acordo com presente artigo, devem ser incluídos no Fundo Consolidado de Timor-Leste”.

Não foi obtida qualquer evidência de que a constituição do depósito a prazo, no valor de 50.000.000 USD, tenha sido autorizada pelo Ministro das Finanças ou que o Conselho de Ministros tenha sido ouvido sobre esta matéria.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A conta n.º 1062858210005 foi constituída com o valor de 20.000.000 USD, relativo ao Fundo Especial de Desenvolvimento (FED), montante que tinha sido transferido, inicialmente, em 14 de Agosto de 2015, para a conta n.º 1062858210003. O FED é analisado no **Ponto 2.8.7** deste Relatório.

No âmbito do **contraditório** os responsáveis pela RAEOA que apresentaram alegações defenderam que o art. 16.º da LOGF não é aplicável à Região, argumentando que para a constituição de aplicações financeiras basta “ouvir o Primeiro-Ministro, enquanto representante do Governo e órgão de tutela” (art. 4.º da Lei n.º 3/2014, cit.) uma vez que a Região “tem orçamento e finanças próprias, cuja gestão compete aos seus órgãos executivos” (art. 10.º da mesma lei), “dispõe de todas as suas receitas financeiras, as quais são reinvestidas na Região, em território Nacional ou no Estrangeiro” (art. 28.º) e porque goza de “tratamento administrativo e económico especial” (n.º 1 do art. 5.º da CRDTL).

Acrescentaram, ainda, que “o Primeiro-Ministro sempre teve conhecimento e anuiu aos investimentos realizados”, não tendo, contudo, juntado qualquer evidência de que tal tenha sido, de facto, levado ao seu conhecimento.

Para demonstrarem o seu ponto de vista referiram o facto de “na transferência orçamental de 2017, o valor previsto para investimento em conta a prazo ter sido transferido diretamente pelo Governo para uma conta de investimento titulada pela RAEOA no Banco Mandiri”.

Não obstante todos os argumentos apresentados e as normas referidas, é importante notar que os responsáveis ignoraram outras normas da Lei n.º 3/2014, cit., que criou a Região, desde logo o seu art. 8.º, sobre o “princípio da legalidade e da aplicação direta do direito nacional”, que dispõe o seguinte (negrito nosso):

“1 - **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.

2 - **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.

(...)”

Assim, **não podemos deixar de considerar que a LOGF é aplicável à RAEOA e, por esta razão, tem que ser cumprido pela Autoridade**, atento o disposto citado art. 8.º, bem como o estabelecido no art. 2.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que, não basta dizer que a RAEOA tem “orçamento e finanças próprias”, é necessário que a Autoridade exerça a sua autonomia financeira e orçamental dentro dos limites previstos na lei.

O citado art. 16.º da LOGF não deixa qualquer margem para dúvidas ao estabelecer a competência legal sobre a autorização da constituição de depósitos a prazo, pertence ao Ministro das Finanças, depois de ouvido o Conselho de Ministros, pelo que de nada serve, afirmar que o Primeiro-Ministro teve conhecimento de tais aplicações, desde logo, porque a competência não lhe pertence.

Assim, considerando que os argumentos apresentados pelos responsáveis não merecem acolhimento e que não foi feita demonstração de que o depósito a prazo constituído em 2015 tenha sido autorizado pela Ministra das Finanças, nem que tenha sido ouvido o Conselho de Ministros sobre esta matéria, **conclui-se pelo incumprimento do disposto no n.º 1 do art. 16.º da LOGF.**

Face ao exposto, **recomenda-se** à RAEOA que:

1. ***Submeta à aprovação prévia pelo Ministro das Finanças dos pedidos de investimento temporário de dinheiros públicos em instrumentos financeiros de curto prazo, como sejam a abertura de contas bancárias a prazo ou qualquer outro tipo de aplicações financeiras, dando cumprimento n.º 1 do art. 16.º da LOGF.***

2.4 PROCESSO ORÇAMENTAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Região é uma pessoa colectiva territorial de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que dispõe de orçamento e finanças próprias, cuja gestão compete aos seus órgãos executivos³⁶. No âmbito da sua autonomia financeira, compete aos seus órgãos executivos elaborar o seu orçamento anual, propondo-o ao Governo³⁷.

O orçamento para os anos de 2014 e 2015 foi integrado no OGE, através do orçamento do Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros para Transferências Públicas.

³⁶ Cf. n.º 2 do art. 2.º e n.º 1 do art. 10.º da Lei n.º 3/2014, cit.

³⁷ Cf. al. b) do n.º 2 do art. 10.º, *idem*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No ano de 2014, ano da criação da RAEOA, as despesas relativas ao funcionamento da Autoridade foram suportadas pelo orçamento deste Ministério, para “bens e serviços” destinado ao “Projecto da Zona Especial de Economia Social de Mercado”, no valor de 2,4 milhões USD. As despesas realizadas através deste Ministério não foram objecto desta auditoria. Foi incluído no mesmo orçamento o valor de 20,5 milhões USD a transferir para a Autoridade, o que veio a acontecer em 9 de Outubro de 2014.

No OGE para 2015, a RAEOA consta do Anexo III, como um dos “Serviços e Fundos Autónomos parcialmente financiados por receitas próprias dentro do Orçamento Geral do Estado”, sendo, contudo, o valor orçamentado para as suas receitas próprias, igual a zero³⁸. De acordo com este orçamento, as suas únicas receitas são as provenientes de “transferências públicas”.

Actualmente, e desde o OGE para 2016, a dotação orçamental relativa à transferência pública para a RAEOA consta das “Dotações para Todo o Governo”³⁹.

A execução orçamental da RAEOA é feita autonomamente, sem recurso ao Sistema Informático de Gestão Financeira (*Freebalance*)⁴⁰, sendo que o valor das despesas e receitas efectivamente realizadas, anualmente, pela RAEOA não se encontram reflectidas na CGE. Com efeito, consta do OGE como despesa pública a totalidade do valor da transferência realizada para a Autoridade, independentemente do valor gasto por esta (sobre a execução orçamental veja-se os **Pontos 2.5 e 2.7** deste Relatório).

A Autoridade procedeu à prestação de contas do ano de 2014, respeitante à transferência pública recebida de 20,5 milhões USD, através da elaboração do “Relatório Fundo Transferência Pública 2014”, enviado à Presidência do Conselho de Ministros em 11 de Fevereiro de 2015.

Já em relação à prestação de contas do ano de 2015, a Autoridade procedeu à elaboração do documento designado de Relatório Anual de Actividades e Execução Orçamento Geral RAEOA – ZEESM – TL 2015, enviado à CdC, em 4 de Abril de 2016, juntamente com o Relatório de 2014 acima referido, na sequência de pedido expresso deste Tribunal.

³⁸ Com efeito, só vieram a ser orçamentadas receitas próprias no OGE para 2017, que foi aprovado pela Lei n.º 13/2016, de 29 de Dezembro.

³⁹ Cf. al. t) do art. 9.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, que aprova o OGE para 2016.

⁴⁰ Cf. n.ºs 1 dos arts. 7.º das Leis n.º 6/2014, cit., e 1/2016, cit., que aprovam, respectivamente, os OGE para 2015 e 2016.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De notar que, apesar de estar obrigada, nos termos do disposto nos arts. 3.º e 37.º e no n.º 4 do art. 38.º da LOCC, a enviar à CdC as suas contas anuais até ao dia 31 de Maio do ano seguinte a que respeitam, **a Autoridade não enviou a este Tribunal, até à data, os seus documentos anuais de prestação de contas referentes aos anos de 2016 e 2017.**

No âmbito do **contraditório**, os responsáveis da Autoridade, afirmaram que:

- “78. No tocante à falta de apresentação à CdC dos documentos anuais de Prestação de contas por parte da RAEOA, cumpre dizer que os mesmos são anualmente apresentados ao Governo, que tipicamente os inclui na sua própria apresentação de contas.
79. Nesse sentido a Câmara de Contas, só não terá acesso às contas do ano de 2016, se o Governo Central as não tiver ainda enviado à Câmara de Contas.
80. Pelo exposto, a RAEOA de facto não submeteu as suas contas de 2016, pois entendeu que nos termos do Procedimento Administrativo e da obrigação de evitar a prática de atos inúteis, com a submissão das contas do Governo Central - que incluem as da RAEOA - estava assim garantido o controlo das mesmas pela Câmara de Contas.
81. Ainda mais porque se presume que a Câmara de Contas, não avaliará as mesmas duas (2) vezes, o que poderia ser prejudicial e produzir resultados divergentes se fossem equipas diferentes a analisar.
82. De referir que no tocante à presente Auditoria dos anos de 2014 e 2015, não é legalmente ou financeiramente justificável a referência à não apresentação de contas do ano de 2016, por claramente exceder o âmbito e o mandato da Câmara de Contas.
83. Não obstante, no espírito de transparência e cooperação que a caracteriza, a RAEOA irá proceder diretamente à apresentação à CdC das contas apontadas no Relatório.”

Não nos compete, aqui, comentar todas as razões ou justificações apresentadas pelos responsáveis pela RAEOA para o não cumprimento da obrigação legal de envio dos documentos anuais de prestação de contas a este Tribunal.

A lei é clara e o seu cumprimento não pode ser considerado um acto inútil.

Por outro lado, o envio de tais documentos a este Tribunal não está dependente da boa vontade e do espírito de boa colaboração da RAEOA, como os seus responsáveis pretendem fazer crer, mas constitui, isso sim, uma obrigação de cumprimento obrigatório.

Importa lembrar os mesmos responsáveis que, nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do art. 51.º, **a CdC pode ainda aplicar multas, nomeadamente, pela falta injustificada de remessa de contas e pela falta injustificada da sua remessa tempestiva.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, **recomenda-se** à RAEOA que:

- Envie à CdC, anualmente, os seus documentos de prestação de contas até 31 de Maio do ano seguinte a que respeitam, nos termos previstos na LOCC.**

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DAS RECEITAS E DESPESAS - 2014 E 2015

Os valores orçamentados para as receitas e despesas da RAEOA, nos anos de 2014 e 2015, e a sua execução orçamental, constam da tabela da página seguinte.

Tabela 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL RECEITAS E DESPESAS – ANOS DE 2014 E 2015

Categories	Orç. Inicial	Variações (+/-)	Orç. Final (1)	Recebimentos / Pagamentos (2)	Saldo Orçamental (3) = (1) - (2)	Taxa de Execução (4) = (2) / (3)
USD						
2014						
Receitas						
Transf. Orçamento Estado	20,500,000	0	20,500,000	20,500,000	0	100.0%
Total Receitas 2014	20,500,000	0	20,500,000	20,500,000	0	100.0%
Despesas						
Salários e Vencimentos	n/a	n/a	n/a	-	n/a	n/a
Bens e Serviços	n/a	n/a	n/a	319,222	n/a	n/a
Transferências Públicas	n/a	n/a	n/a	-	n/a	n/a
Capital Menor	n/a	n/a	n/a	-	n/a	n/a
Capital e Desenvolvimento	n/a	n/a	n/a	192,375	n/a	n/a
Total Despesas 2014	20,500,000	0	20,500,000	511,597	19,988,403	2.5%
2015						
Receitas						
Transf. Orçamento Estado	81,930,000	51,500,000	133,430,000	133,430,000	0	100.0%
Total Receitas 2015	81,930,000	51,500,000	133,430,000	133,430,000	0	100.0%
Despesas						
Salários e Vencimentos	6,153,116		6,153,116	5,240,638	912,478	85.2%
Bens e Serviços	9,631,250	1,500,000	11,131,250	4,126,989	7,004,261	37.1%
Transferências Públicas	1,938,000		1,938,000	1,449,426	488,574	74.8%
Capital Menor	1,274,000		1,274,000	831,691	442,309	65.3%
Capital e Desenvolvimento	62,933,388	50,000,000	112,933,388	72,050,194	40,883,194	63.8%
Total Despesas 2015	81,929,754	51,500,000	133,429,754	83,698,937	49,730,817	62.7%
2014 e 2015						
Total Receitas				153,930,000		100.0%
Total Despesas				84,210,534		54.7%
Saldo Orçamental					69,719,220	

n/a - o valor orçamentado para 2014 não foi desagregado por categoria orçamental

obs: o "Orç. Final" para o ano de 2015 respeita aos valores constantes do orçamento rectificativo para este ano

A RAEOA recebeu nos seus dois primeiros anos um total de 153,9 milhões USD, tendo gasto apenas 84,2 milhões o que correspondeu a uma taxa média de execução de apenas 54,7%. Registou-se, assim, um saldo orçamental (dinheiro não gasto e mantido em caixa) de 69,7 milhões USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Esta baixa taxa de execução orçamental foi particularmente evidente em 2014, justificado, em parte, por se tratar do primeiro ano de actividade da RAEOA, que apenas foi criada em Junho, tendo Presidente da Autoridade sido nomeado no final de Julho. De referir que os três primeiros membros da Autoridade foram nomeados já em Janeiro de 2015.

Por outro lado, a transferência de 20,5 milhões USD prevista no OGE, apenas foi concretizada em Outubro, restando, assim, menos de 3 meses para executar as verbas previstas.

O OGE para 2015, aprovado pela Lei n.º 6/2014, cit., previu **um orçamento total para a Região de 81,9 milhões USD, posteriormente aumentado para 133,4 milhões USD**, através da Lei n.º 1/2015, de 13 de Abril, que alterou o OGE para aquele ano. **O aumento em 51,5 milhões USD (mais 62,9% face ao orçamento inicial)**, destinou-se a fazer face às despesas com a Comemoração dos 500 Anos (1,5 milhões USD) e a projectos de Capital e Desenvolvimento (50,0 milhões USD).

Já em 2015, a taxa de execução subiu para 62,7% em resultado do arranque de inúmeros projectos de Capital e Desenvolvimento, que representaram 86,1% do total da despesa realizada.

De acordo com o “Relatório Anual de Actividade e Execução Orçamento Geral” de 2015, elaborado pela Autoridade, o valor da execução total foi de 90,6 milhões USD, o que representaria uma taxa de execução de 69,5%.

Acontece que, **o valor apresentado para a despesa realizada não se encontra correcto na medida em que inclui obrigações existentes, no final do ano, perante empreiteiros e fornecedores, no valor de 3.186.358 USD, e 3.776.630 USD relativos a retenções (a pagar) feitas a empreiteiros para “garantias de execução” dos contratos. Ora, estes valores não correspondem a pagamentos efectivos, pelo que não podem, por esta razão, ser considerados para efeitos de cálculo da taxa execução orçamental.**

Veja-se, sobre esta matéria, o n.º 1 do art. 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2015, de 7 de Janeiro, que estabelece que **“(…) a execução orçamental é aferida com base na execução em dinheiro (cash) não sendo consideradas as obrigações assumidas até ao final do ano”**.

Assim, o valor da despesa efectivamente realizada, em 2015, foi de 83.698.937 USD e não 90.661.926 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Apesar dos elevados saldos de tesouraria existentes, resultantes dos saldos orçamentais registados, os mesmos não foram tidos em conta pelo Ministério das Finanças para efeitos da realização das transferências do OGE para a Autoridade.

Logo no ano de 2016, cujo OGE previu um orçamento de despesas para a RAEOA de 217,9 milhões USD, não foram tidos em consideração os saldos de tesouraria na posse da Autoridade.

Com efeito, o Estado procedeu, em 2016, à transferência de um total de 214,2 milhões USD para a Região⁴¹, nos meses de Janeiro e Junho, quando a Autoridade tinha na sua posse 70,4 milhões USD⁴², em contas bancárias, relativos a verbas não gastas em 2014 e 2015.

Tal prática tem contribuído para a acumulação de verbas públicas manifestamente excessivas à guarda da Autoridade.

Importa ter em conta, a este respeito, o disposto na LOGF, no que se refere ao princípio da anualidade orçamental (art. 3.º). Ora, o OGE é anual (n.º 1), coincidindo, o mesmo, com o ano civil (n.º 6), sendo que todas as dotações orçamentais para um ano fiscal caducam após 31 de Dezembro desse ano financeiro (n.º 7), pelo que não podem ser utilizadas no ano seguinte.

A única exceção prevista na lei para o princípio da anualidade refere-se aos “fundos especiais” (n.º 2 do art. 32.º da LOGF).

Quer isto dizer, que as dotações orçamentais não utilizadas pela RAEOA e que têm dado origem aos elevados saldos orçamentais, não podem ser gastas no(s) ano(s) seguinte(s).

Sobre esta matéria, e apesar de se tratar de uma competência do Governo, através do Ministério das Finanças, e do Parlamento Nacional, não podemos deixar de salientar que a prática adoptada para a RAEOA tem sido diferente da que foi adoptada para o financiamento do Fundo Consolidado de Timor-Leste, do Fundo das Infraestruturas e Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.

Com efeito, nos anos de 2014⁴³ e 2015⁴⁴, as despesas destes três fundos foram financiadas com recurso a excedentes de Tesouraria, como forma de se limitar o valor das transferências (ou levantamentos) do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado.

⁴¹ Valor já deduzido de 3.724.600 USD, relativo às receitas do Estado cobradas pela Autoridade em 2015 e que foram objecto de acerto de contas em 2016 – cf. **Ponto 2.6.2.**

⁴² Este valor inclui, apenas, as verbas recebidas do OGE não gastas, não incluindo, assim, as outras receitas cobradas pela Autoridade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Desde a criação da RAEOA, em 2014, e até ao OGE para 2017, não foram considerados nas leis do orçamento, para efeitos de financiamento das despesas da Região, os saldos em dinheiro à guarda da Autoridade.

Face a tudo o que acima se disse, **recomenda-se** 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 Orçamento Geral do Estado (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.**

2.6 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DAS RECEITAS COBRADAS

2.6.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DAS RECEITAS DA REGIÃO

No âmbito da autonomia financeira que lhe foi atribuída por lei, compete aos seus órgãos executivos, designadamente, “(...) dispor de receitas próprias (...) e arrecadar as receitas que por lei lhes forem destinadas”⁴⁵.

Esta autonomia financeira, a ser exercida nos termos definidos por lei ou regulamento, inclui “[a] arrecadação, salvo lei em contrário, das receitas provenientes de actividades da Região, tanto correntes como de capital, bem como a aprovação de propostas de aplicação dessas receitas no território nacional e da Região, bem como, de parte, no estrangeiro, em benefício exclusivo da Região”⁴⁶.

⁴³ Cf. Tabela II da Lei n.º 2/2014, de 5 de Fevereiro, que aprova o OGE para 2014 e “Uso do saldo de dinheiro” num total de 400 milhões USD – cf. Livro 1, Panorama Orçamental, p. 18.

⁴⁴ Cf. Tabela II da Lei n.º 6/2014, cit., que aprova o OGE para 2015 e “Uso do saldo de dinheiro” num total de 2,1 milhões USD – cf. Livro 1, Panorama Orçamental, p. 24.

⁴⁵ Cf. n.º 1 e al. c) do n.º 2 do art. 10.º da Lei n.º 3/2014, cit.

⁴⁶ Cf. al. e) do n.º 2 do art. 8.º do Estatuto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nos termos do disposto no art. 11.º da Lei n.º 3/2014, cit., constituem receitas da Região⁴⁷:

- a) A dotação anual inscrita no Orçamento Geral do Estado destinada à Região;
- b) O produto da cobrança de impostos e taxas na Região, de acordo com o regime tributário especial que venha a ser fixado por lei;
- c) O produto de multas e coimas que possam ser cobradas na Região, de acordo com a lei;
- d) O produto de empréstimos concedidos nos termos da lei;
- e) O produto da alienação ou oneração de bens que possam ser alienados ou onerados pela Região nos termos da lei;
- f) O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor da Região;

Constituem, ainda, receitas da Região, quaisquer outras receitas estabelecidas por lei a seu favor⁴⁸.

A região mantém finanças independentes reguladas por lei, prevendo-se, ainda, a existência de um regime fiscal independente para a Região, definido por lei⁴⁹.

Em matéria de receitas, compete, em especial, à Autoridade, cobrar as taxas estabelecidas por lei, bem como tarifas de prestação de serviços regionais, salvo disposição legal em contrário⁵⁰.

Por fim, refira-se que a Região dispõe de todas as suas receitas financeiras, as quais são reinvestidas na Região, em território nacional ou no estrangeiro, para benefício exclusivo da Região, sendo que, o Governo não arrecada quaisquer receitas provenientes da Região⁵¹.

Não obstante o regime legal conferido à Região e as competências atribuídas à Autoridade, não foi aprovado, até à data, o seu “regime fiscal independente”, aplicando-se, por esta razão, na Região, a Lei Tributária, aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de Julho.

2.6.2 ANÁLISE GLOBAL DAS RECEITAS COBRADAS

A Autoridade procedeu, nos anos de 2014 e 2015, à cobrança de receitas públicas no valor total de 4.400.251 USD.

⁴⁷ Cf. n.º 1 do art. 11.º da Lei n.º 3/2014, cit.

⁴⁸ Cf. n.º 2, *idem*.

⁴⁹ Cf. n.º 1 do art. 28.º e art. 29.º, *idem*.

⁵⁰ Cf. al. d) do n.º 2 do art. 19.º do Estatuto.

⁵¹ Cf. n.ºs 2 e 4 do art. 28.º da Lei n.º 3/2014, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 3 – RECEITAS PÚBLICAS COBRADAS PELA RAEOA - ANOS DE 2014 E 2015

Descrição	USD	
	2014	2015
Imposto de Retenção		2,798,715
Direitos de Importação		643,739
Imposto sobre Rendimentos		83,709
Pagamentos de Electricidade		75,944
Registo de Veículos		52,972
Coimas sobre Transportes		5,617
Outras Receitas		63,888
Subtotal Receitas Transferidas para Estado	0	3,724,584
Imposto de Retenção	26,725	
Juros Depósitos Bancários		502,096
Receitas Operação do Avião		128,835
Agricultura, Pescas e Outras		18,012
Subtotal Receitas Retidas pela RAEOA	26,725	648,942
Total	26,725	4,373,526

O valor 26.725 USD cobrado em 2014, a título de Imposto de Retenção, respeita à retenção feita pela Autoridade aquando da realização de pagamentos, naquele ano, à *Dalan* (contrato para elaboração do *Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar*), e à CATEC⁵² (contrato para (...) *Prestación de servicios técnicos de CAPACITACION (Curso Teórico-Práctico sobre Agricultura Urbana y Suburbana) y otros*).

No ano de 2016, a Autoridade procedeu à entrega ao Estado das receitas por si cobradas em nome deste (impostos, taxas, coimas e outras), no valor total de 3.724.584 USD.

De acordo com as “Demonstrações financeiras anuais do fundo consolidado e do agregado de todo o governo ano fiscal de 2016”, com vista à entrega deste valor foi feito um acerto de contas entre a Autoridade e o Estado, tendo o valor referido, sido deduzido ao valor das transferências para a Região, previstas no Orçamento Geral do Estado (OGE) para o ano de 2016⁵³.

Acontece que, como se pode constatar da **Tabela 3**, o valor entregue pela Autoridade não inclui os 26.725 USD retidos no ano de 2014 a título de imposto.

⁵² *Empresa Cubana Exportadora y Comercializadora de Productos de la Ciencia y la Técnica Agropecuária.*

⁵³ O OGE para 2016 previu a realização de transferências para a região no valor de 217.939.000 USD, tendo, naquele ano, sido feitas duas transferências, em Janeiro e Junho, no montante de 131.565.186 USD e de 82.649.114 USD, respectivamente, e que totalizaram 217.214.300 USD. A diferença existente de 3.724.700 USD, respeitou às receitas cobradas pela Autoridade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim sendo, **foi retido pela Autoridade, indevidamente, o valor de 26.725 USD de receitas provenientes de imposto de retenção que constituem receitas do Estado e não da Autoridade.**

No âmbito do **contraditório** os responsáveis pela Autoridade remeteram comprovativo da entrega ao Estado dos 26.725 USD relativos ao imposto de retenção, o que apenas aconteceu em 17 de Abril de 2018, ou seja, após o recebimento do Relato de Auditoria.

Considerando o disposto no n.º 4 do art. 28.º da Lei n.º 3/2014, cit., e os argumentos apresentados pelos responsáveis em sede de contraditório, somos de opinião de que os **juros recebidos em resultado da realização de investimento de dinheiros públicos em instrumentos financeiros de curto prazo, como é o caso dos depósitos a prazo realizados pela Autoridade, constituem receitas da Região.**

2.6.3 FALTA DE RETENÇÃO DE IMPOSTO

A Autoridade, na pessoa do seu Presidente, celebrou, em 14 de Agosto de 2015, o contrato de obra para a construção de uma clínica em Pante Makassar, com a *Interway DWC, LLC*, no valor de 3.316.600 USD – *Supply of Modular Clinic and Pharmacy/Warehouse to RAEOA-TL*.

Complementarmente, foram assinados na mesma data, ainda, dois outros contratos com a mesma empresa e relacionados com a mesma clínica:

- *Supply of Clinical Equipment, furniture and other clinical items to RAEOA-TL*, com o valor de 1.090.830 USD;
- *Installation and assembly of Modular Clinic, setup and Initial technical training of Clinical Equipment and hardware, supply of software licenses and technical documentation to RAEOA-TL*, 346.400 USD.

Nenhum dos **três contratos, com o valor total de 4.755.830 USD**, foi precedido de procedimento de aprovisionamento concorrencial, tendo, ao invés, sido **todos adjudicados por “ajuste directo”**⁵⁴.

O primeiro contrato, no valor de 3.316.600 USD, refere-se ao custo a pagar pela RAEOA pelos materiais pré-fabricados necessários à construção da clínica, que é constituída, no essencial, por “monoblocos”.

⁵⁴ Project n.º Gab. RAEOA e ZEESM-TL 36, 35 e 34-C-2015.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O contrato no valor de 1.090.830 USD tem por objecto o fornecimento de equipamentos médicos e de escritório, bem como, de material médico consumível.

Já o terceiro contrato inclui a componente relativa à “Instalação, montagem e Setup inicial da clínica Polivalente, Farmácia/Armazém e respectivo Equipamento”, com o preço de 242.700 USD⁵⁵.

Os dois primeiros contratos estipulam que o pagamento das respectivas quantias é feito por transferência bancária através de conta *Escrow*, nos termos previstos na Cláusula 4 das respectivas Condições Especiais.

Resulta claro da documentação anexa aos contratos, que a componente relativa a “obras” que faz parte do objecto dos mesmos, totaliza o valor de 3.561.300 USD, respeitante aos 3.316.600 USD da clínica pré-fabricada e 242.700 USD, referentes à “instalação, montagem e *setup* inicial”.

Apesar da divisão do fornecimento dos materiais necessários à construção da clínica e da “instalação, montagem e setup inicial” em dois contratos (públicos), **os respectivos objectos consistem, de facto, na execução de uma obra**, tal como definido no art. 22.º do RJCP.

A Autoridade procedeu à transferência dos 3.316.600 USD para a conta *Escrow*, em 28 de Setembro de 2015, sem a dedução do valor correspondente ao Imposto de Retenção (2%), que, no caso concreto, corresponderia ao valor de 66.332 USD.

Já os pagamentos respeitantes à instalação e montagem da clínica foram objecto de retenção de imposto.

A Lei Tributária, aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de Julho, define no seu art. 1.º as “actividades de construção ou edificação” como a “construção, aumento, alteração, melhoramento ou demolição de um edifício ou outra estrutura com uma fundação, acima ou abaixo do nível da terra ou mar, incluindo a limpeza do terreno na preparação para a construção de um edifício ou de outra estrutura, bem como a actividade de dragagem”.

Nos termos do disposto no art. 53.º da mesma lei, qualquer pessoa que efectue o pagamento de uma importância relativa a serviços prestados em Timor-Leste a uma pessoa que efectue actividades de construção ou edificação, deve reter imposto do pagamento ilíquido, à taxa de 2%, prevista no seu Anexo VIII.

⁵⁵ As restantes componentes respeitam à “Solução Tecnológica para Farmácia e Armazém Modular” (48.700 USD) e à “Solução Tecnológica para Clínica Polivalente” (55.000 USD) - cf. Condições Financeiras – Resumo Total



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No mesmo sentido, o n.º 1 do art. 58.º da referida lei, determina que qualquer pessoa que tenha retido o imposto sobre um pagamento por si efectuado, em conformidade com as disposições da secção relativa à retenção na fonte de imposto devido pelo pagamento de serviços, deve fazer entrega do imposto retido à Autoridade Bancária e de Pagamentos ou a outra entidade designada pela Administração Tributária, no prazo de quinze dias após o fim do mês em que o pagamento foi efectuado.

Nos termos do n.º 3 do art. 58.º, é cominada uma sanção para “[q]ualquer pessoa que não retenha o imposto sobre um pagamento por si efectuado, em conformidade com as disposições da presente secção, é imediatamente responsável pelo pagamento do montante do imposto que não foi retido junto da Autoridade Bancária e de Pagamentos ou a outra entidade designada pela Administração Tributária e pode exercer o direito de regresso, relativamente ao montante em causa, junto do beneficiário do pagamento”.

As receitas de impostos constituem dinheiros públicos, sendo que entidades que recebam dinheiros públicos depositam de imediato a totalidade do montante numa conta bancária oficial - – cf. al. a) do n.º 2 do art. 12.º e n.º 3 do art. 13.º da LOGF.

A não arrecadação das receitas devidas a favor do Estado, pode dar origem à responsabilidade financeira reintegratória, através da sua reposição pelos responsáveis.

Dispõe o art. 45.º da LOCC que, “[n]os casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, de actos e omissões que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode a Câmara de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas”.

A mesma prática pode dar lugar, também, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. a) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, através da aplicação de multas pela CdC.

Ora, a não retenção de imposto por parte da Autoridade pelas actividades de construção da clínica realizadas pela *Interway*, deu origem a um prejuízo para o Estado no montante correspondente a 2% do valor do contrato, ou seja, 66.332 USD, e que constitui o valor das receitas públicas que ficaram por cobrar.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As receitas públicas provenientes do Imposto de Retenção, constituem receitas do Estado, não cabendo à Autoridade dispor das mesmas, mas, ao contrário, proceder à devida retenção nos pagamentos ilíquidos realizados, para posterior entrega ao Estado.

A não liquidação, cobrança e entrega das receitas nos cofres do Estado, viola o disposto no art. 53.º e nos n.ºs 1 e 3 do art.º 58.º da Lei n.º 8/2008, cit. (Lei Tributária) e o disposto na al. a) do n.º 2 do art. 12.º e no n.º 3 do art. 13.º da LOGF, sendo susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos previstos na al. a) do n.º 1 do art. 50.º e do art. 45.º da LOCC.

A responsabilidade por estes factos recai sobre o Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri, e sobre a Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro, que autorizaram a realização do pagamento sem a correspondente retenção do imposto devido.

Em sede de **contraditório**, os responsáveis da Autoridade, manifestaram a sua discordância com as conclusões da CdC, nos termos e com os fundamentos que constam nas **págs. 14 e 15** do **Vol. II** deste Relatório, e que se dão aqui por reproduzidos.

As alegações apresentadas não procedem, uma vez que as definições de “obras” e de “actividade de construção ou edificação” existentes no ordenamento jurídico nacional, respectivamente no RJCP e na Lei Tributária, não deixam margem para quaisquer dúvidas.

O entendimento deste Tribunal sobre esta matéria reflecte, aliás, a prática adoptada em muitos contratos públicos relativos a obras assinados anteriormente pelo Estado de Timor-Leste, e que têm, também, incluídos a incorporação de elementos pré-fabricados, sendo o mais relevante, pelo seu montante, o contrato referente ao Programa dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, auditado duas vezes pela CdC.

Com efeito, a própria Autoridade, ao celebrar o contrato com vista à construção do Hotel em Ambeno, cujos quartos são todos constituídos por elementos pré-fabricados, reconheceu que tal edificação mais não é do que uma obra.

A aceitar-se o entendimento que os responsáveis pretendem fazer vingar, tal significaria que passaria a ser aceitável que, com vista à construção de uma qualquer edificação, se poderia passar a celebrar um contrato para o fornecimento, por exemplo, dos tijolos, cimento e outros quaisquer materiais, e outro para os trabalhos de construção, que consistiria, no essencial, no pagamento da mão-de-obra.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, tal não é admissível, desde logo porque o que releva nesta matéria é que, como qualquer pessoa pode concluir através da simples observação do edifício em questão, estamos perante efectivamente, uma obra, sendo irrelevante a forma ou designação dada aos contratos, razão pela qual se mantêm as conclusões acima expostas.

Recomenda-se à RAEOA que:

- 3. Dê cumprimento ao disposto na Lei Tributária, nomeadamente no que se refere à retenção de imposto sobre actividades de construção ou edificação em todas as situações previstas na lei.***

2.6.4 NÃO COBRANÇA DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO

Os três contratos celebrados com a *Interway* relativos à **Clínica em Pante Makasar** e que foram analisados no Ponto anterior, têm subjacente a importação de bens sujeitos, nos termos do previsto no n.º 1 do art. 19.º da Lei n.º 8/2008, cit., ao pagamento de “direitos aduaneiros de importação”.

Sobre esta matéria, os Contratos têm cláusulas que dispõem de forma diversa, na medida em que preveem nas suas Condições Gerais (cláusula n.º 21) que o vendedor (*Interway*) é responsável pelo pagamento de todos os impostos devidos relacionados com os contratos.

Já as Condições Específicas, estipulam que a responsabilidade pelo pagamento de impostos e taxas relacionadas com a importação dos bens pertence ao “comprador”, ou seja, a Autoridade. Todos os outros impostos e taxas são da responsabilidade do vendedor (*Interway*) – cf. cláusula n.º 6.

No âmbito desta auditoria foi solicitada à Autoridade, em 28 de Junho de 2016, a entrega da documentação relativa ao desalfandegamento dos bens importados para a construção da Clínica.

Na sua resposta ao solicitado, do dia 5 de Agosto de 2016, a Autoridade remeteu declaração elaborada pelos Serviços das Alfândegas da Secretaria Regional para as Finanças, relativa à importação de bens para a Clínica. Acontece, porém, que a declaração tem data de 4 de Agosto de 2016, ou seja, data muito posterior à efectiva importação dos bens em questão.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Demonstrativo é o facto de existirem facturas emitidas pela *Interway* em Setembro, Outubro e Dezembro de 2015, sendo que, à data da realização do trabalho de campo de auditoria (Junho de 2016) a construção da Clínica já se encontrar quase concluída.

Não restam, por isso, dúvidas que o processo de desalfandegamento foi feito apenas após os respectivos documentos terem sido solicitados nesta auditoria.

Não obstante, importa, ainda, apurar todos os contornos relativos ao pagamento, ou não, dos direitos aduaneiros pela importação de bens destinados à construção e funcionamento da Clínica, matéria que ainda carece do devido esclarecimento.

Com efeito, foram enviados a este Tribunal apenas as referidas “declarações” que constituem *outputs* do sistema ASYCUDA, quando é sabido que qualquer processo de desalfandegamento tem subjacente outros documentos de suporte, como sejam, os *Bill of Lading*, facturas e *Packing Lists*. **Não foi enviado, igualmente, o recibo relativo ao efectivo pagamento dos impostos.**

Face ao exposto, foi solicitado à Autoridade que, em sede de contraditório, enviasse a este Tribunal, toda a documentação de suporte às declarações de desalfandegamento de bens para a Clínica elaboradas pelos Serviços das Alfândegas, nomeadamente, os respectivos *Bill of Lading*, facturas e *Packing Lists*.

Foi solicitado, também, que juntasse o comprovativo do pagamento dos direitos aduaneiros de importação referentes a estas importações, incluindo o respectivo recibo e extracto bancário onde conste o depósito do valor.

No âmbito do **contraditório**, os dois responsáveis da Autoridade apresentaram as justificações que constam a **págs. 15 a 17** do **Vol. II** deste Relatório e que aqui se dão por reproduzidas.

Relativamente aos documentos solicitados, os responsáveis afirmam que os mesmos já não se encontram actualmente nos serviços das alfândegas da RAEOA, imputando tal facto, ao tempo, entretanto decorrido desde então e à mudança de instalações daqueles serviços. Parecem admitir, contudo, que a empresa possa não os ter chegado a entregar.

Quanto ao comprovativo do pagamento dos impostos em questão, os responsáveis assumem que os mesmos não foram pagos, justificando esta situação, em parte, pelo facto de considerarem que teria de ser a RAEOA a pagar tais impostos, atendendo o que estabelecem as Condições Especiais do contrato, sendo que “o seu valor sempre teria que acrescer ao preço contratado”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por esta razão, defendem que (negrito nosso):

“119. Tal procedimento seria redundante, configurando a prática de um ato inútil, uma vez que a **Região iria indiretamente pagar os Impostos Aduaneiros, que receberia posteriormente como receita própria** tendo sido entendimento que tal seria desnecessário.

(...)

122. De referir também que não se causou qualquer prejuízo ao Estado, visto que nos termos do contratualizado, o preço não incluía os impostos alfandegários, a serem pagos pela RAEOA.

123. Não houve, portanto, claramente qualquer prejuízo para o Estado, que de outra forma seria obrigado a despende o valor dos Impostos Alfandegários.

(...)

125. Não obstante, atendendo ao entendimento manifestado pela Câmara de Contas, a RAEOA irá solicitar à Interway o pagamento dos Impostos Alfandegários em falta.”

Das declarações feitas, conclui-se, de forma clara e inequívoca, que **a Interway não procedeu ao pagamento dos direitos aduaneiros devidos pela importação dos componentes e materiais necessários à construção da Clínica e respectivos equipamentos.**

Conclui-se, igualmente, que **este não pagamento resultou de uma vontade da própria Autoridade**, resultante do seu entendimento sobre esta matéria.

Entendimento que não merece qualquer acolhimento por parte deste Tribunal, desde logo porque, ao contrário do que é afirmado, erradamente, pelos responsáveis, os direitos aduaneiros de importação não são receitas próprias da Região, pelo que compete à Autoridade proceder à sua cobrança e entrega ao Estado, seja por transferência bancária, ou, como foi feito em 2016, através de acerto de contas, por conta da transferência prevista no OGE.

Estas são receitas do Estado e não da Região, pelo que não compete à Autoridade, nem ao seu Presidente, dispor das mesmas.

Quanto ao alegado “extravio” de documentos referentes às mesmas importações, atribuindo tal facto, em parte, ao tempo, entretanto decorrido, os responsáveis parecem ignorar que, tais documentos, foram solicitados anteriormente por este Tribunal em 28 de Junho de 2016.

No Relato de Auditoria foi solicitado, como acima já se disse, o envio de toda a documentação relativa a estas importações, no sentido de permitir a análise integral das mesmas. Isto não quer, contudo, dizer, que não constem do processo desta auditoria alguns dos documentos que os responsáveis, no seu contraditório, afirmam não conseguir localizar.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Com efeito, e como, também, já se disse aqui, o desalfandegamento apenas ocorreu em 3 de Agosto de 2016⁵⁶, já depois de CdC ter solicitado aqueles documentos. Estão incluídos neste desalfandegamento, por exemplo, os “módulos” da Clínica Polivalente, pelos quais a RAEOA pagou 2.825.000 USD, e que integram o objecto do contrato para *Supply of Modular Clinic and Pharmacy/Warehouse to RAEOA-TL*. Ora de acordo com o respectivo *Bill Of Lading*, aquela mercadoria havia saído de Portugal quase um ano antes, em 18 de Setembro de 2015⁵⁷.

Ainda em matéria de pagamento de direitos aduaneiros de importação constatou-se que foi concedida pelo Presidente da Autoridade, através de despacho do dia 7 de Abril de 2016, isenção do pagamento dos mesmos à empresa *Timor Capital Partners Asia* relativamente a bens importados por esta empresa para a construção do **Hotel em Pante Makassar** (cf. **Ponto 2.8.6.5**), no âmbito da execução do contrato de 10.008.593,44 USD, celebrado com a Autoridade em 5 de Março de 2015.

Apurou-se que esta empresa procedeu à importação de materiais e equipamentos no valor de, pelo menos, 246.796 USD, relativamente aos quais existe declaração dos Serviços da Alfândegas, referentes à construção do Hotel, sem que tenha procedido ao pagamento dos direitos aduaneiros de importação devidos.

Tabela 4 – IMPORTAÇÃO MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO HOTEL – NÃO COBRANÇA DE IMPOSTOS DE IMPORTAÇÃO

USD					
Data Desalfandegamento	Valor Aduaneiro	Valor Imposto Devido (1)	Valor Imposto Pago (2)	Valor P/ Pagar (3) = (1) - (2)	Observação
3/5/2016	23,313	1,180	1	1,179	
4/5/2016	11,500	582	1	581	
4/5/2016	1,471	74	5	69	Contrato Construção Hotel
18/5/2016	206,210	10,439	1	10,438	
19/5/2016	4,302	218	2	216	
Total	246,796	12,494	10	12,484	

A atribuição da “isenção” a estas importações teve como consequência a não cobrança de receitas do Estado no valor de, pelo menos, 12.484 USD, relativas a direitos aduaneiros.

No entanto, **não foi obtida declaração alfandegária da importação de todos os materiais prefabricados utilizados na construção dos quartos do hotel.**

⁵⁶ Documentos a fls. 813 a 831 (vol. 3 do processo de auditoria)

⁵⁷ Documentos a fls. 659 e 660 (vol. 2 do processo de auditoria)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim sendo, foi solicitado fossem enviados a este Tribunal, em sede de contraditório, todos os documentos subjacentes ao processo de desalfandegamento dos materiais prefabricados importados pela *Timor Capital Partners Asia*, para construção dos quartos do Hotel, incluindo, as respectivas declarações, *Bill of Lading*, facturas, *Packing Lists* e comprovativos do pagamento dos impostos devidos.

Em **contraditório**, os responsáveis limitaram-se a desresponsabilizar-se pelos factos que são apontados ao Presidente da Autoridade, o que, diga-se, aconteceu relativamente a muitas das matérias constantes deste Relatório, tendo afirmado que:

- “127. No relatório preliminar não é feita qualquer referência a operações de importação ocorridas nos anos de 2014 e 2015, objeto da auditoria.
- 128. Não obstante, as operações de importação identificadas no Relatório Preliminar e respeitantes ao ano de 2016 foram, como se pode verificar pelos documentos juntos ao processo, realizadas pelos Serviços Alfandegários de Díli,
- 129. Tendo sido aquela entidade responsável pelas operações de liquidação, verificação do pagamento e subsequente desalfandegamento.
- 130. Não existindo entre a RAEOA e os serviços Alfandegários de Díli qualquer relação de dependência ou hierarquia, não pode a Região ou os seus decisores serem responsabilizados pelos atos praticados por aquela entidade.
- 131. De igual forma, a documentação solicitada e relativa a tais operações, deverá ser requerida junto do serviço responsável, a saber, a Alfândega de Díli.”

Ora, de facto, no Relato de Auditoria não foi feita nenhuma referência às operações de importação relativas ao ano de 2014 e 2015, pela simples razão de que, os respectivos documentos, nomeadamente, os relativos à importação dos quartos pré-fabricados para o Hotel, não foram fornecidos pela Autoridade.

Estes documentos foram solicitados pessoalmente, pela equipa de auditoria, aos Serviços das Alfândegas da RAEOA, cujo Director entregou, então, apenas os documentos a que se faz referência na Tabela 4, tendo afirmado que aqueles eram os únicos de que dispunha.

Apesar de no Relato de Auditoria se ter solicitado o seu envio, o mesmo não aconteceu, não tendo os responsáveis apresentado qualquer justificação para tal facto.

Também, aqui, e uma vez mais, inexistente informação sobre o desalfandegamento de equipamentos e materiais destinados a projectos da RAEOA, neste caso, referentes aos anos de 2014 e 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relativamente aos documentos juntos ao processo, e à afirmação de que a responsabilidade deve ser imputada aos Serviços Alfandegários de Díli e não ao Presidente da Autoridade, cumpre refutar o alegado.

Com efeito, as mercadorias em questão passaram pelo Porto de Díli, tendo os seus serviços da Alfândega em Díli registado esta ocorrência como mercadorias em trânsito para Oe-Cusse como destino final.

Por esta razão, não procederam à cobrança dos direitos alfandegários de importação, mas apenas as “taxas” no valor de 10 USD, cujo valor consta da **Tabela 4**.

Ora este era o procedimento instituído e que resultou do entendimento entre os serviços da alfândega em Díli e a RAEOA, entendimento que os responsáveis da RAEOA bem conhecem, mas que pretendem agora fazer esquecer, ao imputar à alfândega de Díli a responsabilidade pela não cobrança dos impostos.

Refira-se, aliás, que este é o procedimento normal aplicável a mercadorias em trânsito, ou seja, o pagamento dos direitos alfandegários é feito no destino final, pelo que a tentativa dos membros da Autoridade em vir, agora, desresponsabilizar-se pela não cobrança dos impostos não merece qualquer acolhimento por parte deste Tribunal.

Por outro lado, a “isenção” de pagamento de direitos de importação atribuída pelo Presidente da Autoridade, a que acima se fez referência, refere-se, efectivamente, à importação de materiais para a construção do Hotel, e não, para o fornecimento de mobiliário, que analisamos mais à frente.

Ora, assim sendo, como é que se compreende que o Presidente tenha concedido, em 7 de Abril de 2016, uma isenção de pagamento de impostos, quando, vem agora afirmar, nada teve a ver com o desalfandegamento em questão, responsabilidade que, agora imputa à Alfândega em Díli?

Por outro lado, como é que se coaduna a atitude de desresponsabilização manifestada em contraditório face ao não pagamento de direitos de importação, com a justificação apresentada a este Tribunal, em 9 de Junho de 2016, a que se faz referência mais à frente, em que defende a atribuição de isenções sobre o pagamento de tais impostos, relativamente aos projectos de construção da Clínica e do Hotel?



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, tais incongruências e contradições justificam a improcedência das alegações apresentadas, razão pela qual se mantêm as conclusões constantes do Relato.

A Autoridade celebrou, em 16 de Setembro de 2015, um contrato com a *Timor Capital Partners Asia* para o **fornecimento de mobiliário para o Hotel**, no valor de 1.486.524,36 USD (*Supply and Installation of Hotel Furniture and Materials*).

O objecto deste contrato consiste no fornecimento do mobiliário constante do seu Anexo 3 e que consiste, no essencial, em mobiliário como diferentes tipos de mesas, cadeiras, camas e armários. Inclui, ainda, lençóis, toalhas e outros artigos.

Com vista ao fornecimento destes artigos, a empresa procedeu à importação dos mesmos, sendo que até 10 de Junho de 2016, haviam sido já fornecidos artigos no valor contratual de 367.763,82 USD⁵⁸.

Foram solicitados os documentos relativos ao desalfandegamento dos bens importados, tendo a Autoridade, na sua resposta, enviado cópia dos documentos do desalfandegamento de materiais para a obra do Hotel, que haviam sido já obtidos pela equipa de auditoria junto dos Serviços das Alfândegas e que serviram de base à elaboração da Tabela 4.

Os documentos referentes à importação do mobiliário objecto do contrato de 15 de Setembro de 2015 foram também solicitados àqueles Serviços que afirmaram não ter conhecimento da importação dos artigos em questão.

Estes factos constituem **indícios de que o mobiliário fornecido pela *Timor Capital Partners Asia*, com o valor contratual de 376.763,82 USD, já pago pela Autoridade, não foi objecto de desalfandegamento nem do pagamento dos correspondentes direitos aduaneiros de importação**, situação que, a confirmar-se, seria irregular e contrária à lei.

Face ao exposto, foi solicitado à Autoridade que, em sede de contraditório, procedesse ao envio a este Tribunal da documentação de suporte às declarações de desalfandegamento do mobiliário para o Hotel elaboradas pelos Serviços das Alfândegas, nomeadamente, os respectivos *Bill of Lading*, facturas e *Packing Lists*.

⁵⁸ Tendo sido solicitado, durante o trabalho de campo da auditoria, comprovativo da entrega pela empresa do mobiliário objecto do contrato, foi preparado pela empresa responsável pela Fiscalização da obra o *Interior Design Measurement Report n.º 1*, com data de 10 de Junho de 2016.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Foi pedido, ainda, que juntasse o comprovativo do pagamento dos direitos aduaneiros de importação referentes a estas importações, incluindo o respectivo recibo e extracto bancário onde conste o depósito do valor.

O Presidente justificou a atribuição da referida “isenção” de impostos de importação nos seguintes termos, que se reproduzem na íntegra⁵⁹:

“TRATAMENTO FISCAL DIFERENTE PARA PROJETOS DE NATUREZA E FIM
DIFERENTES

(EXPLICAÇÃO LÓGICA)

O CARÁTER DIFERENCIADO DO INVESTIMENTO PÚBLICO NA RAEOA ZEESM TL

O arranque para o desenvolvimento de Oe-Cusse só pode acontecer desde que se assuma que o Estado deve começar por investir em infraestruturas.

Naturalmente que há infraestruturas que são de interesse e natureza públicos e há outras de interesse misto público-privado e de natureza comercial.

Em relação aos primeiros, podemos incluir o seguinte:

Estradas, pontes, Parque Desportivo, irrigação, escolas públicas, centros de saúde e hospitais do sistema público, aeroporto, porto, sistema de abastecimento público de água, electricidade, jardins públicos, etc.

Em relação ao investimento público em infraestruturas para fins comerciais teremos, na fase atual de desenvolvimento:

Hotéis, Policlínica para intervenção de nível terciário, construção de residências ou escritórios para arrendamentos ou alienação como resposta à necessidade de se iniciarem atividades nestas áreas de modo a se poderem atrair potenciais investidores privados e a criar condições para a sua fixação na Região. Nestes casos o investimento é público mas tem como finalidade o desenvolvimento de atividades comerciais.

O tratamento fiscal a dar a estes dois investimentos públicos mas com finalidades diferentes, deve ser também diferente.

Investimento em infraestruturas públicas propriamente ditas pertencentes ao primeiro grupo deve ter em consideração o retorno fiscal imediato, a recuperação do investimento em termos de taxas e impostos, uns imediatos e outros a médio e longo prazos. Valoriza-se neste tipo de investimento a criação de mais património físico (retorno económico) e a criação de emprego (retorno social direto e fiscal, indireto). O retorno financeiro seria, na melhor das hipóteses, o último a verificar-se.

Em relação aos primeiros, todo o material importado definitivamente pelo Empreiteiro para o Território deve assim ser taxado com taxas de importação previstas na Lei.

Em relação aos segundos, por ter fins comerciais, deve ser equiparado a um investimento privado. Isto é, deve beneficiar de incentivos que seriam concedidos a um investidor privado que vier a investir nas mesmas áreas e para os mesmos fins. Seria injusto se assim não fosse. Seria, de imediato, um tratamento discriminatório inaceitável em relação à atividade comercial que tem como origem um investimento Estado nas infraestruturas. Seria uma negativa e

⁵⁹ Esclarecimento de 9 de Junho de 2016 (ref. n.º 57/RAEOA e ZEESM TL/VI/2016).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

negadora do modelo de desenvolvimento que se pretende criar com as Zonas Especiais de Economia Social de Mercado.

Neste grupo de investimento o que se pretende é iniciar atividades de caráter e fins comerciais, obedecendo a regras comerciais de gestão. Visa essencialmente o retorno financeiro, como prioridade.”

De acordo com a CRDTL, os impostos e as taxas são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (n.º 2 do art. 144.º, princípio da legalidade fiscal), sendo da competência exclusiva do Parlamento Nacional legislar sobre a política fiscal (al. p) do n.º 2 do art. 95.º).

Nos termos do disposto no art. 19.º de Lei n.º 8/2008, cit., quem importa bens para Timor-Leste, que não sejam bens isentos de direitos aduaneiros de importação, fica sujeito ao pagamento de direitos aduaneiros sobre os bens importados.

Não se encontra prevista na lei qualquer exceção ao pagamento de direitos de importação para materiais destinados à execução de obras ou ao fornecimento de bens no âmbito de contratos públicos – cf. Anexo IV a esta lei – como é o caso dos contratos em análise.

A Lei n.º 3/2014, cit., prevê na al. b) do n.º 1 do art. 10.º e art. 29.º a existência de um regime fiscal especial e independente para a RAEOA, que, contudo, não foi aprovado até à data.

Prevê expressamente o art. 8.º (Princípio da legalidade e da aplicação directa do direito nacional) da Lei n.º 3/2014, cit., que os órgãos da região devem obedecer aos princípios gerais de Direito e às normas legais e regulamentares em vigor (n.º 1) e que as leis, DL e demais atos normativos em vigor são directamente aplicáveis na Região sem necessidade de transposição (n.º 2).

Ora, uma das leis em vigor directamente aplicável à Região é, naturalmente, a Lei Tributária.

Não restam, assim, quaisquer dúvidas de que a importação dos materiais e equipamentos em análise estão, de acordo com a lei Timorense, sujeitos ao pagamento de direitos aduaneiros de importação, sendo que o Presidente da Autoridade não tem competência legal para atribuir qualquer isenção.

Não obstante, importa, aqui, analisar a justificação apresentada pelo Presidente da Autoridade para a “isenção” por si atribuída à *Timor Capital Partners Asia*.

De notar, desde logo, que a justificação apresentada não refere qualquer norma legal, pelo que se conclui que a isenção atribuída não teve suporte na lei.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que, a distinção feita entre investimentos em “infraestruturas que são de interesse e natureza públicos”, de acordo com a justificação apresentada, devem estar sujeitos ao pagamento de direitos de importação, e o “investimento público em infraestruturas para fins comerciais” (sendo feita referência à “policlínica” e ao hotel, as situações analisadas neste Relatório), que deve, nos termos da posição defendida, “ser equiparado a um investimento privado”, não pode ter acolhimento, pela seguinte ordem de razões.

Desde logo porque, relativamente à “policlínica”, é difícil conceber que seja considerado um investimento com “fins comerciais”, sendo, pacífico e geralmente aceite que a prestação de cuidados médicos se trata de um serviço público e, como tal, sem natureza comercial, pode ser assegurado pelo Estado ou por privados.

Por outro lado, estamos perante obras e fornecimentos executados através de contratos públicos e pagos com dinheiros públicos. No âmbito destes contratos, as empresas construtoras executam as obras mediante o pagamento do preço definido.

Não se trata, assim, de qualquer investimento privado, cuja captação para a região deve (ou pode) ser objecto da atribuição de benefícios (fiscais e outros).

Por fim, deve referir-se que, o preço contratual já inclui os custos inerentes ao pagamento de impostos de importação, razão pela qual, a posterior atribuição de isenção, constitui um benefício fiscal que beneficia estas empresas em prejuízo do Estado, na medida em que este procede ao pagamento do preço acordado (onde se encontram reflectidos todos os impostos devidos pelas empresas) e deixa de cobrar a receita devida pelas importações de materiais, equipamentos e outros artigos.

As receitas de impostos constituem dinheiros públicos, sendo que entidades que recebam dinheiros públicos depositam de imediato a totalidade do montante numa conta bancária oficial – cf. al. a) do n.º 2 do art. 12.º e n.º 3 do art. 13.º da LOGF.

A não cobrança de receitas provenientes de direitos aduaneiros de importação constitui uma prática ilegal, por violação da art. 19.º da Lei n.º 8/2008, cit. (Lei Tributária) e a al. a) do n.º 2 do art. 12.º e o n.º 3 do art. 13.º da LOGF, sendo que a não arrecadação das correspondentes receitas a favor do Estado pode dar origem à responsabilidade financeira reintegratória, através da sua reposição pelos responsáveis.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Dispõe o art. 45.º da LOCC que, “[n]os casos de prática, autorização ou sancionamento, com dolo ou culpa grave, de actos e omissões que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode a Câmara de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado ou de entidades públicas”.

A mesma prática pode dar lugar, também, a responsabilidade financeira sancionatória, nos termos previstos na al. a) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, através da aplicação de multas pela CdC.

A responsabilidade recai no Presidente da Autoridade, enquanto autor do acto que concedeu as isenções de impostos em análise.

Relativamente às importações de mobiliário subjacentes ao contrato, os responsáveis, no seu **contraditório**, vêm afirmar que “não podemos deixar de negar os comentários da Equipa de Auditoria de que «o mobiliário fornecido pela Timor Capital Partners Asia com o valor de 376.763,82 USD, já pago pela Autoridade, não foi objecto de desalfandegamento nem do pagamento dos correspondentes direitos aduaneiros de importação»”.

Para, depois, afirmar que não dispõe dos documentos em questão, imputando tal facto, uma vez mais, à mudança de instalações, pelo não têm conhecimento dos procedimentos em questão, desconhecendo, inclusivamente, se o processo de desalfandegamento foi feito em Díli ou em Oe-Cusse, nem através de testemunhos.

Não podemos deixar de considerar que as explicações e argumentos apresentados não colhem.

Desde logo porque, mesmo que perdidos os documentos, sempre existiria prova do desalfandegamento, dado que tal informação estaria sempre guardada no sistema informático dos Serviços das Alfândegas, o ASYCUDA, e esta não se perde com a mudança de instalações.

Por outro lado, se tivesse havido pagamento de direitos de importação, tal montante teria entrado na conta bancária da Região, pelo que seria fácil demonstrar o seu pagamento.

Ora, nenhum destes elementos foi apresentado pelos Responsáveis, para demonstrar o efectivo desalfandegamentos dos bens em questão e o pagamento dos impostos devidos, limitando-se a alegar o desconhecimento sobre o paradeiro dos documentos.

Todos estes factos levam-nos a reafirmar que os bens em questão não foram desalfandegados nem se verificou o pagamento dos impostos devidos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Como é que seria possível à empresa proceder à importação de mobiliário com o valor de várias centenas de milhares de USD, comprado pela Autoridade, para um Hotel pago pela Autoridade, sem que ninguém se tenha questionado sobre a realização, ou não, do seu desalfandegamento?

A única explicação possível, tem que ver com a atribuição de isenções pelo Presidente da Autoridade, que, aliás, o próprio defendeu perante este Tribunal no seu esclarecimento de 9 de Junho de 2016, assim como no seu contraditório e de forma bastante clara (cf. parágrafo 114 e 115, **pág. 15** do **Vol. II** deste Relatório).

Recomenda-se à RAEOA que:

- 4. Proceda ao apuramento e cobrança dos valores dos direitos alfandegários devidos pelas empresas Interway e Timor Capital Partners Asia pela importação de equipamentos e materiais relativos à construção da Clínica e do Hotel em Oe-Cusse;**
- 5. Aplique as penalizações previstas Código Aduaneiro pelos eventuais atrasos na apresentação dos documentos necessários ao desalfandegamento e no pagamento do imposto devido;**
- 6. Se abstenha de conceder isenções fiscais sem qualquer base legal e para as quais carece de competência legal.**

2.6.5 RECEITAS DE OPERAÇÃO DO AVIÃO

A Autoridade procedeu, no ano de 2015, à compra de um avião DHC-6 Series 400 Twin Otter MSN 906 (cf. **Ponto 2.8.6.9**), que, naquele ano, procedeu ao transporte de passageiros entre Oe-Cusse (Pante Makasar) e Díli.

Com vista à cobrança das receitas relativas à operação do avião foi celebrado no dia 27 de Outubro de 2015, entre a Autoridade e a STAT (*Serviços Transportes Aéreos Timor*), um contrato (*Contract Agreement on Marketing Agency*), ao abrigo do qual, esta empresa fica responsável, mediante o recebimento de uma comissão de 10%, pela venda dos bilhetes e, posterior entrega à RAEOA da correspondente receita, através de depósito em conta bancária específica⁶⁰.

⁶⁰ Foi também celebrado entre as mesmas partes um outro contrato relativo aos serviços de *handling* (*Contract Agreement on Ground Handling & GSE Use*), necessários à operação do avião.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A venda de bilhetes iniciou-se no dia 5 de Novembro de 2015, tendo o valor total das mesmas até 31 de Dezembro daquele ano, sido de **134.428 USD**.

A Autoridade, procedeu à contabilização no ano de 2015, de receitas no valor de **128.835 USD**, correspondente ao valor das vendas de bilhetes depositado pela STAT na conta bancária da Autoridade até ao final daquele ano, havendo, por esta razão, uma diferença de 5.593 USD, de rendimentos da venda de bilhetes não contabilizados no ano do seu efectivo recebimento. O valor em causa, foi depositado no início de Janeiro de 2016.

2.7 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DE 2014 E 2015

A Autoridade realizou, em 2014, despesas no valor de 511.597 USD, respeitantes, essencialmente, à execução dos contratos celebrados com a *Dalan (Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar)*, com a CATEC (*Prestación de servicios técnicos de CAPACITACION - Curso Teórico-Práctico sobre Agricultura Urbana y Suburbana - y otros*) e com a agência de viagens Ramelau, cujos pagamentos foram de 192.375 USD, 20.133 USD e 98.780 USD, totalizando 511.287 USD (99,9% do total). As restantes despesas, no valor de 310 USD, referem-se a comissões bancárias pagas.

A divisão por categoria de despesa consta da **Tabela 2**.

A execução orçamental da despesa do ano de 2015, consta em seguida.

Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA P/ CATEGORIA E RUBRICA - 2015

Cód.	Categoria / Rúbrica	Orç. Final (*)	Pagamentos	Total Despesa (%)	Taxa de Execução (%)
01	Salários e Vencimentos				
600	Salários e Vencimentos	5,700,982	5,237,652	6.3%	91.9%
610	Horas Extraordinarias	463,166	2,986	0.0%	0.6%
	Subtotal Salários e Vencimentos	6,164,148	5,240,638	6.3%	85.0%
02	Bens e Serviços				
620	Viagens Locais	343,388	104,387	0.1%	30.4%
625	Viagens ao Estrangeiro	526,000	83,802	0.1%	15.9%
630	Formação Profissional e Seminários	1,532,000	79,446	0.1%	5.2%
640	Encargos de Instalação	556,169	16,435	0.0%	3.0%
645	Arrendamento de Propriedades	8,000	0	0.0%	0.0%
650	Combustíveis de Operações de Veículos	469,802	118,578	0.1%	25.2%
651	Manutenção de Veículos	343,909	29,475	0.0%	8.6%
652	Seguros, Rendas e Serviços	222,000	0	0.0%	0.0%
660	Material e Fornecimentos de Escritório	225,200	92,627	0.1%	41.1%
670	Material e Fornecimentos Operacionais	104,000	133,083	0.2%	128.0%
680	Combustível para Geradores	175,582	140	0.0%	0.1%



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Cód.	Categoria / Rúbrica	Orç. Final (*)	Pagamentos	Total Despesa (%)	Taxa de Execução (%)
690	Manutenção de Equipamentos e Edifício	277,000	287,943	0.3%	104.0%
700	Serviços de Operacionais	3,271,968	1,079,901	1.3%	33.0%
705	Assistência Técnica	977,200	847,345	1.0%	86.7%
706	Serviços de Tradução	29,000	3,967	0.0%	13.7%
710	Outros Serviços Diversos	2,059,000	565,801	0.7%	27.5%
715	Pagamento Quotas / Comemoração dos 500 anos		684,059	0.8%	
Subtotal Bens e Serviços		11,120,218	4,126,989	4.9%	37.1%
05 Transferências Públicas					
721	Pagamentos Pessoais	214,000	213,275	0.3%	99.7%
722	Concessões Públicas	1,724,000	1,236,151	1.5%	71.7%
Subtotal Transferências Públicas		1,938,000	1,449,426	1.7%	74.8%
03 Capital Menor					
810	Compra de Veículos	766,000	642,440	0.8%	83.9%
820	Equipamento de Informática	158,000	49,270	0.1%	31.2%
840	Equipamento de Comunicações	6,000	3,650	0.0%	60.8%
850	Outros Equipamentos Diversos	134,000	31,114	0.0%	23.2%
860	Mobiliário	138,000	105,022	0.1%	76.1%
870	Outro Equipamento de Escritório	49,000	0	0.0%	0.0%
880	Geradores	20,000	0	0.0%	0.0%
890	Equipamento de Água	3,000	195	0.0%	6.5%
Subtotal Capital Menor		1,274,000	831,691	1.0%	65.3%
04 Capital e Desenvolvimento					
900	Activos de Infraestructuras				
905	Activos de Infraestructurais - Serviços e Equipamento Menor	112,933,388	72,050,194	86.1%	63.8%
Subtotal Capital e Desenvolvimento		112,933,388	72,050,194	86.1%	63.8%
Total		133,429,754	83,698,937	100.0%	62.7%

(*) O Orçamento Final refere-se ao OGE após a alteração verificada com a aprovação da Lei n.º 1/2015, cit.

As despesas realizadas em 2015 atingiram o total de 83,7 milhões USD, que representaram uma taxa de execução orçamental de 62,7%.

As despesas com Bens e Serviços apresentaram uma taxa de execução de apenas 37,1%, tendo sido gastos apenas 4,1 milhões USD de um total orçamentado de 11,1 milhões USD. **Esta baixa taxa de execução foi o resultado de uma gestão racional das despesas de funcionamento da Autoridade.**

As despesas de Capital e Desenvolvimento/Activos de Infraestructuras ascenderam a 72,0 milhões USD, o que representou 86,1% das despesas realizadas no ano, resultado dos inúmeros investimentos em projectos de obras públicas em curso, e uma taxa de execução de 63,8%.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DESPESAS CAPITAL E DESENVOLVIMENTO - 2015

USD

Tipo Projecto	Dono Projecto	Nome Projecto	Orç Inicial (1)	Alteração Rectif. (2)	Orç. Final (*) (3) = (1) +/- (2)	Pagamentos (4)	Saldo (5) = (3) - (4)	Taxa de Execução (6) = (4) / (3)
Projectos PDID								
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun Bareras iha Mota Oelete (**)	13,242	-	13,242	0	13,242	0.0%
PDID	MAE / ADN	EP P F 999 Bimanu (**)	11,954	-	11,954	0	11,954	0.0%
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun Centru Komuniatrio Aldeia Hoeneno (**)	3,500	-	3,500	0	3,500	0.0%
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun Centru Komuniatrio Aldeia Bonemese (**)	4,060	-	4,060	0	4,060	0.0%
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun Centru Komuniatrio Aldeia Hantefo (**)	3,287	-	3,287	0	3,287	0.0%
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun be'e dalan, Deker, Satan Rai no Loke Luan Estrada (**)	10,754	-	10,754	0	10,754	0.0%
PDID	MAE / ADN	Konstrusaun Deker 2 Unit, Edificio Municipio Assembleia Distrito Oe-Cusse (**)	591	-	591	0	591	0.0%
Subtotal PDID			47,388	-	47,388	0	47,388	0.0%
Projectos Linhas Ministeriais								
LM	Tribunais	Rehabilitasaun residencia magistrado	57,000	-	57,000	0	57,000	0.0%
LM	Tribunais	Rehabilitasaun residencia Juiz	250,000	-	250,000	41,550	208,450	16.6%
LM	Tribunais	Perfurasau ba Captasaun Be Mos Tribunal Oe-Cusse	50,000	-	50,000	30,564	19,436	61.1%
LM	Tribunais	Rehabilitasaun Tribunal Distrital Oe-Cusse	335,000	-	335,000	292,974	42,026	87.5%
Subtotal Linhas Ministeriais			692,000	-	692,000	365,088	326,912	52.8%
Projectos Fundo das Infraestruturas								
FI	MAP	Construção e Supervisão da Irrigação de Tono	1,750,000	-	1,750,000	1,144,002	605,998	65.4%
FI	MOP	Construção de Central Eléctrica de Oe-Cusse (**)	10,000,000	14,000,000	24,000,000	24,452,374	-452,374	101.9%
FI	MOP / SEE	Reabilitação de estradas Tumin - Oesillo (**)	529,114	-	529,114	0	529,114	0.0%
FI	ME	Construção de Nova Escola Polo de Oe-Cusse (**)	595,179	-	595,179	0	595,179	0.0%
FI	MOP	Estudo e Desenho de Mercado Municipal de Oe-Cusse (**)	750,000	-	750,000	0	750,000	0.0%
FI	MdF	Projecto Postu Integradu Oessilo (**)	500,000	-	500,000	0	500,000	0.0%
Subtotal Fundo das Infraestruturas			14,124,293	14,000,000	28,124,293	25,596,376	2,527,917	91.0%
Projectos de Desenvolvimento Infraestruturas Região Oe-cusse - 500 Anos Oe-cusse								
RAEOA		Projectos de Desenvolvimento Infraestruturas Região Oe-Cusse - 500 Anos Oe-Cusse	48,069,707	36,000,000	84,069,707	46,088,729	37,980,978	54.8%
Subtotal 500 Anos Oe-Cusse			48,069,707	36,000,000	84,069,707	46,088,729	37,980,978	54.8%
Total			62,933,388	50,000,000	112,933,388	72,050,194	40,883,194	63.8%

(*) O Orçamento Final refere-se ao OGE após a alteração verificada com a aprovação da Lei n.º 1/2015, cit.

(**) Projectos cujos orçamentos foram alterados pela Autoridade após a alteração do OGE para 2015



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os projectos relativos ao **PDID** não tiveram qualquer execução orçamental.

As obras de melhoramento dos edifícios afectos ao Tribunal Distrital de Oe-Cusse (Tribunal, Residência do Juiz Administrador e Residências dos Juizes), referentes aos designados “Projectos das Linhas Ministeriais”, tiveram uma execução de 52,8% (326.912 USD), sendo que mais de metade (208.250 USD) deste valor respeitou às obras de reabilitação do Tribunal existente na Região.

Quanto aos “**Projectos do Fundo das Infraestruturas**”, em curso aquando da criação da Região e que passaram para o orçamento desta instituição, tiveram uma taxa de execução global de 91,0%, com pagamento no valor de 25.596.376 USD, **a quase totalidade dos quais referentes à construção da Central Eléctrica (24.452.374, 95,5% do total)**. O valor restante de 1.144.002 USD (4,5%), respeita à obra de construção do Sistema de Irrigação de Tono.

A taxa de execução dos designados “Projectos de Desenvolvimento Infraestruturas Região Oe-Cusse - 500 Anos Oe-Cusse”, na sua maioria projectos novos iniciados pela Autoridade, foi de apenas 54,8%, correspondente a pagamentos totais de 46.088.729 USD.

Tabela 7 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DESPESAS CAPITAL E DESENVOLVIMENTO – 500 ANOS OE-CUSSE - 2015

Sector	Nome Projecto	Orç Inicial (1)	Alteração Rectif. (2)	Orçamento Final (*) (3) = (1) +/- (2)	Pagamentos (4)	Saldo (5) = (3) - (4)
Estradas						
Pacote I	Desenho/Estudos, Konstrusaun, Supervizaun no Manutensaun Estradas Tono-Lifau-Aeroporto-P. Makassar-Sunlili-Sakato (L=22 km)	8,807,889		8,807,889	2,432,236	6,375,653
Pacote II	Desenho/Estudos, Konstrusaun, Supervizaun no Manutensaun Estradas Mercado Tono-Samoro-Estradas Urbanas (L=27,43 km)	9,000,000		9,000,000	1,586,200	7,413,800
Pacote III	Desenho/Estudos, Konstrusaun, Supervizaun no Manutensaun: Ponte Tono (L=320 m + Approach)	7,643,615		7,643,615	5,954,820	1,688,795
Subtotal Estradas		25,451,504	0	25,451,504	9,973,257	15,478,247
Água e Saneamento						
Perfuração / Abastecimento de Água	Desenho/Estudos, Konstrusaun no Supervizaun linhas Distribuissaun Agua iha Oe-kussi	1,890,000		1,890,000	713,412	1,176,588
Subtotal Água e Saneamento		1,890,000	0	1,890,000	713,412	1,176,588
Turismo						
Centro Turismo e Cultural	Desenho/Estudos, Konstrusaun no Supervizaun "Centro Turismo no Cultural" de Oe-kussi (**)	2,900,000		2,900,000	0	2,900,000
Jardim e Monumentos	Desenho/Estudos, Konstrusaun no Supervizaun "Jardim no Monumento Praia de Lifau"	0		0	0	0
Reabilitação de Monumentos Existentes	Desenho/Estudos, Konstrusaun no Supervizaun "Monumentos Existentes"	0		0	0	0
Caravela e Estatuas	Desenho/Estudos, Konstrusaun/Instalasaun "caravela no Estatuas"	0		0	0	0
Subtotal Turismo		2,900,000	0	2,900,000	0	2,900,000



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sector	Nome Projecto	Orç Inicial (1)	Alteração Rectif. (2)	Orçamento Final (*) (3) = (1) +/- (2)	Pagamentos (4)	Saldo (5) = (3) - (4)
Transporte e Comunicação						0
Aeroporto	Rehabilitasaun/Konstrusaun/Supervizaun Aeroporto Oe-kussi (**)	2,000,000	21,000,000	23,000,000	20,687,024	2,312,976
Porto	Desenhu/Estudu no Konstrusaun Estradas ba Asesu ba Facilidades seluk Portuaria (**)	1,095,496		1,095,496	0	1,095,496
Transporte	Hodi sosa Ro Ferry ida ba comunidade Oe- Cusse Ambeno no Díli (**)	0	5,000,000	5,000,000	5,562,251	-562,251
Subtotal Transporte e Comunicação		3,095,496	26,000,000	29,095,496	26,249,275	2,846,221
Outras Infraestruturas						
Kompleksu Residencia Lifau	Desenhu/Estudu, Konstrusaun no Supervisaun ba Kompleksu Residencia Lifau	2,250,000	1,500,000	3,750,000	0	3,750,000
Hotel Lifau	Desenhu/Estudu, Konstrusaun no Supervisaun ba Kompleksu Hotel Oe-Kussi	2,250,000	3,500,000	5,750,000	1,864,041	3,885,959
Edifício Administrativo RAEOA	Nova Konstrusaun Edifício Administrativo RAEOA (**)		5,000,000	5,000,000	470,000	4,530,000
Plano Desenvolviment o Ordenamento do Território	Plano Desenvolvimento Ordenamento do Território ba Oe-Cusse e Atauro (**)	10,232,707		10,232,707	927,898	9,304,809
Outros	Supply of Modular Clinic and Pharmacy / Warehouse (***)				4,594,030	-4,594,030
Outros	Project for Jardim e Parque Desportivo Construction (****)				588,515	-588,515
Outros	Projecto Nova Construção de Empreendimento Residencial (****)				158,301	-158,301
Outros	Edifícios prefabricados e casas contentores (****)				550,000	-550,000
Subtotal Outras Infraestruturas		14,732,707	10,000,000	24,732,707	9,152,785	15,579,922
Total		48,069,707	36,000,000	84,069,707	46,088,729	37,980,978

(*) O Orçamento Final refere-se ao OGE após a alteração verificada com a aprovação da Lei n.º 1/2015, cit.

(**) Projectos cujos orçamentos foram alterados pela Autoridade após a alteração do OGE para 2015

(***) Projectos que não constam do OGE para 2015

Apesar do orçamento dedicado aos “Projectos de Desenvolvimento Infraestruturas Região Oe-Cusse - 500 Anos Oe-Cusse” ter aumentado 36.000.000 USD (dos iniciais 48.069.707 USD, para os 84.069.707 USD), em resultado da aprovação da Lei n.º 1/2015, cit., a execução orçamental do ano ficou abaixo do valor do orçamento inicial (46.088.729 USD, correspondentes a 95,6% deste orçamento), constante do OGE para 2015, aprovado pela Lei n.º 6/2014, cit.

Cerca de 44,9% da despesa realizada com os projectos dos “500 Anos” resultou do Projecto do Novo Aeroporto de Oe-Cusse, cujos pagamentos ascenderam a 20.687.024 USD.

Por forma a poder fazer face aos encargos do ano, a dotação orçamental do projecto foi reforçada em 21.000.000 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Estão incluídos no valor da despesa realizada com este projecto os encargos resultantes dos seguintes contratos:

- Construção Aeroporto Oe-Cusse, celebrado com a *PT Wijaia Karia (WIKA)*, com o valor de 79.800.000 USD – pagamento em 2015 de 11.970.000 USD relativos ao adiantamento correspondente a 15% do valor contratual;
- Construção da Pista Temporária do aeroporto, celebrado, também, com a WIKA, pelo preço de 848.700 USD (pagamentos em 2015: 769.718 USD);
- Fornecimento e Instalação de Iluminação na Pista Temporária do Aeroporto, celebrado com a SEALITE e com o valor de 101.157 USD, pagos, na totalidade, em 2015
- Compra do avião DHC-6 Series 400 Twin Otter MSN 906, à empresa *DHC6 Twin Six, LLC*, cujo valor do contrato foi de 7.244.769,00 USD – pagamentos de 7.289.401 USD – cf. **Ponto 2.8.6.9;**
- Despesas de operação do avião, cujos pagamentos totalizaram 556.748 USD.

As despesas com a Supervisão/Fiscalização das obras do Novo Aeroporto, Estradas (Pacotes I e II), Ponte de Tono (Pacote III) realizadas pelas empresas ISQ, *Dalan* e *Tecproeng*, foram pagas através do Fundo das Infraestruturas e não pelo Orçamento da RAEOA.

2.8 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL E FÍSICA DAS DESPESAS REALIZADAS

2.8.1 SALÁRIOS E VENCIMENTOS

2.8.1.1 Presidente e Membros da Autoridade

No ano de 2015, o Presidente da Autoridade não recebeu salário mensal, mas apenas subsídio para despesas de representação uma vez que recebe já pensão vitalícia. O mesmo aconteceu com o Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social.

Os restantes seis Secretários Regionais receberam os salários mensais e subsídio para despesas de representação equivalente ao de Secretário de Estado.

O Secretário Regional Adjunto do Presidente da Autoridade e os Secretários Regionais são equiparados para efeitos remuneratórios (e protocolares), respectivamente, a Ministro e Secretários de Estado, conforme estabelece o n.º 4 do art. 44.º do Estatuto, aprovado pelo DL n.º 5/2015, de 22 de Janeiro.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As Resoluções do Governo n.ºs 7/2015, de 23 de Janeiro, e 21/2015, de 19 de Maio, que procedem à nomeação dos membros da Autoridade, estabelecem que as remunerações a auferir por estes obedecem, com as necessárias adaptações, aos critérios definidos na Resolução do Governo n.º 25/2014, de 1 de Setembro⁶¹.

Não obstante esta remissão para aquela Resolução do Governo, a mesma fixa como remuneração (salário e despesas de representação) um valor igual ao auferido pelos Secretários de Estado, sendo, desta forma, igual ao que é estabelecido pelo Estatuto da Região.

A Resolução estabelece ainda um regime que impede a acumulação do salário mensal previsto na mesma, com o recebimento de pensão prevista para ex-titulares de órgãos de soberania e ex-membros do Parlamento Nacional⁶².

Assim, sendo, **as despesas realizadas em 2015 com salários e vencimentos do Presidente e membros da Autoridade, foram feitos nos termos previstos na lei.**

2.8.1.2 Funcionários Públicos

Os funcionários e contratados da Autoridade têm um horário de trabalho correspondente a 35 horas por semana, inferior às 40 horas por semana aplicável à Administração Pública.

Nos termos do disposto no art. 39.º da Lei n.º 3/2014, cit., aplicam-se aos funcionários públicos da Região o regime geral da função pública, salvo no que se refere ao regime de carreiras, remuneração, requisição e destacamento (n.º 1). À data do estabelecimento da Região, os funcionários públicos que estejam a desempenhar funções em Oe-Cusse Ambeno mantêm os seus vínculos funcionais e continuam a prestar serviço com vencimento, subsídios e benefícios iguais aos que detenham naquela data, nos termos da lei (n.º 2).

O n.º 3 do mesmo artigo prevê a existência de um regime de carreiras e remuneração para os funcionários da RAEOA, a definir por diploma do Governo, ouvida a Autoridade. Sobre esta matéria, dispõe o n.º 3 do art. 9.º do Estatuto que este regime próprio da Região é proposto pela Autoridade, para aprovação por DL do Governo.

⁶¹ Diploma que aprova as remunerações e subsídios dos membros da Comissão de Transição para Oe-Cusse Ambeno.

⁶² Respectivamente, Lei n.º 7/2007, de 25 de Julho - Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania, e Lei n.º 1/2007, de 18 de Janeiro - Pensão Mensal Vitalícia dos Deputados e Outras Regalias, esta última entretanto revogada pela Lei n.º 7/2017, de 26 de Abril, que procedeu, ainda, à alteração à Lei n.º 7/2007, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não obstante, **o regime próprio de carreiras e remuneração dos funcionários públicos da Região, não foi aprovado até à data.**

Ora, o n.º 1 do art. 50.º do Estatuto da Função Pública⁶³ estabelece que os funcionários e agentes da Administração Pública **devem cumprir por semana o mínimo obrigatório de quarenta horas de trabalho.**

A Autoridade, na pessoa do seu Presidente, justificou esta situação nos seguintes termos:

“Os funcionários estando deslocados em Oe-Cusse, teriam o direito a uma compensação sob a forma de subsídio, prescindida face à redução de 5 horas de trabalho. Isto foi feito dada a necessidade dos funcionários, com famílias em Díli, precisarem de visitar os familiares muito regularmente. A Lei n.º 3/2014 prevê a criação de um regime de carreiras e remuneração, Não havendo, ainda o regime criado, medidas imediatas e temporárias têm que ser introduzidas, para criar condições mínimas ao destacamento na sustentação dos ajustes do Estado aos funcionários. Quem governa deve ter esta sensibilidade e afirmá-la de modo objectivo e transparente.”

Acontece, porém, que a maior parte dos funcionários que transitaram para a RAEOA são de Oe-Cusse pelo que o argumento apresentado não é válido. A admitir-se tal possibilidade, deveria haver, sempre, uma discriminação positiva em relação aos funcionários que, de facto, estão deslocados na Região.

Não parece razoável estender a todos os funcionários da RAEOA, incluindo assessores nacionais e internacionais, a redução do horário de trabalho como se todos fossem deslocados, uma vez que toda a administração pública e todos os funcionários públicos da RAEOA estão vinculados à lei, nos termos do artigo 41.º do Estatuto e, em cumprimento deste preceito legal, ao n.º 1 do art. 50.º do Estatuto da Função Pública.

Apesar das justificações apresentadas, **a prestação de apenas 35 horas de trabalho semanal por parte dos funcionários e agentes da Região, quando a lei impõe a prestação mínima de 40 horas de trabalho para todos os funcionários e agentes da Administração Pública, carece de base legal.**

Recomenda-se à RAEOA que:

- 7. Cumpra com o previsto na lei quanto ao número de horas de trabalho semanal a prestar pelos funcionários e agentes da Região.***

⁶³ Aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 5 de Maio, alterado e republicado pela Lei n.º 5/2009, de 15 de Julho.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.8.2 QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DO APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS

2.8.2.1 Enquadramento Legal

Os procedimentos de aprovisionamento realizados pelos serviços públicos à custa do OGE, ou como encargo de outros recursos financeiros que sejam possuídos ou controlados por eles, estão sujeitos às regras estabelecidas no RJA⁶⁴. É também aplicável aos mesmos serviços públicos o RJCP.

A RAEOA tem um regime de aprovisionamento próprio⁶⁵, aprovado pelo DL n.º 28/2014, cit.⁶⁶, sendo-lhe, contudo, subsidiariamente aplicável as normas gerais em matéria de aprovisionamento (RJA) e contratos públicos (RJCP) em tudo o que não contrariar o disposto neste DL⁶⁷.

Compete à Autoridade, nos limites das atribuições, poderes e direitos da Região, deliberar sobre a aquisição de bens e serviços, bem como a adjudicação de empreitadas, em conformidade com os procedimentos e nos limites definidos por lei⁶⁸.

De acordo com o regime previsto no art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit., são competentes para autorizar procedimentos de aprovisionamento e a sua adjudicação:

- O Presidente – até ao valor de 5.000.000 USD;
- A Autoridade – a partir de 5.000.000 USD.

Foi, assim, atribuída ao Presidente da Autoridade competência legal para a realização de procedimentos de aprovisionamento relativos à Região, idêntica, em valor da despesa, à atribuída pelo RJA ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas. À Autoridade foi atribuída, nesta matéria, competência idêntica à do Conselho de Ministros.

⁶⁴ Cf. n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 10/2005, cit.

⁶⁵ Previsto no art. 30.º da Lei n.º 3/2014, cit.

⁶⁶ Este DL procedeu, também, à 1.ª alteração ao DL n.º 14/2011, de 30 de Março, que criou a Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA).

⁶⁷ Cf. art. 10.º do DL n.º 28/2014, cit.

⁶⁸ Cf. al. h) do n.º 1 do art. 19.º do Estatuto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A entidade adjudicante competente é apoiada pela Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA), sempre que tal lhe seja solicitado pela Autoridade⁶⁹.

Os tipos de procedimentos de aprovisionamento previstos no seu regime especial⁷⁰ são o:

- a) Concurso restrito limitado por um processo inicial de pré-qualificação internacional;
- b) Solicitação de cotações

De notar que, **o regime especial de aprovisionamento da RAEOA não prevê a possibilidade de recurso ao “ajuste directo”**.

Ainda em matéria de aprovisionamento, é de salientar que, ao contrário do que acontece com os outros serviços públicos, **os actos e contratos praticados ou celebrados no âmbito do regime jurídico da ZEESM não estão sujeitos à fiscalização prévia da CdC⁷¹**.

Em **contraditório**, os dois membros da Autoridade, expõem o seu entendimento de que, apesar do regime especial de aprovisionamento da RAEOA não prever o procedimento por ajuste directo, que “[t]al não significa, porém, como parece decorrer da interpretação vertida no relatório preliminar, que a RAEOA esteja limitada à utilização destas duas modalidades de aprovisionamento [o concurso restrito limitado por um processo inicial de pré-qualificação internacional e a solicitação de cotações]”.

2.8.2.2 Aprovisionamento de Bens e Serviços

Os contratos, em vigor no ano de 2015, relativos à aquisição de bens e serviços pela RAEOA constam dos **Mapas Anexos 5.1 e 5.2**, respectivamente. Constam da lista referente à aquisição de serviços, contratos cujos procedimentos de aprovisionamento foram realizados pelos Ministérios das Finanças (MF) e da Saúde (MS)⁷².

No que se refere aos contratos cujos procedimentos foram concretizados pela Autoridade, importa salientar o número de ajustes directos realizados, se tivermos em conta que o seu regime especial de aprovisionamento não prevê esta “modalidade” de procedimento – cf. art. 3.º do DL n.º 28/2014, cit.

⁶⁹ Cf. n.º 4 do art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit.

⁷⁰ Cf. n.º 1 do art. 3.º, *idem*.

⁷¹ Cf. n.º 1 do art. 41.º da Lei n.º 3/2014, cit.

⁷² Como sejam, os contratos para fornecimento de refeições e lavandaria no Hospital de Oe-cusse (MS) e os serviços de limpeza do Posto Fronteiriço de Sakato (MF).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Houve, de facto, recurso a ajustes directos para a realização de despesas de valor reduzido e em situações em que não existiam alternativas no mercado⁷³. Contudo, houve, também, despesas de valor significativo cujo recurso a este tipo de procedimento carece de justificação.

Tabela 8 – CONTRATOS AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS – AJUSTES DIRECTOS POR JUSTIFICAR

N.º Ordem	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
Mapa Anexo 4.1						
15	Impresora Brochura	8/7/2015	RAEOA	Instant Shop	15,375	Ajuste Directo
24	Kompras Ekipamento Aeroporto	23/10/2015	RAEOA	SEALITE PTY LTD	101,157	Ajuste Directo
25	Supply Housing Equipment	15/11/2015	RAEOA	Loja 21 de Junho	48,125	Ajuste Directo
26	Aluguer ba Palku no Sons	18/11/2015	RAEOA	J5 Pro.Sound	37,750	Ajuste Directo
27	Fornesimento no instalasau Bandeira Rin	22/11/2015	RAEOA	Solo Workshop	24,862	Ajuste Directo
Mapa Anexo 4.2						
6	Halo Produsaun Audiovisual	28/2/2015	RAEOA	Uairawa Multimedia	132,000	Ajuste Directo
15	Viagem Visita Trabalho Portugal	10/5/2015	RAEOA	Ramelau Travel	23,000	Ajuste Directo
22	Inventarizasau no inspesau visual ekipamentu	12/8/2015	RAEOA	ISQ	25,000	Ajuste Directo
23	Kustu Viagem ba Delegasaun husi Portugal	9/9/2015	RAEOA	Ramelau Travel	13,488	Ajuste Directo
Total					420,757	

No Relato de Auditoria foi solicitada fundamentação, caso a caso, para o recurso ao ajuste directo, nas situações acima identificadas.

Em **contraditório**, os responsáveis vieram, desde logo, alegar que uma parte dos ajustes directos “está relacionada com a preparação das celebrações dos 500 anos da chegada dos Portugueses a Timor-Leste e 40 anos da Proclamação da Independência”.

Os argumentos apresentados constam das **págs. 21 a 27 do Vol. II** do Relatório, e dão-se aqui por reproduzidos.

Apesar dos argumentos apresentados, importa afirmar que **a realização das referidas celebrações não são fundamento suficiente para o incumprimento do regime do aprovisionamento público**, pelo que, **não podemos deixar de censurar o recurso excessivo ao procedimento por ajuste directo**, uma vez que estamos perante um procedimento **excepcional**, tal como dispõe o n.º 1 do art. 44.º do RJA.

⁷³ Por exemplo, o contrato com a *MKM Aviation Services*, para aluguer de meios de transporte aéreo – cf. **Mapa Anexo 5.2**, n.º ordem 18.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No que se refere aos dois contratos relativos a viagens ao estrangeiro, vêm, agora, os responsáveis afirmar que os mesmos foram precedidos da realização de solicitações cotações a três empresas, tendo as empresas sido escolhidas as empresas que apresentaram melhor custo benefício.

Contudo, não juntaram quaisquer documentos que comprovem as afirmações feitas, atribuindo, tal facto, mais uma vez, à mudança de instalações que “levou ao extravio de parte da documentação existente, apenas tendo subsistido os documentos anexos às operações de pagamento”.

Não podemos deixar de notar dois aspectos.

Desde logo o facto de serem muitas vezes feitas declarações que não têm qualquer suporte documental, em virtude do que parecem ser os recorrentes “extravios” de documentação, seja, relativamente às operações de aprovisionamento, sejam os referentes ao desalfandegamento e pagamento de impostos sobre importações, que vimos anteriormente.

Por outro lado, também não podemos deixar de notar, que apesar de se fazer referência ao facto de terem sido feitas duas solicitações a três empresas, os responsáveis não indiquem, sequer, o nome das empresas que foram consultadas, sendo de estranhar que se tenha extraviado toda a documentação inerente aos procedimentos, desde as propostas apresentadas pelas empresas consultadas, mas, igualmente, documentos internos da RAEOA, como sejam, as propostas de autorização do procedimento, análise das propostas recebidas e até despachos de autorização da adjudicação.

Para reforçar as suas afirmações os responsáveis terminam, afirmando que “poderá o recurso ao processo de cotação ser objecto de prova testemunhal, através da audição do então responsável pelo Aprovisionamento da RAEOA, caso seja entendido necessário”.

Refira-se, desde já, que a recolha de tal prova testemunhal não será necessária, uma vez que, o referido responsável, já declarou a este Tribunal, por escrito, que os dois procedimentos em questão foram, efectivamente, realizados por ajuste directo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acontece que, no início desta auditoria, foram solicitados documentos à RAEOA⁷⁴, com vista à realização do “planeamento” desta acção de controlo. De entre os documentos então solicitados, constava a lista de todos os contratos celebrados, de onde constasse, nomeadamente, a informação relativa ao procedimento de aprovisionamento adoptado.

Em resposta, a RAEOA enviou os documentos solicitados onde se incluía a lista de contratos pedida, assinada pelo responsável pelo aprovisionamento, João Coimbra, e pela Secretária Regional para as Finanças, Leónia Monteiro, onde consta de forma clara que o procedimento adoptado foi o ajuste directo.

2.8.2.3 Aprovisionamento para Contratação de Consultores

Com vista ao desenvolvimento das infraestruturas da Região, foram celebrados contratos de consultoria para a elaboração de Projectos de Execução (*Design*) e para a Supervisão/Fiscalização de obra públicas.

A lista destes contratos consta do **Mapa Anexo 5.3**, onde estão incluídos, também, contratos que foram celebrados pelo Ministério das Obras Públicas (MOP) e pelo Ministério da Agricultura e Pescas (MAP).

Com excepção do contrato relativo à Supervisão/Fiscalização da empreitada de Construção do Sistema de Irrigação de Tono, cujo Dono Projecto foi inicialmente o MAP, todos **os contratos para *Design* e Supervisão/Fiscalização relativos a projectos desenvolvidos na Região foram celebrados por ajuste directo**. Estão em causa contratos com o valor total de **11.426.064 USD**.

⁷⁴ Carta de 23 de Março de 2016, objecto de várias insistências por parte deste Tribunal.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 9 – CONTRATOS DE CONSULTORIA - DESIGN E SUPERVISÃO/FISCALIZAÇÃO OBRAS – AJUSTES DIRECTOS

N.º Ordem	Contrato					Procedimento Aprovisionamento Realizado	Procedimento Legalmente Exigido
	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)		
Mapa Anexo 4.3							
1	Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar	n/d	RAEOA	Dalan	225,000	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
2	Supervisão da Construção e Melhoria de Estradas	4/12/2014	MOP	Cenor Consultores e Dalan (Consórcio)	2,490,956	Ajuste Directo	Concurso Público Internacional (al. a) do art. 37.º e al. c) n.º 2 art. 39.º RJA)
4	Pacote III Supervisão e Fiscalização Ponte Tono	4/12/2014	MOP	Tecproeng Timor	935,015	Ajuste Directo	Concurso Público Internacional (al. a) do art. 37.º e al. c) n.º 2 art. 39.º RJA)
5	Planu Ordenamentu Estudo ba Atauro	16/3/2015	RAEOA	Dalan	970,528	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
6	Estudo Master Plan Kompleksu Administrativu	15/4/2015	RAEOA	Dalan	470,000	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
7	Supervision of new Oe-Cusse Airport	16/4/2015	RAEOA	ISQ	5,523,700	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
8	Supervizaun ba Hotel Ambeno	12/8/2015	RAEOA	Tecproeng Timor	535,865	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
9	Supervizaun no fiscalizasaun ba progreso konstrusaun Ro ferry	12/8/2015	RAEOA	ISQ	275,000	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações (n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014)
Total					11,426,064		

Não foi obtida evidência da existência de qualquer documento que justifique e fundamente o recurso ao ajuste directo em detrimento de outro procedimento de aprovisionamento concorrencial, nos casos em análise. Não foi obtido, igualmente, qualquer documento em que se justifique o ajuste directo às empresas em questão, em detrimento de outras empresas potencialmente interessadas.

A RAEOA dispõe de um regime de aprovisionamento próprio, aprovado pelo DL n.º 28/2014, cit., cuja análise consta do **Ponto 2.8.2.1** deste Relatório, e que se dá aqui por reproduzida.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

São subsidiariamente aplicáveis à Região as normas gerais em matéria de aprovisionamento (RJA) e contratos públicos (RJCP), por força do disposto no 10.º do DL n.º 28/2014, em tudo o que não contrariar o disposto neste decreto-lei. **São aplicáveis à RAEOA os princípios gerais do aprovisionamento previsto no RJA.**

De acordo com o regime previsto no art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit., são competentes para autorizar procedimentos de aprovisionamento e a sua adjudicação:

- O Presidente – até ao valor de 5.000.000 USD;
- A Autoridade – a partir de 5.000.000 USD.

Os tipos de procedimentos de aprovisionamento previstos no n.º 1 do art. 3.º do seu regime especial de aprovisionamento são o:

- c) Concurso restrito limitado por um processo inicial de pré-qualificação internacional;
- d) Solicitação de cotações

O regime especial de aprovisionamento da RAEOA não prevê a possibilidade de recurso ao ajuste directo.

Já os procedimentos de aprovisionamento que antecedem os contratos celebrados pelo MOP estão sujeitos às regras definidas no RJA.

Princípios aplicáveis ao aprovisionamento público

O princípio da igualdade é um dos princípios fundamentais do aprovisionamento público, tanto em Timor-Leste como internacionalmente.

Na generalidade dos Estados de Direito, o princípio da **igualdade** é inerente ao princípio da concorrência, cuja protecção é fundamental à defesa dos interesses financeiros do Estado.

Na ordem jurídica de Timor-Leste está constitucionalmente previsto que a Administração Pública deve, na sua actuação, respeitar os direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições, e visa a prossecução do interesse público⁷⁵.

Um dos princípios protegidos constitucionalmente é o da igualdade, que visa assegurar que todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres⁷⁶.

⁷⁵ Cf. art. 137.º da CRDTL.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Este princípio aplica-se a toda a actuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada⁷⁶, e tem especial importância em matéria de aprovisionamento público.

Nessa linha, o RJA estabelece, no n.º 2 do seu art. 4.º que, “[a]s condições de acesso e de participação são iguais para todos os interessados e tais critérios devem ser bem expressos em toda a tramitação do procedimento de aprovisionamento, sendo interdita qualquer discriminação aos concorrentes”.

Prevê, ainda que, no n.º 3 do mesmo artigo, que, “[d]eve ser garantido que em cada procedimento sejam consultados o maior número possível de interessados e, sempre, o número mínimo que a lei imponha”, ou seja, que seja promovida a **concorrência**.

Ora, **estes princípios implicam que se garanta a todos os interessados em contratar o acesso aos procedimentos de aprovisionamento**, através de **transparência e publicidade** adequada, princípios previstos no art. 7.º do RJA.

O n.º 2 deste artigo determina que a escolha das propostas tem de ser sempre fundamentada por escrito.

Desta forma os interesses financeiros do Estado serão mais bem, uma vez que é através da concorrência que se obtêm as propostas que maximizam a satisfação das necessidades colectivas que a lei confia ao Estado, em respeito pelo princípio do **interesse público** (n.º 1 do art. 5.º do RJA).

Já o n.º 2 do art. 5.º, estabelece que “[n]os procedimentos de aprovisionamento devem ser considerados todos os interesses, sendo que nos documentos de concurso e outros documentos relevantes não se podem incluir cláusulas susceptíveis de beneficiar ou prejudicar qualquer das partes”, em respeito pelo princípio da **imparcialidade**.

Por fim, estabelecem os n.ºs 1 dos arts. 4.º e 11.º do RJA, os princípios da **legalidade** e da **obediência às normas legais**, respectivamente, ou seja, na realização de procedimentos de aprovisionamento tem que ser respeitada a lei.

⁷⁶ Cf. art. 16.º da CRDTL.

⁷⁷ Cf. n.º 3 do art. 2.º e art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Em suma, o respeito por estes princípios está subjacente a qualquer aprovisionamento público, por força dos imperativos constitucionais e por previsão da lei aplicável ao aprovisionamento público, bem como, por imposição dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão.

Daqui resulta que, para a formação de contratos públicos devem ser usados os procedimentos de aprovisionamento que promovam a mais ampla participação de empresas interessadas em neles participar através da apresentação de propostas.

Procedimentos de aprovisionamento previstos na lei

O regime especial de aprovisionamento para a RAEOA prevê a adopção do procedimento de concurso restrito limitado por um processo inicial de pré-qualificação internacional ou de solicitação de cotações, não admitindo a possibilidade de recurso ao ajuste directo – cf. n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014, cit.

Os procedimentos de aprovisionamento previstos no RJA, e aplicáveis ao MOP, são os seguintes – cf. art. 37.º:

- a) Concurso público;
- b) Concurso limitado por pré-qualificação, ao qual são admitidas apenas propostas dos seleccionados no procedimento de pré-qualificação;
- c) Concurso restrito, em que apenas os convidados podem apresentar propostas;
- d) Por negociação ou de propostas em duas etapas.
- e) Por solicitação de cotações;
- f) Por ajuste directo;
- g) Por procedimento simplificado.

De acordo com esta lei, o **Concurso Público é obrigatório nos procedimentos de valor igual ou superior a 100.000 USD**, em que qualquer interessado pode apresentar proposta, desde que reúna os requisitos exigidos nos documentos de concurso - cf. al. a) do art. 37.^{o78}.

Nas situações em que **o valor estimado do contrato de consultoria é superior a 200.000 USD é obrigatória a realização de Concurso Público Internacional**, de acordo com a al. c) do n.º 2 do art. 39.º do RJA.

⁷⁸ Com a redacção introduzida pelo DL n.º 24/2008, de 23 de Julho.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nos contratos a celebrar de **valor superior a 100.000 USD e até 200.000 USD deve ser realizado Concurso Público Nacional.**

Estabelece o art. 44.º do RJA que o procedimento por “(...) **Ajuste Directo é um procedimento excepcional**, mediante o qual o Serviço Público se pode dirigir a um ou a determinados fornecedores para satisfazer necessidades específicas de aprovisionamento e prévia existência de circunstâncias especiais nos termos do disposto nos artigos 92.º a 94.º”.

Não se verificando as “circunstâncias especiais” expressamente previstas naqueles dois artigos, não é admitido o recurso ao ajuste directo.

Conclusão

Face a tudo o que acima se disse, **conclui-se que a celebração por ajuste directo dos contratos para a elaboração de *Design* e de Supervisão/Fiscalização de obras, constantes da Tabela 9, é ilegal, por violação dos seguintes princípios que regem o aprovisionamento público:**

- Legalidade e da obediência às normas legais - n.º 1 do art. 4.º e n.º 1 do art. 11.º do RJA;
- Igualdade – art. 16.º da CRDTL, n.º 2 do art. 4.º do RJA e art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto;
- Concorrência – n.º 3 do art. 4.º do RJA;
- Publicidade e Transparência – art. 7.º do RJA;
- Prossecução do interesse público – art. 137.º da CRDTL e n.º 1 do art. 5.º do RJA;
- Imparcialidade – n.º 2 do art. 5.º do RJA.

Foi violado também o art. 44.º e o n.º 1 do art. 47.º do RJA, que estabelecem, respectivamente, que o Ajuste Directo é um procedimento excepcional, e que se deve dar, sempre que possível preferência ao concurso público, bem como os artigos seguintes referentes aos tipos de procedimentos de aprovisionamento que deveriam ter sido realizados tendo em conta o valor dos mesmos e o regime aplicável à RAEOA e ao MOPTC (cf. **Tabela 9**, coluna “**Procedimento Legalmente Exigido**”):

- Contratos com n.ºs de ordem 2 e 4, celebrados pelo MOPTC – al. a) do art. 37.º e n.º 1 e al. c) do n.º 2 do art. 39.º do RJA, que impõem a realização de concurso público internacional;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- Contratos com n.ºs de ordem 5 a 9, celebrados pela RAEOA⁷⁹ – n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014, cit.

Está em causa a autorização de despesas ilegais no valor total de 11.201.064 USD, sendo esta situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri, pelo valor de 7.775.093 USD⁸⁰, e ao, então, Ministro das Obras Públicas, Gastão Francisco de Sousa, pelo valor de 3.425.971⁸¹, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, e no n.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.

Em sede de **contraditório** os dois responsáveis da Autoridade que apresentaram alegações começam, relativamente aos factos e conclusões acima elencados, por fazer o que designam de “considerações gerais”, que se dão aqui por reproduzidas e que constam nas **págs. 28 e 29 do Vol. II** deste Relatório.

No essencial, os responsáveis vêm desresponsabilizar-se pelos procedimentos de aprovisionamento em questão, alegando que os mesmos ou “foram diretamente geridos pelo Governo Central, o que incluiu em algumas situações a assinatura de contratos, que posteriormente foram transferidos para a RAEOA”, ou, nas restantes situações em que os contratos foram assinados pela RAEOA, “toda a gestão do processo de aprovisionamento, assim como o parecer técnico que levou à assinatura dos contratos pelo Presidente da Autoridade, foi efectuada pelo Governo Central, ou pela Comissão Nacional de Aprovisionamento”.

Sobre as alegações apresentadas importa referir, uma vez mais, que os responsáveis fazem afirmações que carecem de suporte documental.

Com efeito, apesar de alegarem que o Presidente da Autoridade procedeu à assinatura de contratos na sequência da realização do procedimento de aprovisionamento e de pareceres técnicos da responsabilidade do Governo Central ou da CNA, não juntam qualquer documento comprovativo relativamente aos contratos identificados, na **Tabela 9**, com os n.ºs de ordem 5 a 9, cujo valor total ascende a 7.775.093 USD.

⁷⁹ Em resultado das alegações e dos documentos juntos no contraditório constatou-se que o contrato com o n.º de ordem 1 não foi assinado pelo Presidente da Autoridade tendo, em consequência, o mesmo sido retirado deste parágrafo, para efeitos de imputação de responsabilidades.

⁸⁰ Contratos com os n.ºs de ordem 5 a 9.

⁸¹ Contratos com os n.ºs de ordem 2 e 4.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Juntou apenas, cópia do contrato identificado com o n.º de ordem 1, relativo ao *Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar*, com o valor de 225.000 USD, que foi assinado pelo então Primeiro-Ministro, Kay Rala Xanana Gusmão, em Agosto de 2014.

Apesar de refutarem responsabilidade pelos ajustes directos apontados, vêm, nas suas alegações, procurar justificar os mesmos à luz do disposto nos arts. 92.º e 94.º do RJA. Ora, se não tiveram responsabilidade na realização dos ajustes directos, como podem justificar a sua realização?

Sem prejuízo, iremos, em seguida refutar as alegações quanto a dois aspectos. Desde logo, quanto ao alegado enquadramento dos ajustes directos nas situações excepções previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, e, por outro lado, quanto à desresponsabilização pelas adjudicações feitas.

Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar, 225.000 USD – n.º de ordem 1

Defendem os responsáveis que o ajuste directo se enquadra no disposto na al. a) do n.º 1 do art. 94.º do RJA, dada a urgência existente em executar este projecto a tempo da realização da Comemoração dos 500 Anos.

Contudo, refutam qualquer responsabilidade uma vez que o contrato foi assinado, como já se disse, pelo então Primeiro-Ministro, tendo todo o processo sido conduzido pela ADN, pretendendo fazer crer que o Presidente da Autoridade nada teve a ver com a adjudicação do contrato.

Ora é certo que a assinatura do contrato foi feita pelo então Primeiro Ministro, sendo que a escolha da empresa foi feita em articulação com o, então, já Presidente da Autoridade. Por outro lado, o Presidente da Autoridade também teve intervenção no processo de revisão feito pela ADN da proposta de honorários apresentada pela *Dalan* e que levou à redução do preço da proposta de 250.000 USD para os 225.000 USD⁸².

⁸² A ADN havia recomendado que o preço do contrato fosse reduzido para 150.950 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Plano Ordenamentu Estudo ba Atauro, 970.528 USD – n.º de ordem 5

Foi afirmado que a RAEOA pediu à CNA que realizasse o procedimento de aprovisionamento com urgência, pelo que o mesmo não foi directamente conduzido pela RAEOA.

De acordo com os responsáveis, justifica-se o recurso ao ajuste directo ao abrigo da al. f) do n.º 1 do art. 92.º do RJA.

Quanto à responsabilidade que os responsáveis pretendem atribuir à CNA, cumpre afirmar que a mesma não merece acolhimento

Desde logo, porque a **CNA não tem quaisquer competências de decisão em matéria de adjudicações ou assinatura de contrato.**

Com efeito, e de conforme análise já feita no **Ponto 2.8.2.1** deste Relatório, de acordo com o regime previsto no art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit., são **competentes para autorizar procedimentos de aprovisionamento** e a sua **adjudicação**:

- O Presidente – até ao valor de 5.000.000 USD;
- A Autoridade – a partir de 5.000.000 USD.

À CNA compete apenas dar apoio ao Presidente e à Autoridade sempre que tal lhe seja solicitado pela Autoridade⁸³.

O contrato celebrado também não deixa quaisquer dúvidas quando afirma que a “entidade adjudicante” é a RAEOA.

Acresce que, no início desta auditoria foi solicitada informação à CNA sobre os procedimentos de aprovisionamento em que teve intervenção com referência aos anos de 2014 e 2015, relacionados com a RAEOA.

Em resposta, a entidade remeteu lista de contratos em questão, onde constam apenas os contratos identificados na Tabela 9, com os n.ºs de ordem 2, 4 e 7⁸⁴. Não consta desta lista, nenhum dos restantes contratos, relativamente aos quais os responsáveis pretendem imputar responsabilidades à CNA (n.ºs de ordem 5, 6, 8 e 9).

⁸³ Cf. n.º 4 do art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit.

⁸⁴ Da lista enviada em 24 de Maio de 2016, consta, ainda, o contrato relativo ao Hotel que, contudo, não é analisado neste Ponto. Resposta da CNA consta a fls. 137 e 138 (vol. 1 do processo de auditoria).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Diga-se, aliás, que a informação prestada pela CNA vai ao encontro de informação existente neste Tribunal e que foi obtida através da realização de outras auditorias sobre procedimentos de aprovisionamento realizados pela CNA nos anos de 2014 e 2015⁸⁵.

Contudo, é necessário esclarecer que **mesmo nos três contratos em a CNA afirma ter tido intervenção e que foram realizados por ajuste directo, esta entidade não desempenhou qualquer papel na escolha das empresas com as quais vieram a ser celebrados os contratos**. Estão em causa os contratos para supervisão da construção das estradas, da Ponte de Tono e do Aeroporto de Oe-Cusse. A análise deste último contrato, cuja responsabilidade é imputada neste Relatório ao Presidente da Autoridade será feita mais à frente.

Quanto à tentativa de enquadrar o ajuste directo à *Dalan* ao abrigo da al. f) do n.º 1 do art. 92.º do RJA, tal não procede, por manifesta falta de fundamentação.

Dispõe o RJA na invocada al. f) que o serviço público pode proceder à adjudicação directa “quando seja dirigida à obtenção de um protótipo para um serviço ou bem original ou para propósitos de experimentação limitada ou que é criada para um contrato particular de pesquisa, experiência, estudo ou criação original”.

Como se percebe, aquela alínea refere-se à criação de “protótipos” para finalidades que podem ser diversas, a saber:

- i. Serviço ou bem original;
- ii. Para propósitos de experimentação limitada;
- iii. Criada para um contrato particular de pesquisa, experiência, estudo ou criação original

Como se percebe, a elaboração de um Plano de Ordenamento (*Master Plan*) não constitui nenhum protótipo, pelo que, e sem necessidade de maiores de desenvolvimento, se conclui pela improcedência dos argumentos apresentados, mantendo-se a conclusão quanto à ilegalidade do contrato celebrado com a *Dalan*.

Estudo Master Plan Kompleksu Administrativu (470.000 USD – n.º de ordem 6)

Relativamente ao complexo administrativo os responsáveis vêm, desta vez, atribuir a responsabilidade à ADN, sem que, contudo, apresentem qualquer documento ou parecer desta entidade sobre este processo.

⁸⁵ Estão em causa as auditorias à Comissão Nacional de Aprovisionamento (Relatório de Auditoria n.º 5/2015) e a auditoria de Seguimento ao Programa dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio do Fundo das Infraestruturas (Relatório de Auditoria n.º 1/2017).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Apresentam, contudo, justificação para o recurso ao ajuste directo, ao afirmar que o mesmo se fez ao abrigo da al. a) do art. 94.º: "Exista uma necessidade urgente, imprevisível e não provocada pelo beneficiário do aprovisionamento em relação às obras, aos bens ou serviços, não sendo assim prático iniciar procedimentos de concurso ou quaisquer outros métodos de aprovisionamento".

Sobre esta matéria e sem necessidade de grandes desenvolvimentos, cumpre referir que para fundamentar o recurso ao ajuste directo não basta, como parece ser isso que aconteceu no caso vertente, proceder à escolha, à *posteriori*, de uma das alíneas dos arts. 92.º e 94.º do RJA.

Ora, não basta invocar a norma, e não enumerar os factos que comprovam o cumprimento, no caso concreto, dos requisitos impostos pela lei para o recurso ao ajuste directo. Também não basta "sublinhar" o texto.

Importa ter sempre presente que o procedimento por ajuste directo é um procedimento excepcional e que sempre que possível deve dar-se preferência ao procedimento por concurso público. Tal resulta de forma inequívoca do n.º 1 do art. 44.º e do n.º 3 do art. 47.º do RJA.

Por outro lado, a lei não define como requisitos únicos para o recurso ao ajuste directo a verificação da (i) urgência, (ii) imprevisibilidade (da urgência) e que esta (iii) não tenha sido provocada pelo beneficiário do procedimento. Impõe, também, a verificação da impossibilidade prática de realização de procedimentos de concurso ou quaisquer outros métodos de aprovisionamento.

O exemplo típico de situações que podem justificar o recurso ao ajuste directo nos termos do disposto do art. 94.º são as provocadas por fenómenos naturais, como sejam, inundações, terremotos, e outros, estes sim causadores de situações de emergência que não podem ser antecipados (elemento da imprevisibilidade) e não causados pelo homem, em condições que, face ao grau de necessidade criado, não permita, de facto, a realização de qualquer outro tipo de procedimento.

Por outro lado, os responsáveis, talvez por esquecimento, não referem o n.º 2 do mesmo art. 94.º do RJA, dispositivo de grande importância, que estabelece que apenas sejam contratadas por Ajuste Directo "(...) **os bens, as obras ou serviços que sejam estritamente necessários para remediar a situação de emergência e dar resposta às carências imediatas**", o que é coerente com as referidas situações relacionadas com a ocorrência de fenómenos naturais.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nada disto tem que ver com a construção de um edifício administrativo.

Ao invés, a decisão de construir um Edifício Administração resultou, isso sim, de uma decisão do Presidente da Autoridade, inerente à gestão da Região, que deveria ter seguido os trâmites normais e legais aplicáveis ao aprovisionamento público.

Querer fazer crer que a construção do edifício administrativo resultou da ocorrência de uma circunstância urgente e imprevisível, não tem aderência à realidade dos factos.

Acresce que, no que se refere aos serviços de consultoria para a elaboração de *design* de edifícios como o do Complexo Administrativo, mas, também, do Complexo Residencial, bem como o Plano de Ordenamento de Ataúro, **foram todos adjudicados por ajuste directo à Dalan, sem que tivesse sido apresentada qualquer justificação para tal.**

Supervision of new Oe-Cusse Airport, 5.523.700 USD – n.º de ordem 7

Referem os dois responsáveis pela RAEOA que:

“273 refira-se que também neste caso todos os aspetos procedimentais que antecederam a efetiva contratação foram conduzidos pelo MTC e CNA, a qual recomendou sem reservas a prossecução para a celebração do contrato, pelo que deve aquela entidade ser contactada no sentido de fornecer a demais informações documentais consideradas pertinentes.”

Neste processo de aprovisionamento a CNA apenas negociou as condições do contrato com a empresa que já tinha sido escolhida (por ajuste directo), pelo dono do projecto, neste caso a RAEOA.

Diga-se, aliás, que **a CNA se limitou a cumprir a lei, razão pela qual, não lhe pode ser imputada nenhuma responsabilidade.**

Imputar a responsabilidade pela celebração do contrato ilegal à CNA, choca frontalmente com as competências legais desta entidade e, estamos em crer, nunca seria aceite pelo dono do projecto, a RAEOA.

Se dúvidas ainda subsistissem sobre a impossibilidade da CNA ter procedido à adjudicação do contrato que foi celebrado com **o ISQ**, basta referir que esta empresa **enviou o seu *company profile* directamente ao Presidente da Autoridade**, em 3 de Fevereiro de 2015, **que foi, posteriormente, reencaminhado à CNA para que preparasse o contrato.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face a tudo o que acima se disse, é forçoso concluir que as afirmações proferidas pelos responsáveis, no âmbito do contraditório, em que pretendem desresponsabilizar-se por este ajuste directo, imputando tal responsabilidade à CNA, não correspondem à verdade dos factos.

Quanto à intervenção do Ministério dos Transportes e Comunicações neste processo, não se obteve qualquer evidência de tal alegação, nem os responsáveis juntaram qualquer documento ou parecer que sustente as suas afirmações.

Ainda relativamente a este ajuste directo, os responsáveis pretendem, em **contraditório**, e em síntese, fazer crer que o ajuste directo feito ao ISQ se justificou por razões de interesse público no seguimento da “análise do projecto por parte da RAEOA”, dado que o mesmo se encontrava defeituoso, sendo necessário assegurar a contratação da empresa responsável antes do início da construção.

Em consequência, dizem os responsáveis que:

“264 Assim, em face de tais necessidades, e visto que tinha já sido celebrado o contrato de construção, sem que estivesse contratada a correspondente fiscalização, viu-se a RAEOA/ZEESM na contingência de solicitar à CNA a abertura de processo de contratação com carácter de máxima urgência, a fim de assegurar que as obras não se iniciavam sem que houvesse fiscalização no local.”

A intervenção da CNA já foi devidamente esclarecida acima.

Importa estabelecer aqui, e uma vez mais, a verdade dos factos.

A contratação da empresa ISQ não foi feita após a revisão do projecto pela RAEOA, pela simples razão de que, quem procedeu à revisão do projecto foi o próprio ISQ. Com efeito, desconhece-se quem, na RAEOA, teria capacidade técnica para rever um projecto de tal complexidade.

Aliás, o contrato celebrado com o ISQ é claro ao prever no seu objecto a referida revisão do projecto relativo à construção do novo aeroporto.

Se dúvidas restassem, basta ver que o que os responsáveis escrevem nas suas alegações, como sendo o resultado da “análise do projeto por parte da RAEOA”, mais não é do que a reprodução de esclarecimentos anteriormente enviados pelo Presidente da Autoridade a este Tribunal, onde, na altura, afirmou claramente que as alterações feitas ao projecto resultantes das deficiências existentes “foram identificadas pelo consultor ISQ”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, sendo, e como é fácil de perceber, não podem os responsáveis justificar o recurso ao ajuste directo, invocando o princípio do interesse público, com recurso a factos que aconteceram após a realização daquele procedimento. Ou seja, não faz sentido dizer-se que, como o projecto estava defeituoso foi necessário contratar o ISQ por ajuste directo, pela simples razão de que, quando se constatou que o projecto estava defeituoso, a empresa já tinha sido contratada pela RAEOA.

Em consequência, improcede a tentativa de justificar aquele ajuste directo com fundamento nos art. 5.º e no n.º 2 do art. 6.º do RJA e do n.º 1 do art. 137.º da CRDTL.

Por fim, alegam, ainda que:

“271. trata-se de uma empresa com um grau de especialização e reconhecimento internacional inquestionáveis, que corresponde ao nível de exigência da obra a realizar e pretendido por parte da entidade contratante, o que, só por si, justifica a sua contratação ao abrigo do disposto no art. 92.º, n.º 1, al. d) do RJA.”

Dispõe a referida alínea que o ajuste directo pode ser utilizado quando os bens ou serviços **só possam ser fornecidos por uma entidade específica** e não existam no mercado alternativas razoáveis ou substitutivas.

Não se coloca em causa as capacidades técnicas do ISQ para proceder à fiscalização das obras do aeroporto, mas pretender-se fazer crer que era a única empresa capaz é manifestamente desajustado.

A este respeito, não podemos ignorar que estamos perante um contrato com um valor superior a 5 milhões de USD, quando o RJA estabelece a obrigatoriedade de realização de concurso público internacional para as situações em que o valor estimado da despesa é superior a 200.000 USD.

Ainda que se admitisse a aplicação do regime especial de aprovisionamento da RAEOA, sempre teria que ser realizado um concurso restrito limitado por um processo inicial de pré-qualificação internacional.

Ainda que seja uma empresa com capacidade técnica suficiente, não é, seguramente, a única empresa no mundo, ou mesmo sequer em Portugal, capaz de fiscalizar obras de construção de aeroportos, **pelo que se mantêm as conclusões quanto à ilegalidade do contrato celebrado.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Supervizaun ba Hotel Ambeno (535.865 USD – n.º de ordem 8)

Relativamente à supervisão das obras de construção do **hotel**, os responsáveis responsabilizam em contraditório, mais uma vez, a CNA.

Sobre a intervenção da CNA no processo que levou à celebração destes contratos damos aqui por reproduzida a análise já feita anteriormente.

No caso concreto, **a CNA não teve qualquer intervenção, nem sequer conhecimento da celebração daquele contrato**. Com as suas alegações, os dois responsáveis, apenas pretendem desresponsabilizar-se, quando, efectivamente, a responsabilidade é do Presidente da Autoridade.

Por outro lado, não podemos deixar de, mais uma vez, apontar a contradição existente nas alegações destes responsáveis, na medida em que, ao mesmo tempo que recusam ter responsabilidade na escolha da empresa e mesmo, sequer, na realização do procedimento de aprovisionamento, vêm apresentar justificação para o recurso ao ajuste directo.

Sem prejuízo, e também aqui, a alegação de que o recurso, uma vez mais, ao procedimento por ajuste directo, visou proteger o investimento realizado na construção do hotel e salvaguardar o interesse público não procedem.

Não se coloca, aqui, em causa a necessidade de fiscalização das obras. O que está em causa é o incumprimento do RJA e o uso de procedimentos de aprovisionamento excepcionais sem qualquer respeito pelos mais básicos princípios gerais do aprovisionamento público como são os princípios da igualdade, concorrência, transparência e da publicidade, sem esquecer, o da legalidade.

Supervizaun no fiscalizasaun ba progresso konstrusaun Ro ferry, 225.000 USD – n.º de ordem 9

Este contrato foi celebrado com o ISQ também por ajuste directo, que os dois responsáveis justificam, mais uma vez, ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art. 92.º do RJA, e “por força do princípio da prossecução do interesse público, ao abrigo do disposto nos arts. 5.º, 6.º, n.º 2 do RJA e 137.º, n.º 1 da CRDTL”, à semelhança do que fizeram em relação à supervisão das obras do novo aeroporto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Referem, ainda, que o contrato foi assinado em 22 de Setembro de 2014 e que, só em Abril de 2015, aquando da assinatura da adenda ao contrato tendo a posição contratual passado para a RAEOA, é que esta “detectou (...) a inexistência de serviços de fiscalização que acompanhassem a execução do referido contrato”, tendo tomado “a decisão de urgente contratação de serviços de fiscalização”.

Em síntese, os responsáveis afirmam que se verificou uma urgência na contratação e, ao mesmo tempo, que a empresa era a única empresa capaz de executar o serviço.

Sobre a questão da urgência não podemos deixar de manifestar uma certa estranheza pelo facto de a Autoridade apenas ter tomado conhecimento da inexistência de fiscalização do *Ferry Boat* aquando da assinatura da adenda, o que aconteceu em 15 de Abril de 2015, dado que é do conhecimento público que o mesmo era um projecto da RAEOA, apesar do contrato de construção do barco ter sido assinado pelo Ministério dos Transportes e Comunicações.

Sem prejuízo, o Presidente da Autoridade visitou os Estaleiros da Figueira da Foz onde o *Ferry* estava a ser construído, em 27 de Junho de 2015. De acordo com o “relatório” desta viagem foi, então, contactado o ISQ para proceder à fiscalização da construção do Ferry.

Assim sendo, não podemos deixar de questionar a razão pela qual a RAEOA não procedeu à realização de um procedimento de aprovisionamento concorrencial, que não o ajuste directo, com vista à adjudicação dos serviços de fiscalização da construção do *Ferry Boat*, dado que teve, pelo menos, dois meses e meio para tal.

Por outro lado, não está em causa, também aqui, a necessidade de fiscalização deste projecto, sendo tal necessário à salvaguarda do interesse público. Questão perfeitamente distinta é justificar o ajuste directo com o fundamento da salvaguarda do interesse público.

Com efeito, a salvaguarda do interesse público alcança-se, desde logo, com o respeito pela lei do aprovisionamento e com a defesa dos princípios gerais do aprovisionamento a que já se fez referência.

Por outro lado, não é suficiente invocar a capacidade técnica do ISQ para daí concluir que a mesma era a única empresa no mercado capaz de prestar o serviço em questão. Como é fácil de perceber, para justificar tal ajuste directo, ao abrigo da al. d) do n.º 1 do art. 92.º do RJA, sempre seria necessário analisar o mercado, o que não aconteceu.

Assim sendo, e também aqui, os argumentos apresentados não procedem.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tendo em conta tudo o que ficou dito nos Pontos 2.8.2.2 e 2.8.2.3, recomenda-se à RAEOA que:

8. *Cumpra com o estabelecido no Regime Jurídico de Aprovisionamento no que se refere à realização de concursos públicos para a celebração de contratos de valor estimado superior a 100.000 USD, tal como se encontra previsto na al. a) do art. 37.º;*
9. *Recorra ao Ajuste Directo apenas nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, devendo ter presente que o Ajuste Directo é um procedimento excepcional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma, e não um procedimento regra;*
10. *Respeite os princípios básicos do aprovisionamento da legalidade e obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade, transparência e prossecução do interesse público.*

2.8.2.4 Aprovisionamento para Realização de Obras

Consta do **Mapa Anexo 5.5**, a lista dos contratos de obras públicas que tiveram execução financeira no ano de 2015, por conta do orçamento da RAEOA.

Da tabela seguinte apresentam-se os contratos celebrados pela RAEOA por ajuste directo⁸⁶.

Tabela 10 – CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS – AJUSTES DIRECTOS

N.º Ordem	Contrato					Procedimento Aprovisionamento Realizado	Procedimento Legalmente Exigido (art. 3.º DL n.º 28/2014)
	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)		
7	Konstrusaun Hotel Oe Upo	5/3/2015	RAEOA	Timor Capital Partners Asia	10,008,593	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações
10	Konstrusaun Clinica Internacional	14/8/2015	RAEOA	Interway DWC LLC	3,318,600	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações
11	Konstrusaun Parque Desportivo Pakote II	16/8/2015	RAEOA	Dinhola	559,082	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações
12	Konstrusaun Parque Desportivo Pakote I	16/8/2015	RAEOA	Jenoila	897,528	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações
19	Konstrusaun Residencia Fulolo	30/9/2015	RAEOA	Ji Sheng Construction	1,687,037	Ajuste Directo	Conc. Restrito Limitado ou Solicitação de Cotações
Total					16,470,841		

⁸⁶ Foram aqui considerados apenas os contratos com valor superior a 100.000 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A análise jurídica sobre o regime jurídico aplicável aos procedimentos de aprovisionamento realizados pela RAEOA, nomeadamente os princípios gerais aplicáveis, consta dos **Pontos 2.8.2.1 e 2.8.2.3**, que se dá aqui por reproduzida.

A celebração dos cinco contratos de obras públicas através de ajuste directo é ilegal, por consubstanciar o incumprimento dos seguintes princípios aplicáveis ao aprovisionamento público, por remissão do art. 10.º do DL n.º 28/2014, cit.:

- Legalidade e da obediência às normas legais - n.º 1 do art. 4.º e n.º 1 do art. 11.º do RJA;
- Igualdade – art. 16.º da CRDTL, n.º 2 do art. 4.º do RJA e art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto;
- Concorrência – n.º 3 do art. 4.º do RJA;
- Publicidade e Transparência – art. 7.º do RJA;
- Prossecução do interesse público – art. 137.º da CRDTL e n.º 1 do art. 5.º do RJA;
- Imparcialidade – n.º 2 do art. 5.º do RJA.

Foi violado também o art. 44.º e o n.º 1 do art. 47.º do RJA, que estabelecem, respectivamente, que o Ajuste Directo é um procedimento excepcional, e que se deve dar, sempre que possível preferência ao concurso público, bem como o n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014, cit.

Está em causa a autorização de despesas ilegais no valor total de 16.470.841 USD, sendo esta situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, e no n.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.

Em **contraditório**, os responsáveis pela Autoridade apresentaram os argumentos constantes nas **págs. 37 a 41 do Vol. II** deste Relatório, que aqui se dão por reproduzidos.

Sem prejuízo, podemos afirmar que relativamente ao contrato para a construção do **Hotel**, os mesmos imputam a responsabilidade do ajuste directo ao então Primeiro-Ministro, Kay Rala Xanana Gusmão.

É certo que foi este responsável que deu ordem para que os trabalhos tivessem início, trabalhos estes que durante os primeiros meses consistiram, essencialmente, nos trabalhos de terraplanagem.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, o próprio Presidente da Autoridade reconheceu isto mesmo perante este Tribunal, em sede de prestação de esclarecimentos a que se faz referência no **Ponto 2.8.6.5** deste Relatório, ao afirmar que a ordem foi dada para que se desse início aos “trabalhos de limpeza e aterro”.

Por outro lado, a revisão do projecto de execução do Hotel não constitui, ela própria, a evidência de que a adjudicação já estava feita, uma vez que aquela constitui uma fase prévia à obra propriamente dita.

Com efeito, e conforme análise constante do Relato de Auditoria, a adjudicação das obras e construção só vieram a ser adjudicadas com a assinatura do contrato, razão pela qual se mantêm as conclusões de auditoria.

Relativamente à **Clínica**, assumem que a contratação da *Interway* “foi realizada por ajuste directo, tendo sido precedida de uma apresentação de proposta espontânea por parte da empresa contratada”.

Fundamentam a decisão na alegada “urgência” dada a “absoluta necessidade de assegurar a existência de estruturas capazes de garantirem a prestação de cuidados médicos na Região, dada a perspectiva de receção de centenas de visitantes, alguns dos quais VIP, aquando da celebração dos 500 anos (...)”.

Assim, referiam ainda que “não existiam naquela altura em Timor-Leste outras empresas na área, com capacidade especializada que pudessem, não só fornecer o serviço, como executá-lo no limitado período de tempo que era necessário”.

Concluem, afirmando que, “[d]este modo a contratação em causa foi realizada ao abrigo do disposto nos arts. 94.º, n.º 1 e 92.º, n.º 1, al. d) do RJA”.

De notar, desde logo, que na justificação apresentada nem sequer especificam qual a norma do n.º 1 do art. 94.º do RJA, ao abrigo da qual foi realizado o ajuste directo, se a contida na al. a) ou se a contida na al. b).

Sem prejuízo, e quanto à alegada “urgência”, não podemos deixar de sublinhar que, como afirmam os próprios responsáveis, a iniciativa para a concretização deste projecto partiu de uma “proposta espontânea por parte da empresa contratada”, o que é demonstrativo da forma como o contrato foi adjudicado, o que, só por si, comprova a inexistência de qualquer necessidade urgente e imprevista.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto à tentativa de justificar a alegada “urgência” na construção da Clínica com a necessidade de ter instalações adequadas para assegurar a prestação de cuidados médicos a tempo da Comemoração dos 500 Anos, não podemos deixar de afirmar que tal argumentação também não procede.

E a justificação reside no facto dos três contratos terem sido assinados em 18 de Agosto de 2015, sendo que **o cronograma inicial da obra de construção da clínica prever a sua entrega apenas em 23 de Fevereiro de 2016, ou seja, muito depois da Comemoração**, mesmo sem ter em consideração o tempo necessário à instalação e teste de todos os equipamentos hospitalares necessários ao funcionamento da Clínica.

Não podemos, também, deixar de salientar que o prazo definido contratualmente para a chegada a Timor-Leste dos materiais e equipamentos necessários à construção da clínica foi de quatro meses (entre Setembro e Dezembro de 2015), pelo que a mesma nunca estaria concluída antes do final do ano de 2015.

Com efeito, o “**Relatório de Progressão Física de Obra de Dezembro, de 2015**” (não datado), refere como “prazo de execução” a data 31 de Março de 2016. De acordo com o mesmo relatório, referente ao mês de Dezembro de 2015, ainda **estavam em curso os trabalhos de montagem da estrutura dos edifícios, sendo que os trabalhos, de entre outros, de montagem do tecto falso, revestimento das paredes, instalação dos equipamentos sanitários, carpintaria/caixilharia, instalações eléctricas e climatização, nem sequer tinham sido iniciados.**

Ora, como é fácil perceber, e ao contrário do que os responsáveis da Autoridade pretendem fazer crer, a celebração por ajuste directos dos três contratos com a Interway, nunca teve por objectivo ter a Clínica concluída a tempo da Comemoração dos 500 Anos.

Quanto à alegação de que não existiam naquela altura em Timor-Leste outras empresas na área, com capacidade especializada que pudessem realizar este trabalho, a mesma não releva para a matéria em questão, desde logo porque, atendendo ao valor do investimento em questão, o que se impunha era a realização de um concurso aberto à participação de empresas internacionais, e, não, a análise do mercado nacional.

Estamos certos, assim, como qualquer outra pessoa, que a *Interway*, independentemente da sua experiência e capacidade, não é a única empresa no mundo com capacidade para construir instalações hospitalares.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, o facto de afirmarem que a iniciativa para a apresentação da proposta partiu da própria empresa, constitui um indício de que nem terá sido feita pela RAEOA qualquer análise sobre as empresas existentes no mercado.

Face ao exposto, e não obstante os argumentos apresentados, mantêm-se as conclusões de auditoria.

Já os dois contratos inerentes à construção do **Parque Desportivo** (Pacotes I e II), atribuem a responsabilidade ao então MOPTC ao afirmar que:

“[C]omo poderá verificar-se da documentação ora junta (...) a preparação dos BOQ e a avaliação das propostas apresentadas foi sempre efectuada pelos técnicos do MOPTC, limitando-se a RAEOA a seguir as recomendações para a contratação emitidas por aquela entidade”.

A documentação enviada é constituída pelos dois contratos em questão, que, aliás, já constavam deste processo de auditoria. Constituem um dos anexos aos contratos os respectivos BoQ que, de facto, fazem referência à Direcção Nacional de Edifícios do MOPTC, sem que, contudo, estejam assinados por qualquer dirigente ou técnico daquele ministério.

Não obstante, não existe qualquer evidência de que aquele ministério tenha proposto a adjudicação dos contratos ou, menos ainda, que tenha adjudicado os mesmos.

Por outro lado, o *design* do Parque Desportivo foi elaborado pela empresa *Zarda Design Consultant*, contratada pela RAEOA, também por ajuste directo, pelo que, o MOPTC terá, eventualmente, procedido à revisão dos BoQ.

Importa clarificar que a preparação ou revisão de BoQ de obras nada tem que ver com a realização de procedimentos de aprovisionamento, com recomendações de adjudicação, ou mesmo de adjudicações em si.

O próprio BoQ refere expressamente que o “dono do projecto” é a RAEOA, constando dos contratos que a entidade adjudicante é a Autoridade.

É certo que os responsáveis alegam que a RAEOA se limitou a “seguir as recomendações para a contratação emitidas por aquela entidade [o MOPTC]”. Contudo, não juntam qualquer documento comprovativo de tal recomendação ou parecer técnico.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não obstante recusarem qualquer responsabilidade no ajuste directo realizado, argumentação que não procede, justificam o recurso a este tipo de procedimento com o facto de, “no âmbito das comemorações dos 500 anos, foi previsto pelo Governo Central a realização na RAEOA dos Jogos das Fronteiras, facto que uma vez mais conferiu urgência ao aprovisionamento elaborado pelo MOPTC, e à realização da construção”.

Sobre o recurso ao ajuste directo com o fundamento em alegadas urgências (ou emergências) damos, também aqui, por reproduzida a análise que fizemos a propósito da adjudicação relativa ao Complexo Administrativo (cf. **págs. 97 e 98** deste Relatório), pelo que é nosso entendimento que não se pode invocar a urgência (ou emergência) como fundamento para a preterição de procedimentos de aprovisionamento concorrenciais e adjudicação por ajuste directo da construção do Parque Desportivo.

A título de curiosidade, importa apenas referir que apesar da alegada urgência, aquando da deslocação da equipa de auditoria a Oe-Cusse, em Junho de 2016, a construção do Parque Desportivo ainda não se encontrava concluídas, isto apesar de, como é bem-sabido, a Comemoração dos 500 Anos, ter sido realizada a 28 de Novembro de 2015, ou seja, sete meses antes.

Sem prejuízo, e tal como decorre do n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 28/2014, cit., a competência legal para a adjudicação dos contratos de valor até 5 milhões USD pertence ao Presidente da Autoridade, sendo sua a competência para assinatura de todos os contratos da RAEOA, após a sua adjudicação.

Acresce que, conforme dispõe a norma do n.º 3 da Resolução do Governo n.º 21/2015, cit., “[o] Presidente da Autoridade assume directamente as pastas do Plano e das Infraestruturas”.

Por tudo o que fica dito, a responsabilidade decorrente da adjudicação ilegal de contratos recai sobre o Presidente da Autoridade.

Sobre o ajuste directo para a construção da **Residência em Fulolo**, foi afirmado que foi feito nos termos da al. c) do n.º 1 do art. 92.º do RJA, ou seja, que foi realizada a adjudicação directa por não existir concorrência por razões técnicas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, sem necessidade de grandes desenvolvimentos, cumpre apenas afirmar que estamos perante a construção de habitações para os membros da Autoridade e recursos humanos da RAEOA, sem que as mesmas tenham qualquer particularidade técnica que lhes confirmem qualquer complexidade técnica que não possa ser executada por empresas timorenses, estejam elas sediadas em Oe-Cusse, ou em qualquer outra parte do território nacional.

Por outro lado, o valor em causa, impunha a realização de um procedimento de concurso aberto à participação de empresas estrangeiras.

Por fim, refira-se que a melhor forma de se aferir sobre a existência de empresas no mercado com capacidade técnica e financeira suficiente para executar uma determinada obra é, precisamente, através de consulta a este mesmo mercado, nomeadamente através da realização de procedimentos concorrenciais e transparentes, em que é assegurada a devida publicidade, e não, através de ajustes directos.

Face ao exposto mantêm-se as conclusões do Relato de Auditoria.

2.8.3 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.8.3.1 Pagamento a Assessores Nacionais e Internacionais

Os salários de 13 Assessores relativos ao mês de Junho de 2015, no valor bruto de 45.300 USD, foram pagos em 25 de Junho de 2015.

Da análise às listas de presença anexas ao pagamento realizado constata-se que, apesar dos salários terem sido feitos sem qualquer dedução, aparentemente alguns assessores faltaram ao serviço, nos seguintes dias:

- Igor Soares – dia 19 (período da tarde), 29 e 30 de Junho;
- João Soule - dia 30 de Junho;
- Luis Alfredo – dia 30 de Junho (período da tarde);
- Ana Sofia Miranda – 25 e 26 de Junho;
- Yeo Francis – 29 e 30 de Junho;
- Arrif Abdullah Sagram – 1 a 26 (período da manhã), 29 e 30 de Junho.

Foram solicitados à Autoridade os devidos esclarecimentos, que, na pessoa do seu Presidente, justificou as ausências nos seguintes termos:

“Igor Soares - Licença autorizada pelo signatário



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Luís Alfredo - Licença autorizada pelo signatário

Yeo Francis - Falecido

Arrif Abdulah Sagram - Presta serviços a tempo parcial, estando dedicado à prospecção de mercado na região. Na presente data, já não trabalha para a RAEOA.

Documento em Anexo - Justificação Ana Sofia e João Soule

Foi pedido, também, o envio das folhas de presença de Jorge Manuel da Graça, de Reinaldo António Mendonça e de Luis António de Almeida uma vez que não se encontravam junto aos documentos relativos ao pagamento dos seus salários.

Em resposta, a Autoridade afirmou que,

“Jorge Manuel da Graça - É consultor contratado respondendo em termos de solicitações e não está sujeito ao cumprimento do horário de trabalho.

Reinaldo António Mendonça - Perguntar ao Ministério das Finanças. Não é um elemento necessário ao funcionamento da ZEESM, por esta razão o contrato não será renovado, e a autoridade irá insistir com o Ministério das Finanças para o transferir para outro Distrito.

Documento em Anexo - Lista de presença de - Luís António de Almeida”

Ora, não obstante os esclarecimentos apresentados sobre as ausências ao serviço de Igor Soares e Luis Alfredo, não foi enviado o comprovativo da autorização de licença (julgamos que anual) a estes assessores, tendo sido solicitado o envio destes documentos em contraditório, o que não aconteceu, tendo, ao invés, sido enviadas apenas os mapas resumo das férias gozadas que nem sequer se encontra datado, apesar de estar assinado pela Secretária Regional para as Finanças.

Refira-se que, nas situações em que é autorizado o gozo de licença, nomeadamente a anual, deverá constar das respectivas folhas de presença informação sobre tal facto. Ora, das folhas de presença de Igor Soares e Luis Alfredo, nada consta relativamente aos dias em que faltaram.

A mesma situação acontece com a folha de presenças da assessora Ana Sofia Miranda. Com efeito, e apesar de ter sido junto pela RAEOA, em sede de esclarecimentos, o pedido de justificação de falta nos dias 25 e 26 de Junho de 2015 para assistência a filho menor, nada consta na sua folha de presenças. Por outro lado, o pedido de justificação não tem, sequer, qualquer despacho por parte do Presidente da Autoridade, no sentido de deferir o requerimento feito.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A folha de presenças de Luis António de Almeida, relativa ao mês de Junho e, entretanto, remetida a este Tribunal contém vários erros quanto às datas, havendo referência, na mesma, aos dias de 2/6/2016, 3/6/2017, 16/6/2016, 17/6/2017, 18/6/2018, 19/6/2019 e 30/6/2016.

Por último, de notar que nenhuma das listas de presença anexas aos documentos do pagamento dos salários, bem como nenhuma das listas posteriormente enviadas à CdC, se encontram assinadas pelo responsável pelos recursos humanos, apesar de, nas mesmas, constar um espaço próprio para tal.

Os factos acima descritos demonstram a **falta de controlo e rigor no processamento dos salários dos assessores nacionais e internacionais da RAEOA.**

À semelhança do que acontece com os funcionários e agentes da administração pública da Região, também os assessores nacionais e internacionais, cumprem um horário de trabalho de apenas 35 horas semanais.

Relativamente à justificação apresentada para a, aparente, inexistência de folha de presenças de Jorge Manuel da Graça, a mesma não merece acolhimento uma vez que, tratando-se de um consultor não sujeito ao cumprimento de horário de trabalho tem, à semelhança dos demais, de apresentar o *time sheet* relativo aos dias em que prestou efectivamente serviços à RAEOA, **sob pena de se considerar o pagamento do seu salário relativamente ao mês de Junho como indevido, por inexistência de contraprestação.** Está aqui em causa o pagamento de honorários mensais de 7.000 USD (ilíquido de imposto de retenção).

Já a afirmação feita relativamente à situação de Reinaldo António Mendonça é, no nosso entendimento, caricata. Com efeito, se a própria Autoridade não tem a folha de presenças deste assessor e considera que o mesmo “[n]ão é um elemento necessário ao funcionamento da ZEESM”, é caso para perguntar porque razão procedeu ao pagamento do seu salário.

À semelhança do que foi dito para Jorge Manuel da Graça, o pagamento do seu salário de 1.100 USD (ilíquido) sem a comprovação da correspondente e efectiva prestação de trabalho (ou serviços) por parte de Reinaldo António Mendonça, pode ser considerado como um pagamento ilegal e indevido por ausência de contraprestação.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com o n.º 4 do art. 44.º da LOCC, “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.

Estabelece o n.º 1 do art. 14.º da LOGF que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.

Ora, o pagamento de salários e honorários sem a correspondente prestação de trabalho ou serviços causa um prejuízo para o Estado, no valor correspondente ao valor líquido pago (após a retenção de imposto).

Assim sendo, nas duas situações em apreço está em causa **a realização de pagamentos ilegais e indevidos no valor total de 7.340 USD** (líquido de imposto de retenção), sendo esta situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º e dos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC.

A responsabilidade por estes pagamentos recai sobre o Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri, e sobre a Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro, que procederam à respectiva autorização.

As alegações apresentadas em **contraditório** sobre estas matérias constam das **págs. 41 a 43** do **Vol. II** deste Relatório, qua se dão aqui por reproduzidas.

No essencial, os responsáveis alegam que o pagamento a Jorge Manuel da Graça foi feito ao abrigo de contrato celebrado entre a RAEOA e a *JA, Advogados Unipessoal, e a Couto, Graça e Associados, Lda*, contra a apresentação de facturas, tendo juntado cópia do contrato em questão, afirmando que este contrato é “um típico contrato de avença”, habitualmente utilizado na prestação de serviços de natureza jurídica.

Referem, ainda, que aquele assessor não estava obrigado ao cumprimento de horário de trabalho e “não estava por conseguinte, sujeito à assinatura de folhas de presença ou entrega de relatórios”.

Ora, o que está em causa, na verdade, é inexistência de *Time Sheets* onde sejam reflectidas as horas despendidas pelo “assessor” na prestação de serviços à RAEOA, prática corrente em contratos de assessoria (ou consultoria).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, e apesar de ser afirmado que os pagamentos foram feitos contra a apresentação de facturas, as mesmas não constam dos documentos de suporte aos pagamentos realizados e, também, não foram enviadas em contraditório.

Não obstante, as alegações apresentadas contrariam o que está estabelecido no próprio contrato celebrado, que estabelece como uma das obrigações das entidades contratadas - al. d) do n.º 2 da Cláusula Terceira:

“Discriminar as principais actividades realizadas e o tempo respectivo, com referência aos produtos elaborados, juntamente com a facturação mensal que das mesmas vier a efectuar para fins de remuneração, consoante dispõe a cláusula quinta do presente Contrato.” (negrito nosso)

Não restam quaisquer dúvidas de que, para que se processe qualquer pagamento no âmbito do contrato é necessário que sejam apresentadas, não só as respectivas facturas, documentos que desconhecemos, mas, também, a discriminação dos trabalhos realizados e do tempo despendido.

Por fim, referir apenas que os “contratos de avença” não estão previstos no RJCP nem, sequer, no ordenamento jurídico timorense.

Relativamente a Reinaldo António Mendonça, importa reter que os responsáveis afirmaram que “não foi possível localizar a apresentação de relatórios ou *time sheets* por parte do colaborador”, defendendo-se que, “o mesmo não está sujeito a horário de trabalho, mas sim à apresentação de trabalhos específicos”, tendo sido enviado o contrato respectivo.

Ora este “colaborador” é o gestor das instalações (*facility manager*) do Posto Fronteiriço de Sakato, competindo-lhe a gestão diária destas instalações, nomeadamente a abertura e encerramento das instalações.

Ora isto pressupõe uma presença diária no posto de trabalho, neste caso, as instalações do Posto Fronteiriço de Sakato.

Por outro lado, desconhece-se quais são os “trabalhos específicos” que o mesmo apresentou, que não a gestão diária daquelas instalações, para que tivesse direito ao seu salário,

É fácil perceber que se impunha a elaboração de folhas de presença para efeitos de pagamento do salário.

Assim, e considerando tudo o que fica dito, mantêm-se as conclusões de auditoria.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto à alegada falta de fundamentação quanto ao montante do pagamento ilegal e indevido do valor de 7.340 USD imputado ao Presidente da Autoridade e à Secretária Regional para as Finanças, o que segundo os dois responsáveis “coarta inevitável e definitivamente o direito de defesa por parte da RAEOA”, a mesma é improcedente.

Como resulta de forma clara do que acima se disse, o valor em questão resulta da soma dos salários líquidos pagos a Jorge Manuel da Graça e a Reinaldo António Mendonça, cujo cálculo decorre de uma operação de aritmética simples.

Assim, recomenda-se à RAEOA que:

- 11. Introduza maior controlo e formalismo nos procedimentos relativos a ausências ao serviço por parte de assessores, nomeadamente no que se refere ao processo de aprovação das licenças anuais;**
- 12. Proceda ao pagamento de salários/honorários devidos aos seus assessores e consultores individuais em função do tempo efectivamente despendido pelos mesmos em actividades relativas à RAEOA;**
- 13. Exija o cumprimento das obrigações contratualmente previstas em matéria de facturação a pagar pela Região, designadamente quanto à necessidade de relatar as actividades realizadas e o tempo despendido com as mesmas (time sheets).**

2.8.3.2 Aluguer e Montagem de Tendas de Campismo⁸⁷

Foi celebrado um contrato com a *Lave'i Moko*, pelo valor de 55.162,50 USD, no dia 21 de Setembro de 2015, para *Supply of CaféTent and Rental of Camping Tent*, cujo pagamento foi feito em 15 de Dezembro de 2015.

De acordo com esclarecimento prestado pela Autoridade, o contrato foi precedido do procedimento por solicitação de cotações a três empresas. No entanto, apenas foram apresentadas propostas por duas empresas.

O procedimento de aprovisionamento realizado destinava-se ao fornecimento e instalação de tendas de campismo, para “café” e para eventos e cerimónias.

⁸⁷ Este Ponto foi alterado face ao que constava no Relato de Auditoria, tendo sido considerados os esclarecimentos prestados em contraditório.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Desconhece-se de que forma foram solicitadas as cotações e qual foi a terceira empresa convidada a apresentar propostas, uma vez que não consta da documentação disponibilizada pela Autoridade qualquer referência à mesma. Com efeito, foram apenas enviadas a este Tribunal as propostas apresentadas pela *Lave'i Moko* e pela *Globe Enterprise*.

Não foi enviado relatório de análise das propostas elaborado pelo júri do procedimento, apesar de expressamente solicitado.

Foi enviado apenas um documento designado “Mata Dalan Operasional”, referente às condições negociadas relativamente ao “aluguer” de 300 tendas de campismo.

Constam das propostas apresentadas pelas duas empresas as cotações para a venda e aluguer das tendas em questão.

Com efeito, a *Lave'i Moko*, propôs-se fornecer tendas de campismo à Autoridade pelo preço de 90,25 USD por unidade e alugar as mesmas por 80,75 USD, tendo o contrato sido celebrado para o aluguer de 300 tendas, o que perfaz um total de 24.225 USD.

Ao preço apresentado, acresceu, ainda, uma taxa para montagem/instalação de 20 USD para cada uma das 300 tendas de campismo, totalizando 6.000 USD.

O contrato incluiu, ainda, o fornecimento de 50 tendas para “café”, ao preço unitário de 498,75 USD, totalizando 24.937,50 USD.

Acresce que, e de acordo com os documentos da própria proposta apresentada pela empresa, as tendas que esta se propunha fornecer tinham origem na Indonésia e o seu preço variava entre 350.000 IDR e os 450.000 IDR, ou seja, tinham um preço entre os 29 USD e os 37 USD/unidade, muito abaixo dos 80,75 USD previstos no contrato para o seu aluguer.

Por outro lado, também o preço para a montagem/instalação das tendas de campismo é manifestamente exagerado face aos salários praticados no país e tendo em conta o trabalho subjacente. É importante referir que estão em causa tendas de campismo de pequena dimensão, com capacidade para três pessoas, e de montagem extremamente fácil e rápida.

Por tudo o que acima se disse, **trata-se**, sem qualquer margem para dúvidas **de um contrato com um valor inflacionado, por ser desajustado das condições de mercado.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relativamente ao apontado inflaccionamento dos preços para as tendas de campismo, os responsáveis pela RAEOA afirmaram, em **contraditório**, o seguinte:

- “370. Tais considerações não podem de forma alguma ser aceites pela RAEOA.
371. Antes de mais, tal juízo carece em absoluto de fundamentação, não indicando a entidade auditora em que factos concretos de baseia para o fazer, nomeadamente através da eventual indicação de preços comparativos.
372. Aliás, tal comparação nem poderia ser feita, porquanto não existia na altura verdadeiramente um mercado comercial que permitisse a comparação de preços e menos ainda numa área tão específica como a da venda e montagem de tendas.
373. Se tal situação se verificava em todo o mercado de Timor-Leste, pior ainda o era em Oé-Cusse pela sua localização remota.
374. Assim, a única ferramenta disponível para sondagem do mercado e comparação de preços era o recurso à solicitação de cotações, conforme foi feito.
375. Refira-se, ainda, no que diz respeito ao preço pago pelas tendas, que é perfeitamente falacioso o raciocínio vertido no relatório segundo o qual o preço foi inflacionado comparativamente ao respetivo preço de aquisição na Indonésia.
376. A Região não adquiriu as tendas ao produtor, mas antes a um distribuidor, não tendo tido o encargo do processo de pesquisa de mercado, compra, transporte e demais encargos inerentes ao processo de distribuição que justificam a composição final do preço de compra.”

Importa referir, desde logo, que os argumentos apresentados não colhem.

Desde logo quanto à alegada falta de fundamentação relativamente ao inflaccionamento dos preços subjacentes ao contrato. Como ficou acima dito, foi a própria empresa fornecedora das mesmas que indicou os preços de venda (em rupias da Indonésia), entre 29 USD e os 37 USD/unidade, pelo que, tal facto, dispensa qualquer necessidade de fundamentação adicional.

Assim, mesmo que estivéssemos perante a compra daquelas 300 tendas, o preço unitário de 80,75 USD já seria inflacionado.

Estando nós, no caso concreto, perante o mero aluguer das mesmas, o inflaccionamento é evidente para qualquer pessoa, com excepção, é claro, dos dois responsáveis pela RAEOA.

Quanto à questão do “transporte e demais encargos inerentes” e à “localização remota de Oé-Cusse”, cumpre referir apenas que tudo leva a crer que as mesmas tenham sido adquiridas na Indonésia.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Certo é que, de acordo com as imagens anexas aos documentos de pagamento deste contrato, as tendas foram transportadas para Oe-Cusse por uma empresa Indonésia a partir de Timor Ocidental.

Ora, julgamos poder afirmar, sem necessidade de realizar qualquer “sondagem de mercado”, dado que tal é do conhecimento geral, que os custos de transporte de Timor Ocidental para Oe-Cusse são muito baixos.

Tratando-se de um valor de mercadorias tão elevado, pode, até, colocar-se a hipótese do fornecedor Indonésio ter transportado as tendas de forma gratuita.

Face a tudo o que se disse, **mantém-se a conclusão relativa ao inflacionamento dos preços subjacentes ao contrato.**

2.8.3.3 Comissão Organizadora Regional para a Comemoração dos 500 Anos

No âmbito da Comemoração dos 500 Anos da Chegada dos Portugueses a Oe-Cusse e dos 40 Anos da Proclamação da Independência de Timor-Leste, a Autoridade, na pessoa do Presidente, autorizou a realização de uma transferência de 57.783,50 USD, no dia 23 de Novembro de 2015, para a Comissão Organizadora Regional das Comemorações, cujo “Coordenador Geral” foi o Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social.

Este montante resulta de vários pedidos de financiamento para a realização das seguintes despesas/actividades:

- Alimentação para vários grupos/delegações de participantes nas cerimónias (Comissão Organizadora, Veteranos de 12 Distritos, Delegação das Dioceses, etc.) e outras despesas – 14.865 USD, correspondentes a 25% do orçamento apresentado de 59.460 USD;
- Alimentação e transporte para Secção de Mobilização de Massas – 30.150 USD, correspondentes a 100% do orçamento apresentado;
- Banda musical e sistema de som – 545 USD, relativos a 50% do orçamento apresentado (1.090 USD);
- Material para limpeza de espaços públicos – 1.195 USD, correspondentes, igualmente, a 50% do orçamento (2.390 USD);
- Actividades de desporto saudável, incluindo a compra de televisões, bicicletas, guitarras bolas, etc. – 2.500 USD, referentes a 50% do orçamento (5.000 USD);
- Actividades de desporto tradicional – 3.528,50 USD, correspondente a 100% do orçamento.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Foi solicitado à Autoridade que remetesse a este Tribunal o “relatório da implementação / execução das actividades e despesas realizadas”, tendo sido enviado o documento designado de “[r]elatorio orsamento aktividade 500 anus reaffirmaun Nova identidade Timorense”, assinado pelo Coordenador Geral da Comissão Organizadora Regional.

Este relatório, designado de “*Cash book* Despesas” consiste, no essencial, numa lista (única) das despesas realizadas com recurso ao montante transferido pela Autoridade. De acordo com o mesmo, as despesas totalizaram o valor de 57.773,00 USD, existindo, por isso, um saldo de 10,5 USD.

Nesta lista de despesas, consta a referência (sintética) às despesas realizadas e que incluíram, nomeadamente, o pagamento de comida/alimentação para membros da Comissão, a seguranças e a estudantes que foram montar as tendas, a compra de material para a casa de banho do aeroporto, de bandeira da RDTL para residência do Presidente da Autoridade, o aluguer de banda de música para as actividades do motocross, a aquisição de carpetes para a missa em Lifau, o pagamento do grupo para dançar bidu para receber os convidados e para o pessoal do protocolo; o aluguer de carros, cadeiras, bandeiras e flores, a compra e o transporte de gado.

Acontece, porém, que **o relatório em questão, não está acompanhado da cópia dos recibos dos pagamentos feitos, pelo que, este relatório não é suficiente para comprovar a regularidade das despesas realizadas.**

Por outro lado, trata-se de um relatório único que não se encontra dividido por cada um dos seis orçamentos propostos, sendo, por esta razão, impossível comparar as despesas realizadas com os respectivos orçamentos.

Acresce que, apesar da carta do Coordenador Geral da Comissão dirigida à Secretária Regional de Finanças, em que procede ao envio do “*cash book*”, ter data de 30 de Novembro de 2015, e do documento elaborado por esta Secretária, em que o adiantamento é dado como “saldado” (*aquittance of advance*), ser, também, datado de 30 de Novembro, constam do *cash book* a referência a facturas / recibos com data de 1 e 3 de Dezembro, com o valor total de 1.240 USD.

Por fim, **o relatório não faz qualquer referência às actividades efectivamente realizadas**, limitando-se listar as despesas feitas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face ao exposto, foi solicitado à Autoridade que, em contraditório, procedesse ao envio a este Tribunal dos seguintes elementos:

- Os documentos comprovativos (recibos, etc.) dos pagamentos feitos e que totalizaram 57.773 USD;
- O comprovativo do depósito na conta da RAEOA do saldo não gasto;
- A descrição das actividades realizadas tendo por base os seis orçamentos apresentados.

No âmbito do **contraditório** foram enviados comprovativos de despesas realizadas pela “Comissão”, onde consta, nomeadamente, o recibo do pagamento de refeições para cerca de 150 elementos da “Comissão”, entre os dias 26 a 29 de Novembro de 2015, com o valor total de 3.000 USD.

Relativamente a esta despesa, foi junta também, a cópia da “Lista Naran Foti Nasi Kotal ba Comiçãõ Atu Han”.

Em resultado da análise destas listas **constatou-se a existência de situações que constituem indícios fortes de falsificação de assinaturas:**

- Assinaturas de vários participantes que são diferentes consoante os dias a que respeitam;
- Outras que se vê claramente que se tratou de uma mesma pessoa que assinou por vários participantes; e
- Assinaturas que apesar de serem diferentes em função do nome do participante a sua caligrafia é a mesma.

Relativamente à devolução do saldo não gasto, e ao contrário do afirmado, os documentos agora juntos não comprovam a devolução do valor em questão.

Quanto à apresentação das actividades realizadas tendo por base os seis orçamentos apresentados, os responsáveis limitaram-se a enviar a este Tribunal o “Programa das Actividades” da Comemoração dos 500 Anos, documento que reflecte o programa oficial do evento e não as actividades que estavam subjacentes aos seis orçamentos referidos e relativamente aos quais foi feita a transferência para a Comissão no valor de 57.783,50 USD.

Face ao exposto **recomenda-se** à RAEOA:

14. Justifique os adiantamentos em dinheiro através da elaboração de relatórios financeiros e de relatórios de actividades, tal como previsto nos decretos de execução orçamental.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.8.3.4 Combustível para Veículos, Motorizadas e Geradores

Foi celebrado pela Autoridade, em 24 de Fevereiro de 2015, o contrato com vista ao fornecimento de combustível para motorizadas e viaturas, com a empresa *Zebra Fuel*.

Do contrato constam apenas os preços unitários por litro do combustível (gasolina e gasóleo) em Díli e em Oe-Cusse, não havendo informação sobre o valor total do mesmo nem do número de litros a fornecer ao abrigo do mesmo.

Este contrato foi precedido da realização de uma solicitação de cotações a três empresas (*Zebra Fuel*, *Aitula* e *Belak Fuel*, para o fornecimento de 63.960 litros de combustível (gasolina e gasóleo)

No âmbito da auditoria foram solicitados as propostas apresentadas por outras empresas concorrentes e o relatório de análise das propostas feito pelo júri do procedimento.

Foram enviados dois relatórios do júri de entrega e abertura dos documentos, um em português e outro em tétum, datado de 18 de Fevereiro de 2015.

De acordo com estes relatórios, foram recebidas propostas apenas da *Zebra Fuel* e da *Aitula*.

Apesar do solicitado, não foi enviada a documentação que compõe a proposta apresentada pela *Aitula*.

Da lista de propostas recebidas (*Submission List*) consta apenas a *Zebra Fuel*, não havendo qualquer referência à proposta da *Aitula*.

No relatório é mencionado que a *Aitula* cumpriu os requisitos do procedimento, mas apresentou como condição para o fornecimento do combustível que os preços do mesmo não eram fixos, sendo revistos a cada dois meses, informação que não foi possível verificar uma vez que não foi enviada a documentação da proposta apresentada por esta empresa.

Acontece que os dois relatórios do júri de entrega e abertura dos documentos a que já se fez referência, têm propostas diferentes, que foram submetidas a despacho de aprovação pelo Presidente da Autoridade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Com efeito, do relatório em português consta a seguinte proposta do júri do procedimento:

Baseando na tabela da avaliação acima mostrada, resumiu que ambas empresas apresentaram ofertas razoável. Por razões da poupança sob as despesas, a equipa de avaliação recomenda que a prestação deste fornecimento de combustível seja adjudicada às duas empresas com diferentes áreas de operações. Ou seja, uma delas irá operar em Oe-cusse e outra em Díli.

Esta proposta foi aprovada pelo Presidente, em 18 de Fevereiro de 2015.

Já o relatório em tétum, propõe que a adjudicação seja feita à *Zebra Fuel*:

Haktuir ba tabela da avaliação, habadak katak Empresa ZEBRA FUEL mak kumpre duni rekisitus nebe husu documentos Lisitasaun. Nune'e, ekipa avaliaun recomenda katak prestasaun servisu ba fornecimento combustível ba kareta ne'e bele haraik ba Empresa ZEBRA FUEL.

Esta proposta foi, igualmente, aprovada pelo Presidente, no mesmo dia.

Não obstante, o contrato veio a ser celebrado com a *Zebra Fuel*, que procedeu à entrega à RAEOA, em 6 de Fevereiro de 2015, de cupões de combustível correspondentes ao valor total de 64.000 USD.

Foi solicitado à Autoridade que esclarecesse a diferença de 4.757 USD existente entre o valor de 64.000 USD dos cupões entregues e os 68.757 USD pagos à empresa em 5 de Junho de 2015.

Em resposta, foi apenas afirmado que “[r]econhecemos a existência desse saldo, e confirmamos que tem a ver com o fornecimento de combustível em Díli. As senhas para cobrir esse saldo, já foram fornecidas e estão a ser utilizadas em Díli”, resposta que, carece de adequada demonstração documental.

Em 8 de Setembro de 2015, foi celebrada uma denominada “adenda” ao contrato anteriormente assinado com a *Zebra Fuel*, que, segundo a qual, procede ao alargamento da validade do contrato para o fornecimento de combustível até 31 de Dezembro de 2015.

Esta (denominada) adenda tem o valor de 40.000 USD e prevê preços unitários por litro de combustível diferentes dos que constavam do contrato, não fazendo distinção entre preços a praticar em Díli ou Oe-Cusse.

Refira-se, desde logo, que o contrato assinado em Setembro não constitui uma Adenda ao contrato de Fevereiro de 2015 (assinado apenas em Maio pelo representante da *Zebra Fuel*), constituindo, isso sim, um novo contrato.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Refere a denominada adenda, que o período de implementação do primeiro contrato havia expirado. Ora o contrato datado de Fevereiro não menciona qualquer validade, assumindo-se, assim, que o mesmo expirou com o fornecimento do combustível que constituía o seu objecto.

Por outro lado, os preços fixados contratualmente em Setembro para o combustível a fornecer são diferentes (e mais elevados) do que os preços definidos no contrato anterior, razão pela qual, o mesmo deve ser considerado como um novo contrato e não como uma adenda.

No âmbito desta (denominada) “adenda”, a empresa procedeu, em 17 de Setembro de 2015, à entrega de cupões de combustível no valor total de 38.750 USD, tendo a RAEOA procedido ao pagamento de 23.500 USD, em 4 de Novembro daquele ano.

No âmbito desta auditoria foi solicitado à Autoridade que justificasse a diferença de 1.250 USD, existente entre o valor da “adenda” (40.000 USD) e o valor correspondente às senhas entregues pela empresa (38.750 USD).

Foi pedido, também, o envio do Relatório do Departamento de Património relativo aos gastos de combustível que esteve na base do pagamento de 23.500 USD.

Em resposta, a Autoridade afirmou que foram, de facto, fornecidos pela empresa cupões no valor de 40.000 USD, e procedeu ao envio de um “Relatório Resumo Gastos Combustível dos Secretários Regionais”, com data, julgamos que por engano, de 25 de Julho de 2015, que menciona um total de combustível fornecido de 40.000 USD, entre 15 de Setembro e 30 de Novembro.

Ora, os esclarecimentos prestados e documentos juntos merecem-nos os seguintes comentários.

Desde logo, e ao contrário do afirmado e dos cálculos feitos pela Autoridade sobre o valor dos cupões fornecidos, segundo o “Termo de Entrega” da *Zebra Fuels*, de 17 de Setembro de 2015, foram entregues 1050 cupões de 5 USD, correspondentes a 5.250 USD, e 3.350 cupões de 10 USD, no total de 33.500 USD, o que, somado, dá 38.750 USD e não 40.000 USD.

Por outro lado, o relatório apresentado não justifica o pagamento de 23.500 USD feito no início de Novembro, constituindo, apenas, o resumo em USD do combustível que se diz ter sido já consumido. A este propósito, o que se pedia era o relatório dos consumos efectivos, por viatura, motorizada e gerador, em litros de combustível.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Uma vez que existiam dúvidas quanto à execução dos contratos celebrados com a *Zebra Fuel*, foi pedido à Autoridade que, em contraditório, remetesse os documentos comprovativos do efectivo fornecimento do combustível que foi objecto de pagamento, designadamente, através da apresentação dos relatórios mensais de consumo de combustível das suas viaturas, motorizadas e geradores, com referência expressa ao número de série dos cupões utilizados e às matrículas dos veículos.

Em **contraditório**, os dois responsáveis da RAEOA, afirmaram que não foi possível localizar os documentos da proposta apresentada pela *Aitula* e que, em 2015, não existiam os relatórios mensais de consumo de combustível que foram solicitados.

Terminam afirmando que “verificando a apontada falha de controlo interno os titulares dos órgãos irão repor o valor em falta, protestando juntar o comprovativo assim que for realizado”, sendo que, contudo, não se percebe a que valor se estão a referir, se aos 1.250 USD, resultantes da diferença entre o valor do contrato (40.000 USD) e o valor das senhas fornecidas (38.750 USD), se ao valor de 23.500 USD, ou se a ambos.

Sem prejuízo, os mesmos responsáveis vieram, em 14 de Junho de 2018, juntar ao processo desta auditoria o resultado da avaliação feita pelos serviços da RAEOA sobre o contrato celebrado com a empresa, que resultou no apuramento de um crédito a favor da Região de 1.347 USD que deverá vir a ser devolvido pela empresa.

Assim, **recomenda-se** à RAEOA que:

- 15. Proceda à recuperação do valor de 1.347 USD pendente de regularização pela Zebra Fuels a favor da RAEOA, relativo ao fornecimento de combustível;***
- 16. Introduza procedimentos de controlo sobre a utilização de veículos da Região, como seja a obrigatoriedade do preenchimento do Trip Ticket e a elaboração de relatórios trimestrais sobre os consumos de combustível por veículo.***

2.8.4 TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS

A Autoridade procedeu, em 2015, à realização de transferências públicas no valor total de 1.449.426 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As principais transferências realizadas constam da tabela seguinte:

Tabela 11 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS – 2015

N.º Ordem	Objecto	Data	Entidade	Valor (USD)
1	Apoio Rehabilitasaun ba Igreja Oe-Cusse	1/5/2015	Paróquia Nossa Senhora do Rosário	66,498
2	Support to Institutional Development of Oe-Cusse Special Administrative Region and ZEESM	4/5/2015	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)	850,000
3	Halo Peskiza ba Istoría Oral Oe-Cusse	11/5/2015	Assossiasaun Intelectual Atoni Oe-Cusse	20,000
4	Financiamento	19/6/2015	Klibur Uniaun ba Kreditu	118,123
Total				1,054,621

A transferência de 850.000 USD para o PNUD, realizada em 22 de Junho de 2015, diz respeito ao Projecto para Reforço das Capacidades Institucionais da RAEOA e ZEESM, cujo acordo foi assinado com a Autoridade em 4 de Maio de 2015, para ser executado entre Janeiro de 2015 e Dezembro de 2017 (três anos) e que tem um orçamento total de 4,2 milhões USD.

O projecto pretende melhorar o funcionamento das instituições públicas regionais nas áreas do planeamento, prestação de contas (*accountability*) e transparência e melhorar o acesso aos meios de subsistência por parte dos grupos mais vulneráveis (alimentação, água, abrigo e vestuário - *livelihoods*).

Além das transferências constantes da Tabela anterior, foram consideradas como transferências públicas as despesas com a compra de materiais de construção a distribuir pelos habitantes que tiveram as suas casas e/ou quiosques afectados pela construção do sistema de irrigação de Tono e pela construção das novas estradas, com um valor total de 117.358 USD.

Foram ainda feitas transferências públicas de 213.275 USD para os conselhos dos sucos.

2.8.5 CAPITAL MENOR

2.8.5.1 Compra de Computadores e Outros Equipamentos

A Autoridade procedeu à compra de computadores e outros equipamentos para assessores, engenheiros e arquitectos, através de contrato assinado em 20 de Outubro de 2015 com a empresa *Edbinho*, no valor 49.640 USD.

A assinatura do contrato foi precedida de uma solicitação de cotações a quatro empresas, tendo a *Edbinho* apresentado a proposta com o preço mais baixo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Da lista de equipamentos e artigos a comprar e que constituíram o objecto do procedimento de aprovisionamento realizado, constam *laptops* da marca *Lenovo* (3 unidades) e *desktops* da marca *Toshiba* (10 unidades). Foram incluídos, também, equipamentos tão diversos como secretárias e cadeiras de escritório, impressoras e outros equipamentos específicos para a Direcção Regional de Infraestruturas.

Consta do contrato a lista de equipamento a comprar com indicação expressa da respectiva marca e modelo.

A empresa procedeu à entrega dos equipamentos no dia 9 de Dezembro de 2015, tendo o pagamento sido feito pela Autoridade em 15 do mesmo mês.

Acontece que **a empresa não procedeu à entrega dos *desktops* que constituem o objecto do contrato**. Com efeito, **foram entregues 10 *desktops* da marca *Lenovo* e não da marca *Toshiba***.

Não foi obtida evidência da existência de qualquer documento em que se tenha procedido à análise desta troca de equipamentos face ao que estava previsto no contrato e tinha servido de base à solicitação de cotações realizada.

Apenas após tal facto ter sido questionado no âmbito desta auditoria, foi afirmado que:

“1. Justifikasaun ba kompras computadores ho Marca LENOVO. Ba Dadun ne'e Autoridade seidauk hatu'ur padraun ba uniformizasaun usus ba bens iha eskritorio. Tamba ne'e mak mosu katak kompras ba equipamentos elektroniko sira refere liu ba equipamento nebe mak utilizadores sira familiar ba. Asaun ida ne'e la Ho tendensia atu sai abitu, maibe atu fasilita deit necesidades iha tempo nebe badak. Autoridade mos planeia ona atu estandarizasaun ka uniformizasaun ba bens nebe sei utiliza iha RAEOA.”

De registar que as alegações apresentadas ignoram o facto dos documentos do procedimento de aprovisionamento realizado e do contrato constar referência expressa à marca *Toshiba* e não *Lenovo*. A opção pela marca *Lenovo* foi tomada posteriormente, sem que, à data, tenha sido justificada.

Ainda que, por mera hipótese, se aceitasse os argumentos apresentados, sempre teríamos de questionar porque razão, então, não foi a opção pela marca *Lenovo* tomada logo no início do procedimento de aprovisionamento.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Verificou-se, também, que a proposta da *Edbinho*, e que está subjacente ao contrato celebrado, apresentava um preço unitário de 400 USD para as USB 16 GB (artigo n.º 8, 3 unidades, no total de 1.200 USD), **preço que, qualquer pessoa poderia, imediatamente, concluir que era desajustado face ao valor de mercado.**

Não obstante, o júri do procedimento (“Ekipa Avaliasaun”), no relatório por si elaborado em 19 de Outubro de 2015, não fez qualquer referência a tal facto, tendo proposto a adjudicação do contrato ao Presidente da Autoridade sem qualquer reserva à proposta da *Edbinho*.

A factura apresentada pela empresa, em 9 de Dezembro de 2015, aquando da entrega dos equipamentos, faz referência ao mesmo preço unitário (400 USD) e quantidades (3 unidades).

O “Termo de Entrega Património do Estado” (ref. N.º 01/SRF/DPE/XII/2015), datado de 10 de Dezembro e elaborado pelos serviços da RAEOA, dá conta da entrega das 3 USB 16 GB.

Posteriormente, a empresa enviou, em 18 de Dezembro, uma carta dirigida ao Presidente da Autoridade, onde afirma que:

“Liu husi biban ne’e ami hodi Companhia nia naran hakarak halo justifikasaun ba Item No. 8 (...) neduni ami hakarak hato ba parte aprovisionamento hodi rekompensa preso iha ba kuantidade husi Item No. 8 ho Kuantidade 3 unidades ba 35 unidades e liu husi oportunidade ida ne’e mos hakarak justifika ba Ita Bo’ot sira Katak **iha mis calculate ba preso nebe ami hato ba aprovisionamento** ho nune ami hakarak completa fila fali ekipamento hirak iha Item No. 8 hanesan USB 16BG (32 Unit).” (negrito nosso)

Ora, a empresa veio, naquela data, reconhecer que o preço estava desajustado, tendo afirmado que o mesmo se tinha devido a um erro de cálculo aquando da realização do procedimento de aprovisionamento. Ora esta justificação não deixa de ser curiosa, pela seguinte razão.

Vejam, então, os preços unitários apresentados pelas várias empresas para a USB 16 GB:

- *Edbinho* – 400 USD;
- *Vanov Technology* – 600 USD;
- *Eltomery* – 600 USD;
- *Joviver* – 425 USD.

Se analisarmos os preços apresentados por estas empresas, que foram convidadas pela RAEOA a apresentar propostas no procedimento de aprovisionamento aqui em análise, podemos ser levados a concluir que, aparentemente, todas elas se enganaram a calcular o preço deste artigo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Contudo, tal parece ser um cenário muito pouco provável, sendo, ao contrário, um indício de que terá havido conluio entre as empresas.

Importa não esquecer que estamos perante um artigo que se pode encontrar com facilidade em Díli a um preço inferior a 40 USD.

É certo que estamos apenas perante um dos artigos que foram comprados, mas é, sem qualquer dúvida **indiciador do que poderá ter sido um procedimento em que se verificou o conluio entre as empresas convidadas.**

Acresce que, e no mesmo sentido, de acordo com carta da Direcção Regional das Infraestruturas, de 26 de Janeiro de 2016, dirigida ao Presidente da Autoridade, os preços unitários previstos no contrato encontravam-se inflacionados. Nesta carta, são comparados os preços do contrato com os preços que resultaram de uma pesquisa realizada por aquela Direcção.

Da análise dos preços apresentados pela Direcção, **constata-se que, de facto, muitos dos preços previstos no contrato são inflacionados.**

Por despacho do Presidente da Autoridade de 29 de mesmo mês, foi solicitado a João Coimbra, responsável pelo aprovisionamento, que apresentasse justificação para as diferenças de preços apresentados.

Nesta auditoria, foi pedido à Autoridade que apresentasse justificação para as diferenças encontradas entre os preços contratuais e os constantes da carta da Direcção Regional das Infraestruturas. Foi também questionada a Autoridade sobre quais as medidas por si tomadas após o despacho de 29 de Janeiro de 2016 e após a apresentação de justificação para as diferenças encontradas.

Relativamente ao primeiro aspecto, a Autoridade apenas afirmou, relativamente à carta da Direcção, que “[p]ara alguns dos artigos, não foram apresentados preços, mas um pedido de clarificação entre os preços cotados e os preços on-line”.

Sobre as medidas tomadas, foi afirmado, tão só, que [e]sta situação refere-se a um artigo. O preço oferecido, **foi apresentado por lapso aritmético** pela própria empresa. Resolveu-se negociar as quantidades desse artigo, USB, face ao orçamento proposto” (negrito nosso).

Ora, os esclarecimentos apresentados não são satisfatórios, pelas seguintes razões.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Em primeiro lugar porque, ao contrário do que se dá a entender na resposta da Autoridade, a alteração às quantidades das USB foi feita em 18 de Dezembro de 2015 pela própria empresa. Ora, como já se disse, a carta da Direcção Regional das Infraestruturas é de 26 de Janeiro de 2016 e o despacho do Presidente da Autoridade, em que determina que sejam justificadas as diferenças de preços apontadas na carta da Direcção, é de 29 do mesmo mês.

Acresce que, e como bem demonstrou a Direcção Regional das Infraestruturas, não era apenas o preço da USB que estava inflacionado, mas, sim, a generalidade dos preços.

Face aos esclarecimentos prestados pela Autoridade, conclui-se que, **o despacho do seu Presidente, de 29 de Janeiro de 2016, no sentido de se justificar as diferenças de preços apontadas, não teve qualquer seguimento.**

Cabe aos responsáveis pela RAEOA reflectir sobre estes factos e tomar as medidas necessárias à sua correcção.

Recomendação:

17. Proceda à publicação de anúncios nos procedimentos por solicitações de cotações, assegurando uma maior participação por parte das empresas e garantindo, assim, uma maior concorrência e obtenção de melhores propostas, o que reduz as possibilidades de manipulação dos procedimentos de aprovisionamento.

2.8.5.2 Compra de Veículos Ligeiros

No ano de 2015 a Autoridade procedeu à celebração de dois contratos para o fornecimento de 13 viaturas ligeiras, com o valor total de 661.290 USD.

Tabela 12 – CONTRATOS COMPRA DE VEÍCULOS LIGEIOS - 2015

N.º Ordem	Objecto	Data	Adjudicatário	Valor
1	Fornecimento de 7 viaturas da marca Mitsubishi Pajero GLS	17/3/2015	Dragon Service	391,790
2	Fornecimento de 1 viatura da marca <i>Toyota Land Cruiser</i> 200 Series GXL Automatic e 5 viaturas da marca <i>Toyota Hilux</i> Double Cabin Manual 4WD	8/9/2015	Auto Timor-Leste	269,500
Total				661,290

Os dois contratos foram precedidos da realização de procedimento por solicitação de cotações, o primeiro a seis empresas e o segundo a sete empresas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os documentos dos dois procedimentos de aprovisionamento referem expressamente que se pretende comprar veículos de marcas e modelos específicos (“*Mitsubishi Pajero VRX*”, no primeiro, e “*Toyota Land Cruiser 2015*” e “*Toyota Hilux Vigo Champ Double Cabin*”, no segundo procedimento).

A referência a marcas e modelos específicos limita a concorrência, podendo, ainda que não propositadamente, consubstanciar o favorecimento de um distribuidor específico.

Por outro lado, **torna a realização de procedimentos por solicitação de cotação menos eficazes (ou mesmo inúteis) para a obtenção das melhores propostas e condições para as instituições públicas.** Exemplo paradigmático disto mesmo, são os dois procedimentos aqui em análise.

No procedimento de aprovisionamento realizado com vista à compra de sete *Mitsubishi Pajero VRX*, os serviços de aprovisionamento da RAEOA solicitaram cotações a seis empresas, onde se inclui a *Dragon Service* (a quem foi adjudicado o contrato) e a *Auto Timor-Leste*.

Ora, pode afirmar-se que é do conhecimento público, e julgamos que, também, do conhecimento dos serviços de aprovisionamento da RAEOA, que a *Dragon Service* vende carros novos da marca *Mitsubishi*, enquanto que a *Auto Timor-Leste* vende a marca *Toyota*.

Já no procedimento de aprovisionamento para a compra de “*Toyota Land Cruiser 2015*” e “*Toyota Hilux Vigo Champ Double Cabin*”, foram solicitadas cotações a sete empresas, de entre as quais, a *Auto Timor-Leste* (que veio a fornecer os veículos), a *Dragon Service* e a *Entreposto*.

Tratando-se de um procedimento de aprovisionamento que visa a compra de um veículo e modelo específico da marca *Toyota*, a *Auto Timor-Leste*, estava, desde o início do procedimento, em vantagem sobre as demais, uma vez que se trata do representante desta marca em Timor-Leste.

Já a *Entreposto*, é o importador exclusivo autorizado para as marcas *Ford* e *Hyundai*, razão pela qual, não pode vender veículos *Toyota*. Assim sendo, convidar, como foi feito pela RAEOA, esta empresa a apresentar cotações para o fornecimento de *Toyota Hilux* é, podemos dizer, inútil, uma vez que a empresa não o poderá fazer.

O que a *Entreposto* poderia ter feito, como aliás veio a fazer, é apresentar proposta para a venda de *Ford Ranger*, veículo ligeiro do tipo *pickup*, em tudo semelhante do ponto de vista funcional à *Toyota Hilux*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De igual modo, também a *Dragon Service* poderia, caso o procedimento de aprovisionamento não fosse restringido a um modelo e marca específico, ter apresentado proposta para o fornecimento de *Mitsubishi Triton*, o modelo *pickup* desta marca.

Conforme se percebe, **a referência expressa a uma marca e modelo de veículo automóvel nos procedimentos de aprovisionamento público, limita a concorrência e não salvaguarda adequadamente os interesses financeiros do Estado**, se não vejamos.

Apesar da já mencionada referência expressa a marca e modelo nos dois procedimentos, a *Entreposto*, empresa que foi convidada pela RAEOA a apresentar uma cotação para o fornecimento do *Land Cruiser* e dos cinco *Toyota Hilux*, apresentou proposta para fornecer um *Hyundai Santa Fé* e cinco *Ford Ranger*.

As propostas de modelos e preços apresentados pelas *Auto Timor-Leste* e pela *Entreposto* foram os seguintes.

Quadro 3 – APROVISIONAMENTO DE LAND CRUISER E HILUX - 2015

Solicitação de Cotações	Proposta Auto Timor	Proposta Entreposto	Contrato Auto Timor
Toyota Land Cruiser 2015 Especificações Técnicas: Will be 5.7L DOHC 32-Valve V8 Petrol Engine 381 hp and 400lb-ft of torque, powertrain will probably be mated to the either 6-speed manual transmission or 5-speed automatic, other alternatives are 4.0 L V6 dual VVT-i petrol engine with 282 hp and diesel 3.0 L D-4D with 190 horsepower.	New Toyota Land Cruiser 200 Series GXL Automatic Especificações Técnicas: <i>Sem informação</i> Preço 75.000 USD New Toyota Land Cruiser 200 Series GX Manual V8 Especificações Técnicas: <i>Sem informação</i> Preço: 99.000 USD	Hyundai Santa Fé Station Wagon 4X4 Especificações Técnicas: 2.200 cc, 200 HP, Manual 6 Speed + reverse, All Wheel Drive (4WD), Power Windows, Central lock, Diesel, 7 seats, Upholstery: leather Preço: 39.500 USD	Toyota Land Cruiser LC 200 GXL 4.5 Diesel Automatic Especificações Técnicas: <i>Sem informação</i> Preço: 75.000 USD
Toyota Hilux Double Cabin Manual 4WD Especificações Técnicas: 3.0G 4X4, 3000 cc, diesel, Manual, model year 2014, A/C, Leather seats, CD Player, Fog lamp, SRS Airbag, Black interior as standard silver, Full Accessories, Inclusive winch, Fog lamps, Snorkle, Roof rack, Roll bar, Rollershutter, Frint and rear Bull Bar.	Toyota Hilux Double Cabin Especificações Técnicas: Turbo Diesel, 3.000 cc, 4WD, 5 Speed, Manual Preço: 38.900 USD	All-New Ford Ranger Pick UP Double Cabin 3.2L XLT 4X4 Especificações Técnicas: 3.200 cc, 200 HP, Manual, Power Windows, Central lock with remote control, Diesel, 5 seats Preço: 31.950 USD	New Toyota Hilux 3.0 Diesel Manual Especificações Técnicas: <i>Sem informação</i> Preço: 38.900 USD



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As especificações técnicas definidas para a solicitação de cotações realizada referem-se a modelos específicos da marca *Toyota* e não a características gerais dos veículos que se pretendia comprar. Estas especificações técnicas foram, essencialmente, copiadas de modelos específicos desta marca.

Ora tal prática é contrária às boas práticas em matéria de aprovisionamento público, uma vez que limita, desde o início do procedimento, a concorrência.

A proposta apresentada pela *Entrepasto* não vai ao encontro do que consta da solicitação de cotações, na medida em que não se propõe fornecer veículos *Toyota*. No entanto, como defenderemos mais à frente, a questão central tem a ver com a forma como esta solicitação contraria o disposto no RJA.

Não obstante, ambas as propostas recebidas pela RAEOA foram incluídas no relatório do júri do procedimento sem que, contudo, tenha havido uma proposta de decisão, sendo “recomendação” do júri apenas a seguinte “[k]ondisaun ida ne’e Ekipa Avaliasaun apresenta mos ba SEXA Presidente da Autoridade hanesan referencia hodi hola desisaun. Ekipa Avaliasaun apresenta relatorio ne’e hodi hetan desisaun”.

O relatório não inclui nenhuma análise comparativa e/ou crítica das propostas recebidas, limitando-se a apresentar as características dos veículos, face, por exemplo, áquilo que estava nos documentos do procedimento de aprovisionamento.

Este relatório foi objecto de despacho de aprovação do Presidente da Autoridade sem que se perceba a quem foi adjudicado o fornecimento das viaturas, sendo certo que o contrato foi celebrado com a Auto Timor-Leste. No entanto, tal não resulta do relatório do júri, nem do mencionado despacho.

Dispõe o n.º 2 do art. 4.º do RJA que “[a]s condições de acesso e de participação são iguais para todos os interessados e tais critérios devem ser bem expressos em toda a tramitação do procedimento de aprovisionamento, **sendo interdita qualquer discriminação aos concorrentes**” (negrito nosso) – princípio da igualdade.

O n.º 3 do mesmo artigo estabelece que “[d]eve ser garantido que **em cada procedimento sejam consultados o maior número possível de interessados** e, sempre, o número mínimo que a lei imponha - princípio da concorrência.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nos termos do n.º 1 do art. 5.º [n]a preparação e ao longo de todo o procedimento, o Serviço Público deve velar pela máxima satisfação das necessidades colectivas que a lei lhes confia e dá a cargo” – princípio do interesse público - determinando o seu n.º 2 que [n]os procedimentos de aprovisionamento devem ser considerados todos os interesses, sendo que **nos documentos de concurso e outros documentos relevantes não se podem incluir cláusulas susceptíveis de beneficiar ou prejudicar qualquer das partes**“ – princípio da imparcialidade.

Já o art. 7.º, também do RJA, estabelece que os [o]s critérios da adjudicação, devem estar bem definidos em momento anterior ao procedimento e ser garantida a informação aos interessados a partir da data de abertura” (n.º 1) e que “[a] **escolha das propostas tem de ser sempre fundamentada por escrito** (n.º 2) – princípio da transparência.

Determina, ainda, o RJA, no n.º 1 do seu art. 8.º, que [o]s documentos relevantes que servem de base ao procedimento devem manter-se inalterados durante toda a tramitação processual, até o final – princípio da estabilidade.

Ora, a indicação nos procedimentos de aprovisionamento da marca e modelo dos veículos que se quer comprar, limita, de forma objectiva, a capacidade de outros potenciais interessados em apresentar propostas, que não as empresas representantes da marca em questão, o que, em consequência diminui a concorrência.

Acresce que esta prática pode ser entendida como uma forma de, logo à partida, se beneficiar uma determinada empresa em detrimento das restantes empresas que vendem em Timor-Leste o mesmo tipo de veículo (por exemplo, do tipo *pickup*) mas de marca diferente daquela que foi indicada nos documentos dos procedimentos.

Por outro lado, mas em consequência do que se disse, a limitação da concorrência vai afectar o resultado financeiro do procedimento e do contrato, uma vez que, não será possível obter a melhor proposta em termos de preço.

Como acima ficou demonstrado, no caso das cinco viaturas do tipo *pickup* e que a Autoridade decidiu, logo aquando do início do procedimento de aprovisionamento, que seriam da marca e modelo *Toyota Hilux*, não foi considerada a proposta apresentada pela *Entrepasto*, para cinco viaturas do tipo *pickup*, mas da marca e modelo *Ford Ranger*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Caso fosse considerada esta proposta, **a Autoridade teria poupado 6.950 USD, por cada uma das cinco viaturas compradas, o que daria uma poupança total de 34.750 USD.** Na prática isto significa que a Autoridade poderia ter comprado cinco *Ford Ranger* pelo preço de quatro *Toyota Hilux*.

É certo que o RJA, no n.º 1 do seu art. 8.º, estabelece que os documentos de aprovisionamento se devem manter inalterados ao longo de todo o procedimento. Tal significa, por exemplo, que as especificações técnicas e os critérios de adjudicação não podem ser alterados a meio dos procedimentos.

Ora o que aqui defendemos não é a alteração das especificações técnicas ou dos critérios de adjudicação durante os procedimentos de aprovisionamento. O que defendemos é que nos procedimentos de aprovisionamento realizados pela Autoridade, bem como por qualquer outra entidade pública, as especificações técnicas não façam referências a marcas específicas, mas, ao contrário, à caracterização do bem ou equipamento que se pretende comprar e que visa satisfazer uma determinada necessidade da entidade compradora.

No caso de viaturas do tipo *pickup*, que são veículos ligeiros que servem para o transporte de passageiros e mercadorias na cidade, mas, igualmente, em estradas em más condições, são várias as marcas que podem satisfazer as necessidades operacionais das instituições públicas.

Existem países que permitem a referência a marcas/modelos específicos nos procedimentos de aprovisionamento como forma de facilitar a identificação do tipo de equipamento que se pretende adquirir. Contudo, tal não significa que as propostas a apresentar por potenciais interessados têm que se limitar à marca/modelo referido nos documentos, nem podem as propostas apresentadas ser excluídas ou deixarem de ser devidamente consideradas no âmbito dos procedimentos, por mencionarem outras marcas/modelos diferentes das constantes dos documentos do procedimento.

Esta referência a marca/modelo específico nos documentos dos procedimentos de aprovisionamento deve ser sempre precedida da afirmação “do tipo...”, querendo isto dizer que a marca não é obrigatoriamente aquela, mas, ao contrário, é meramente indicativa, podendo, por esta razão, ser fornecidos equipamentos de outras marcas, desde que com as mesmas características técnicas e funcionais.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

É certo que existem marcas de melhor qualidade que outras, mas não pode ser descurada a apreciação do factor preço, por forma a ser dado cumprimento ao objectivo geral do aprovisionamento público, previsto, aliás, no RJA, de obtenção / escolha da proposta com melhor relação qualidade/preço (cf. n.º 1 do art. 86.º).

Por fim, salientar, a necessidade de fundamentar por escrito a decisão de escolha da proposta vencedora, o que, como acima se evidenciou não aconteceu nos dois procedimentos realizados para a compra de viaturas para a Autoridade.

Face ao exposto, considera-se que **a referência a marcas específicas nos documentos dos procedimentos, sem indicação da expressão “do tipo”, coloca em causa os princípios gerais do aprovisionamento o público da igualdade, concorrência, do interesse público e da imparcialidade**, previstos, respectivamente, nos n.ºs 1 e 3 do art. 4.º e nos n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, todos do RJA, aplicáveis à RAEOA por força do disposto no art. 10.º do DL n.º 28/2014, cit.

No **contraditório**, os responsáveis vêm defender-se argumentando que nas compras em questão se limitaram a dar cumprimento à Circular n.º 003/GPM/III/09, de 25 de Março de 2009, que, segundo os mesmos, “estabelecia que em todos os processos de aquisição de veículos do Estado tinham que ser adquiridas uma das seguintes marcas: Mitsubishi ou Toyota (...), por motivos de uniformização da frota do Estado”.

Ora, também aqui, não assiste razão aos responsáveis, uma vez que, ainda que se seguisse o que está previsto na referida circular, nada impedia a RAEOA de, em cada um dos procedimentos realizados, permitir a apresentação de propostas por parte de empresas que fornecessem *Toyota* ou *Mitsubishi*, trazendo aos procedimentos maior concorrência.

É referida, ainda, a necessidade de uniformização da frota ser fortemente sentida em Oe-Cusse, “onde é difícil adquirir peças para manutenção de veículos, assim como encontrar empresas capacitadas para a mesma, pelo que se entende que nesta situação específica é também justificado o aprovisionamento por marca”.

Não podemos deixar de apontar que, e apesar dos argumentos apresentados para a necessidade de compra por marca, a empresa que procedeu à manutenção e reparação dos veículos da RAEOA, pelo menos nos anos de 2015 e 2016, foi, curiosamente, o *Entreposto*, empresa que, como se sabe, vende automóveis da marca *Ford* e *Hyundai*. **Este facto, só por si, esvazia o argumento da necessidade de compra por marca.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face ao exposto, **recomenda-se:**

18. Defina, nos procedimentos de aprovisionamento realizados, o objecto da compra tendo em conta as características e funcionalidades pretendidas, sem limitar a participação nos procedimentos a fornecedores de marcas específicas.

2.8.6 CAPITAL E DESENVOLVIMENTO

2.8.6.1 Elaboração dos Projectos de Execução do Complexo Residencial e Edifício Administrativo

Foi celebrado em 2014, na sequência da apresentação em Julho daquele ano de proposta pela *Dalan*, o contrato para a elaboração do Projecto de Execução para a reabilitação e ampliação do complexo do **Condomínio Habitacional** em Pante Makassar, com o valor de 250.000 USD, dos quais 70% foram pagos no próprio ano.

Contudo, apesar de solicitado várias vezes durante o trabalho de campo aos serviços da Secretaria Regional para as Finanças, por diversas vezes, o mesmo apenas veio a ser enviado à CdC em sede de **contraditório**, tendo, agora, os responsáveis justificado que, como o mesmo foi celebrado pelo então Primeiro-Ministro, “à altura da Auditoria [em Junho de 2016], não dispunha a RAEOA do contrato requerido, tendo apenas só posteriormente obtido”.

Não podemos deixar de estranhar a justificação apresentada, uma vez que, apesar do contrato não ter sido celebrado pelo Presidente da Autoridade, o mesmo foi pago pela RAEOA no ano de 2014. Pelo que se percebe, a RAEOA procedeu ao pagamento do contrato sem que estivesse na posse do mesmo.

Em 15 de Abril de 2015, foi celebrado o contrato para a “Concepção do estudo Marterplan do Complexo Administrativo da Região e do Projecto de Arquitectura e Projectos de Especialidade para o Novo **Edifício Administrativo**” da RAEOA, pelo preço de 470.000 USD.

Acontece que a proposta apresentada pela empresa, em Julho de 2014, para este projecto tem um valor de 230.000 USD, tendo sido pedido à RAEOA que apresentasse justificação para a diferença de 240.000 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No âmbito do **contraditório**, os responsáveis afirmaram que a proposta inicialmente apresentada pela *Dalan* se referia à reabilitação do edifício existente, tendo-se, posteriormente decidido proceder à demolição deste e construção de um novo edifício, que foi objecto de nova proposta apresentada pela mesma empresa, pelo que a questão que se colocava está esclarecida.

2.8.6.2 Elaboração do Plano de Ordenamento de Ataúro

O Presidente da Autoridade celebrou com a *Dalan*, em 16 de Março de 2015, o contrato para a Elaboração do Plano de Ordenamento de Ataúro, pelo valor de 970.528 USD.

A escolha da empresa foi feita por ajuste directo – cf. **Ponto 2.8.2.3** deste Relatório.

De acordo com a “Proposta Financeira” da “Proposta de Desenvolvimento do Plano de Ordenamento do Território para a Ilha de Ataúro” apresentada pela empresa em 25 de Fevereiro de 2015, parte integrante do contrato celebrado (cf. cláusula 7.^a), o preço contratual inclui uma vertente relativa ao pagamento dos salários dos recursos humanos responsáveis pelo trabalho a desenvolver, cujo valor ascende a 730.000 USD. Os restantes 240.528 USD respeitam a despesas com a produção de “brochuras e marketing” (45.000 USD), despesas “administrativas” e com “deslocações” (100.200 USD) e impostos (37.328 USD).

Não consta da proposta apresentada, nem do contrato, o “Quadro de Remunerações” dos recursos humanos afectos à execução do contrato, pelo que o preço do mesmo, não se encontra justificado.

No âmbito desta auditoria foi solicitado à Autoridade, em 28 de Junho de 2016, que juntasse cópia do “Quadro de Remunerações” inerente ao contrato e que justificasse o valor de 730.000 USD. Em resposta de 5 de Agosto de 2016, a Autoridade juntou uma carta da *Dalan*, datada de 5 de Julho do mesmo ano, que continha, em anexo, a “Proposta” já referida e o “Quadro de Remunerações” solicitado.

Não obstante o facto de a *Dalan* ter procedido à apresentação do “Quadro de Remunerações” relativo ao contrato, não podemos deixar de registar que a empresa apenas o fez após o mesmo ter sido solicitado pela equipa de auditoria à Autoridade e esta, posteriormente, o ter pedido à empresa.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Como já se disse, a proposta da empresa foi apresentada em Fevereiro de 2015, tendo o contrato sido assinado em Março do mesmo ano. Já o “Quadro de Remunerações” foi apresentado pela *Dalan*, após solicitação no âmbito da auditoria, em Julho de 2016, ou seja, cerca de ano e meio após a apresentação da proposta.

Ora, isto quer dizer que **a Autoridade, aquando da adjudicação por ajuste directo à empresa, não procedeu à análise do preço do contrato, uma vez que em Fevereiro e Março de 2015, não tinha, nem solicitou à *Dalan*, justificação do valor das remunerações constante da proposta.**

Estando nós perante uma adjudicação por ajuste directo, que consideramos ilegal (cf. **Ponto 2.8.2.3**), exige-se do ente público especial cuidado na negociação com as empresas uma vez que o preço contratual, nesta situação, não resulta de um contexto concorrencial.

Se num concurso público se pode aferir da razoabilidade dos preços constantes das várias propostas apresentadas através da comparação entre as mesmas, já **no ajuste directo, a instituição pública deve solicitar a justificação detalhada para o preço apresentado na proposta, coisa que, no caso vertente, não aconteceu.**

Outro aspecto relevante é o facto da justificação do **preço contratual**, entretanto enviada, **incluir os salários de cinco “técnicos locais” (estagiários) com salários de 2.500 USD/mês**, dos quais dois, pelo período de seis meses, e dois, durante dois meses, **que representa um custo total de 45.000 USD, incluído no valor do contrato.**

Ora, **um dos aspectos a considerar no aprovisionamento público e que se encontra previsto no RJA, tem que ver com a criação de emprego local (cf. al. c) do n.º 5 do art. 86.º). É de enaltecer que a *Dalan* tenha incluído na sua proposta a criação de emprego para cinco técnicos Timorenses, sendo, contudo, tão ou mais importante, ainda, demonstrar que o fez efectivamente, cabendo à RAEOA, no âmbito da execução do contrato, exigir a demonstração de tal facto.**

Os argumentos apresentados pelos dois responsáveis pela RAEOA constam da **pág. 49 do Vol. II** deste Relatório, que aqui se dão por reproduzidos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As afirmações feitas não nos merecem grandes comentários, sendo necessário, contudo, refutar a afirmação de que a “a RAEOA é alheia” ao esclarecimento apresentado *à posteriori* (em 5 de Julho de 2016), pela *Dalan*, a que acima se fez referência, uma vez que, segundo a própria empresa, tal esclarecimento foi feito a pedido da própria RAEOA, e aliás, enviado a este Tribunal pela Autoridade.

Relativamente à alegação de que, sendo um contrato do tipo *lump sum*, “não está subjacente uma estimativa de tempo e afetação de funcionários”, mas sim (e de acordo com os responsáveis) unicamente, a proposta de apresentação de estudos, não podemos deixar de afirmar que tal entendimento coloca em causa a boa gestão dos dinheiros públicos, pelas razões que, aliás, já acima referimos.

Com efeito, este entendimento é contraditório com o que aconteceu, por exemplo, com as propostas apresentadas pela mesma empresa, em Julho de 2014, relativamente ao Condomínio Habitacional em Pante Makassar e ao Novo Edifício Administrativo, nas quais, mesmo tratando-se de dois contratos *lump sum*, foram apresentados, como não podia deixar de ser, o “Resumo dos Custos”, o “Quadro de Remunerações” e o “Resumo de Despesas Diversas”, onde a empresa justifica o valor das propostas⁸⁸.

Acresce que os argumentos agora apresentados são, igualmente contraditórios, uma vez que na proposta financeira apresentada pela empresa para o Plano de Ordenamento de Ataúro constam também os valores relativos a despesas administrativas e despesas com viagens que, apesar de estarem incluídos no valor do contrato, não podem ser imputados a um estudo (ou *output*) em particular.

Independentemente de se tratar de um contrato do tipo *lump sum*, a proposta financeira tem que estar devidamente justificada, não apenas em termos de resultado a apresentar pela empresa contratada, mas, igualmente importante, tem que ter a desagregação do preço do contrato em função dos recursos humanos e materiais e imputar ao trabalho a realizar. Só desta forma poderá a entidade adjudicante, qualquer que ela seja, proceder à análise da razoabilidade e justiça da proposta apresentada pela empresa.

Este procedimento é crítico para a defesa do interesse público principalmente quando estamos perante a adjudicação de contratos por ajuste directo.

⁸⁸ Documentos que constam a fls. 1.388 a 1.391 (vol. 4) e 1.862 a 1.865 (vol. 5 do processo de auditoria)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A diferença fundamental entre os contratos do tipo *lump-sum* e os contratos do tipo *time-based* tem a ver com a forma de facturação dos mesmos (por *output* de trabalhos realizados ou por *input* de recursos humanos e materiais), sendo que o preço dos contratos tem que estar sempre justificado e fundamentado em termos de recursos humanos e materiais necessários.

Razão pela qual se **recomenda** que:

19. Proceda à análise do preço das propostas recebidas, exigindo das empresas a justificação detalhada do preço apresentado, nomeadamente no que se refere à apresentação do “Quadro de Remunerações” dos recursos humanos afectos à execução do contrato;

20. Verifique, no âmbito da execução dos contratos, o efectivo cumprimento por parte das empresas das obrigações contratuais referentes à criação de postos de trabalho para timorenses.

2.8.6.3 Instalação do Complexo Habitacional Pré-fabricado

Com vista à instalação em Oe-Cusse do Complexo Habitacional Pré-Fabricado existente nas instalações do Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato, em Díli, foi celebrado o contrato n.º C-16/RAEOA e ZEESM/XI/2015 (não datado) com a *TLS – Troy Logistics Services*.

De acordo com anotação constante do contrato o seu valor total é de 801.133,40 USD (resultante da soma dos seus anexos I, II e III, relativos a “orçamentos”).

Após solicitados esclarecimentos sobre este projecto, o Presidente da Autoridade remeteu a este Tribunal um novo contrato com o valor de 982.109,15 USD (ref. Gab. RAEOA e ZEESM.C.10/X/2015), com data de 30 de Outubro de 2015, que substituiu o contrato acima referido.

No ano de 2015, a RAEOA procedeu ao pagamento do valor de 550.000 USD, no âmbito deste contrato que visava, instalar o “complexo” para alojamento de convidados das Comemoração dos 500 Anos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Foram pedidas as contas finais relativas à execução deste contrato, com informação detalhada sobre os serviços e fornecimentos efectivamente prestados pela TLS, tendo em conta as notas manuscritas juntas às OP 343 e 455 (2015), **que fazem referência à necessidade de revisão dos valores contratuais, uma vez que parte dos trabalhos foram realizados pela própria RAEOA.**

No entanto, não foram enviadas as contas finais relativas à execução deste contrato, tendo sido informado que até Agosto de 2016 foram pagos 882.109,15 USD⁸⁹, faltando executar 100.000 USD, que estavam retidos pela RAEOA até esta considerar o projecto concluído.

Assim, foi solicitado à Autoridade que informasse, no **contraditório**, se já haviam sido feitas as contas finais do contrato e se o mesmo foi reavaliado tendo em consideração que parte dos trabalhos que constituem o seu objecto foram realizados pela RAEOA e não pela TLS.

Os responsáveis, na sua resposta, limitam-se a afirmar que o “Complexo Habitacional Pré-Fabricado ainda não foi recebido pela Região, não existindo por esse motivo, ainda, contas finais”, acrescentando que “[o] processo de acerto e verificação do executado apenas poderá ser feito aquando do processo de receção, o que ainda não foi feito”.

Ora, a instalação daquele “Complexo” foi feita antes da Comemoração dos 500 Anos, que como é bem-sabido decorreram no final de Novembro de 2015. Da resposta agora recebida, conclui-se que **tendo, entretanto, decorrido quase dois anos e meio da execução do trabalho, a RAEOA ainda não fechou as contas do contrato nem sequer tomou posse de um património que a si pertence.**

Apesar do que fica dito e assumido pelos responsáveis, os **mesmos não apresentam qualquer justificação para tal facto.**

Por outro lado, também se estranha que o “Complexo” ainda não tenha sido recebido quando, na verdade, já foi utilizado pela RAEOA, quando da Comemoração dos 500 Anos.

Acresce que, aquando da visita feita ao “Complexo” pelos auditores da CdC, em Junho de 2016, parte dos trabalhos realizados na Cozinha já apresentavam um grau de degradação muito avançado.

⁸⁹ Dos quais 332.109,15 USD foram pagos em Fevereiro de 2016.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, **se os trabalhos ainda não foram recebidos pela Região, isto quer dizer que ainda não se iniciou a contagem do prazo da respectiva garantia de qualidade** pelo que, deverá a empresa, naturalmente, proceder à reparação dos danos existentes uma vez que o “Complexo” ainda está, como afirmam os responsáveis no contraditório, sob a “responsabilidade e risco” da empresa.

Verificou-se, ainda, que alguns dos preços dos equipamentos subjacentes ao contrato estão inflacionados, por desajustados dos preços praticados no mercado, nomeadamente, os relativos aos equipamentos de ar condicionado e mobiliário para os quartos, face ao que veio a ser fornecido, de facto, pela TLS.

Sobre esta afirmação da CdC, consideram os responsáveis, em **contraditório**, que se verificou uma “extrapolação dos limites das suas competências na formulação de tal juízo infundado e uma ingerência indevida naquilo que são decisões de natureza política, praticadas dentro dos limites dos poderes de discricionariedade da administração pública”.

Sobre esta afirmação vamos por partes, começando por lembrar aqueles responsáveis que, de acordo com a LOCC, a CdC não se limita, no âmbito das suas auditorias a analisar questões de mera legalidade. Com efeito, como bem resulta do disposto na al. b) do n.º 2 do art. 40.º desta lei, a CdC aprecia, designadamente, “[s]e a gestão financeira se rege pelos princípios da **economia**, eficiência e eficácia” (negrito nosso).

Por outro lado, não se vislumbra como pode ser defendido que, em resposta a uma afirmação deste Relatório em que é dito que os preços inerentes ao contrato estão inflacionados, venham os responsáveis afirmar que tal é uma decisão de natureza política, praticada dentro dos limites dos poderes de discricionariedade da administração pública.

Estamos em crer que, ao contrário, cabe à administração pública gerir os recursos do Estado de acordo com os citados princípios da economia, eficiência e eficácia.

Assim, sendo, **a afirmação de que a CdC extravasou as suas competências e se ingeriu indevidamente em decisões de natureza política é totalmente infundada.**

Quanto aos factos relativos ao inflacionamento dos preços, basta dizer, em aditamento ao que constava no Relato de Auditoria, que estão em causa aparelhos de ar condicionado da marca *Midea* e mobiliário do *IKEA*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No decurso das deslocações da equipa de auditoria ao complexo habitacional, realizadas nos dias 15 e 16 de Junho de 2016, constatou-se, também, que algumas das casas pré-fabricadas do complexo se encontram a ser habitadas por pessoas estranhas à Autoridade (que não os seguranças).

Nesse sentido, foi questionado se as pessoas que estavam a habitar no complexo (que não os seguranças) pagavam renda.

Na sua resposta, a Autoridade esclareceu que “[p]or solicitação do signatário, estão a residir algumas pessoas no complexo, para garantir a sua manutenção e os serviços de segurança nocturna e evitar a vandalização do complexo”.

Ora a afirmação feita não é esclarecedora quanto ao facto de o **complexo estar a ser habitado por outras pessoas a título gratuito e que, segundo se apurou, estão ligadas à TLS, nada tendo a que ver com a segurança do espaço.**

No **contraditório**, foi afirmado que:

“422. Não obstante, da análise atual, ainda que perfunctória e dependente da efetiva entrega para melhor verificação, entende-se que os trabalhos realizados diretamente pela RAEOA têm valor ainda inferior ao saldo em aberto, devendo ser acertados aquando do processo de pagamento da última fatura.

423. Não estando a obra entregue, o risco e a responsabilidade pela manutenção da mesma são da responsabilidade da Troy Logistics, não tendo a RAEOA qualquer intervenção ou sequer possibilidade de oposição à manutenção de pessoal do fornecedor nas instalações,

424. O qual se afigura, aliás, legítimo em face da necessidade daquela empresa de gerir a sua própria responsabilidade e risco.”

Refira-se, desde logo, que estas afirmações são contraditórias e contradizem o que foi dito anteriormente pelo Presidente da Autoridade sobre esta matéria.

Se, por um lado, vem agora dizer que o risco e a responsabilidade pela manutenção do Complexo são da *Troy Logistics*, “não tendo a RAEOA qualquer intervenção ou sequer possibilidade de oposição à manutenção de pessoal do fornecedor nas instalações”, nos esclarecimentos anteriormente apresentados a este Tribunal, e que se citaram acima, referiu que por solicitação sua estão a residir no complexo pessoas para garantir a segurança das instalações.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, não se pode aceitar que o “Complexo” que é propriedade da Região, esteja na posse e a ser utilizado de forma gratuita por aquela empresa há mais de dois anos e meio.

Face a tudo o que se disse, recomenda-se que:

21. Proceda ao “fecho de contas” do contrato referente à Instalação do Complexo Habitacional Pré-Fabricado, devendo ter em conta o valor dos trabalhos incluídos no objecto do contrato que foram, na verdade, realizados pelos serviços da Região e o valor devido a título de rendas pela utilização das instalações para habitação de pessoas ligadas à TLS, desde o final de 2015;

22. Desenvolva os procedimentos necessários à recepção imediata e sem mais demoras pela Região do Complexo Habitacional Pré-Fabricado.

2.8.6.4 Construção do Complexo Habitacional em Fulolo e do Parque Desportivo e Jardim em Pante Makassar

Com vista à construção do Complexo Residencial em Fulolo e à Construção do Parque Desportivo e Jardim (Pacote I e II) foram celebrados pela RAEOA três contratos de obras com as empresas *Ji Sheng Construction*, *Dinhola* e *Jenolia*, respectivamente, com o valor total de 3.143.647 USD.

Tabela 13 – CONTRATOS COMPLEXO HABITACIONAL E PARQUE DESPORTIVO E JARDIM

Objecto	Data Contrato	Adjudicatário	Valor (USD)
Konstrusaun Parque Desportivo Pakote II	16/8/2015	Dinhola	559,082
Konstrusaun Parque Desportivo Pakote I	16/8/2015	Jenoila	897,528
Konstrusaun Residencia Fulolo	30/9/2015	Ji Sheng Construction	1,687,037
		Total	3,143,647

Tendo em conta que os três contratos foram celebrados por ajuste directo (cf. **Ponto 2.8.2.4**) e havendo alguma reservas relativamente aos respectivos preços contratuais, foi solicitado à RAEOA, no âmbito da auditoria, o envio a este Tribunal dos documentos referentes aos *Unit Price Analysis* referentes aos preços unitários constantes dos respectivos BoQ.

Em resposta, foram enviados documentos com a seguinte descrição:

“Documento em anexo – Unit Price Analysis – BoQ Complexo Residencial em Fulolo / Unit Price Analysis – BoQ Sport Court and Park Package I – Unit Price Analysis – BoQ Sport Court and Park Package II.”



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acontece que não consta dos documentos anexos a análise dos preços unitários constantes dos BoQ. Com efeito, o que a Autoridade enviou ao Tribunal foram os BoQ e não os *unit price analysis*. Como se sabe, são dois documentos distintos.

Face ao exposto, foi solicitado que, no **contraditório**, fossem apresentados os *unit price analysis* referentes aos três contratos contantes da Tabela anterior.

Nas suas alegações, alegam os responsáveis que no caso do Parque Desportivo o processo foi conduzido pelo MOPTC, razão pela qual não podem facultar os elementos.

Já em relação ao Complexo Residencial de Fulolo, afirmam que, dado que “o BoQ foi elaborado pela Direcção de Infraestruturas da RAEOA (...) não se justifica (...) a solicitada análise de preços unitários”.

A afirmação feita relativamente ao Complexo Residencial não nos merece grandes desenvolvimentos, com excepção de que tal afirmação desafia a razão e o que são consideradas as boas práticas em matéria de obras públicas, uma vez que, a elaboração de BoQ pressupõe, sempre, a existência de preços referência bem como de coeficientes de utilização de máquinas ou de meios humanos.

Assim, **recomenda-se** à RAEOA que:

23. Analise os preços unitários subjacentes aos BoQ de todos os contratos celebrados pela Região para a execução de obras públicas (unit price analysis), independentemente do procedimento de aprovisionamento inerente.

2.8.6.5 Construção de Hotel em Pante Makassar

Contrato de execução da obra

Foi celebrado em 5 de Março de 2015 o contrato para a construção de um Hotel em Pante Makassar, entre a Autoridade e a *Timor Capital Partners Asia, Lda.*, pelo valor de 10.008.593,44 USD.

Este contrato foi adjudicado por ajuste directo, tendo o *design* do mesmo sido incluído no objecto e preço do contrato.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face à inexistência de suporte documental relativo ao procedimento de aprovisionamento realizado e ao processo de adjudicação inerente à celebração do contrato, e tendo-se constatado que a obra se iniciou antes da assinatura do contrato, foram solicitados os seguintes esclarecimentos à Autoridade:

- a) A autorização para a abertura do procedimento e a aprovação da respectiva adjudicação resultaram de deliberações da Autoridade?
(se sim, junte, por favor, cópia da Deliberação)
- b) De que forma é que foi escolhida a empresa responsável pela construção do Hotel?
- c) Apesar do contrato ter sido celebrado apenas em Março de 2015 e de acordo com os documentos disponíveis, os trabalhos foram iniciados em Julho de 2014, tendo a “*Notification to Commence Works*” sido emitida em 16 de Junho de 2014 (documento assinado pelo, então, Primeiro-Ministro, Kay Rala Xanana Gusmão).
Apresente, por favor, justificação para o início dos trabalhos antes da assinatura do contrato.

Em resposta às questões colocadas, o Presidente da Autoridade afirmou que:

“O contrato foi recomendado com parecer positivo da ADN (Agência do Desenvolvimento Nacional), com o valor total de 10.008.593,44 USD. Foi adjudicado por ajuste direto pela necessidade, na altura, de se acelerar a construção do hotel, tendo em vista as celebrações dos 500 Anos da Interação Cultural e 40 anos da Proclamação da Independência, porque se esperava receber hóspedes WIP (Very Very Important People).

- a) Não existiu o procedimento formal, para a abertura do processo de aprovisionamento. A Autoridade não estava constituída na altura, por isso é que a recomendação veio das instituições competentes do governo central.
- b) Sendo ajuste direto, a forma foi a da adjudicação direta.
- c) Havia uma contradição nos custos entre as obras públicas e a ADN.

As obras publicas apresentavam custos superiores a 12 000 000 USD, e a ADN os custos acima referidos, assim, o signatário exigiu qua as instituições apresentassem um número único, que se consensualizassem em só um valor, tendo o processo arrastado por vários meses. Para obviar o tempo, pelas razões acima expostas e para concluir o hotel antes das celebrações (o que acabou por não acontecer), solicitou-se ao construtor que inicia-se os trabalhos de limpeza e aterro, antes da assinatura do contrato. Importa frisar que estava como certo que a Timor Capital seria a empresa escolhida.

Por isso, a ordem para o inicio das obras foi feita pelo então Primeiro-Ministro Kay Rala Xanana Gusmão.”



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sobre os esclarecimentos apresentados cumpre afirmar, desde logo, que, tendo por base os documentos juntos ao processo, a ADN apenas procedeu à revisão do *Bill of Quantities* (BoQ) do projecto, que constitui, aliás, competência legal desta instituição, não se podendo, daí, concluir que a ADN terá emitido “parecer positivo” à celebração do contrato.

Não obstante, importa salientar, também, **o reconhecimento de que não houve procedimento de aprovisionamento formal na adjudicação do contrato de cerca de 10 milhões USD à *Timor Capital Partners Asia***, sendo que se desconhece a que “recomendação” das “instituições competentes do governo central” se refere o Presidente da Autoridade nos seus esclarecimentos.

Por outro lado, é certo que a ordem para dar início aos trabalhos de construção do hotel é de 16 de Junho de 2014, tendo a Lei n.º 3/2014, que procede à criação da Região, sido publicada no dia 18 de Junho, e o Presidente da Autoridade sido nomeado em 25 de Julho do mesmo ano.

Contudo, o agora Presidente da Autoridade, havia sido nomeado “representante de Timor-Leste na Questão da Zona Especial de Economia Social de Mercado para Oé-cusse Ambeno”, em Fevereiro de 2013⁹⁰, sendo, por esta razão, a pessoa indicada para responder à questão colocada pela auditoria, quanto à forma como foi escolhida a empresa *Timor Capital Partners Asia* para a concretização do projecto de construção do Hotel.

A resposta limitou-se a “[s]endo ajuste direto, a forma foi a da adjudicação direta”.

Com efeito, **o que se pretendia saber é porque foi esta empresa a escolhida e não qualquer outra empresa e que critérios foram adoptados na escolha da empresa**, pelo que a pergunta se mantém e deverá ser respondida no âmbito do **contraditório**.

De salientar, desde já e sobre esta matéria, **que se desconhece qual a experiência anterior desta empresa na execução de obras públicas, tendo a mesma sido registada em Timor-Leste em 26 de Junho de 2013, com uma Autorização para Exercício de Atividades de Consultoria para os Negócios e a Gestão, emitida em 29 de Julho de 2014, já após o início da obra, não se tratando, assim, de uma empresa de construção licenciada**. Em Timor-Leste sabe-se, apenas, que a sede da empresa era na Suíte #353 no Timor Plaza.

⁹⁰ Resolução do Governo n.º 6/2013, de 13 de Fevereiro.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A empresa é uma associada da empresa ***Timor Capital Partners Asia PTE. LTD***, registada em **Singapura e constituída em 27 de Abril de 2013**, ou seja, **apenas dois meses antes de ter sido registada em Timor-Leste**. A sua actividade principal era “*securities exchange*” e como actividade secundária tinha “*collective portfolio investment funds with rental income*”. **Esta empresa foi, entretanto, dissolvida.**

Sabe-se, ainda, que a *Timor Capital Partners Asia PTE. LTD* (empresa de Singapura), celebrou um acordo (*bidding Letter of Interest*), anunciado em 11 de Dezembro de 2014, com a *Sitra Holdings (International) Limited*, empresa registada em Singapura, para o desenvolvimento do projecto de construção do Hotel, e que passava pela subcontratação das empresas *E-Timberhub* e *Sitra Dove Construction & Logistics (Sitra Dove)*. A *Sitra Dove* desenvolveria os trabalhos de construção e montagem subjacentes à obra, enquanto a *E-Timberhub* tinha a responsabilidade pela logística e assessoria do projecto.

No entanto, a *Sitra Holdings (International)* anunciou, em 13 de Janeiro de 2015, cerca de um mês após o acordo celebrado, ter recebido uma carta da *Timor Capital Partners Asia PTE. LTD* em que esta empresa desistiu de colaborar com as duas empresas (*E-Timberhub* e *Sitra Dove*), no desenvolvimento do Projecto.

Não se sabe que empresas foram, posteriormente, subcontratadas pela *Timor Capital Partners Asia* para proceder à realização das obras.

Quanto à justificação apresentada pelo Presidente da Autoridade para o facto de os trabalhos de construção terem sido iniciados (Junho de 2014) antes da assinatura do contrato (Março de 2015), a mesma parece não ter acolhimento nos documentos disponíveis.

Refere este responsável que se verificaram atrasos na celebração do contrato por existirem diferenças entre os custos do projecto apresentados pelo MOP e os custos apresentados pela ADN e que, por esta razão, foi dada ordem à empresa para dar início aos trabalhos de limpeza e aterro antes da assinatura do contrato.

Ora, como já se disse, a ordem para dar início aos trabalhos é de Junho de 2014.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acontece, porém, que a *Timor Capital Partners Asia* submeteu à Autoridade o seu orçamento (BoQ) do projecto (*Proposed Project Cost*) apenas em 11 de Novembro de 2014, ou seja, em data muito posterior ao início dos trabalhos. Este BoQ tinha um valor total de 12.553.745 USD, não se encontra assinado por nenhum responsável do Ministério das Obras Públicas. Na mesma data, o Presidente emitiu despacho, solicitando à ADN à avaliação do referido orçamento.

Esta entidade remeteu os resultados da sua avaliação à CNA no dia 15 de Novembro de 2014, ou seja, apenas quatro dias após a *Timor Capital Partners Asia* ter apresentado o seu orçamento à Autoridade.

Em 9 de Janeiro de 2015, o Presidente da Autoridade emitiu o seguinte despacho, desconhecendo-se em que data foi dado conhecimento do mesmo à ADN:

“Hau Husu ADN atu diskuti ba técnikus Obras Públicas atu hare diferenças. Hau hakarak hatene razaun ba diferensas.”

No dia 12 de Janeiro foi enviada uma carta à ADN, por João Coimbra, na qualidade de “Técnico do Aprovisionamento da RAEOA e das ZEESM”, onde é feita referência às diferenças existentes entre os orçamentos propostos pela ADN e pelo Ministério das Obras Públicas e solicitados esclarecimentos sobre o assunto.

A ADN, respondeu ao solicitado, tendo apresentado, no dia 14 de Janeiro, apenas dois dias após a carta e cinco dias após o despacho do Presidente, a “[c]larificasaun kona ba Resultado Custo ba Projecto Construsaun Hotel Oecuse”. Neste documento é feita a comparação entre a “*Original Propose*” e o resultado da avaliação feita pela ADN (“*Verified by ADN*”), explicada a metodologia adoptada por esta entidade e feita referência ao consultor responsável pelo *design* do hotel. Em nenhum momento é feita referência ao MOP por parte da ADN.

A avaliação da ADN significou uma redução do custo da obra dos iniciais 12.553.745 USD, para 10.008.593,44 USD, valor que veio a ser “[a]provado” por despacho do Presidente da Autoridade do dia 4 de Março de 2015, “com efeito à data do dia 14 de Janeiro de 2015”.

Como se percebe, **o atraso na assinatura do contrato não se deveu à existência de divergências entre o MOP e a ADN quanto ao valor do contrato**, desde logo porque as obras começaram muito antes da *Timor Capital Partners Asia* ter apresentado o orçamento/BoQ do projecto.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com “*First Project Status Report*” preparado pela empresa responsável pela obra, datado de 24 de Julho de 2014 e dirigido ao Presidente da Autoridade, os trabalhos iniciaram-se no dia 21 de Julho de 2014.

Acontece que, tal como vem evidenciado neste relatório e na “*Notification to Commence Works*”, **o Projecto de Execução do Hotel não estava terminado pelo que os seus custos, aquando do início da construção, nem sequer eram conhecidos.**

No primeiro documento é referido nomeadamente que “[o]nce the revised setting out is issued, our mechanical and electrical engineers will start looking for the M&E design (...)”, o que quer dizer que o projecto das especialidades Mecânica e de Electricidade não estavam terminados. É afirmado, também, que “[t]he project team is also reviewing the possibility of using Hyflux’s water treatment system”, que veio, posteriormente, a ser previsto no contrato e que, aquando do início dos trabalhos não estava decidido.

Sobre esta matéria, refere-se no segundo documento, de forma particularmente clara, que “[d]etailed technical specification of the construction and its cost will be determined in the contract after negotiation with Agência de Desenvolvimento Nacional (A.D.N) in due course”.

A ADN procedeu à revisão do BoQ em 15 de Novembro de 2014, sendo que a Autoridade apenas solicitou esclarecimentos adicionais àquela entidade em 12 de Janeiro de 2015, ou seja, dois meses depois, esclarecimentos que foram prestados pela ADN quase de imediato, no dia 14 do mesmo mês, sendo que o BoQ do projecto apenas foi aprovado pelo Presidente da Autoridade em 4 de Março de 2015, véspera da assinatura do contrato.

Quanto ao argumento apresentado de que a adjudicação foi feita “(...) por ajuste directo pela necessidade, na altura, de se acelerar a construção do hotel, tendo em vista as celebrações dos 500 Anos da Interação Cultural e 40 anos da Proclamação da Independência, porque se esperava receber hóspedes WIP (Very Very Important People)” a mesma veio a revelar-se inconsequente em virtude dos atrasos significativos verificados na execução da obra.

Não obstante todos os argumentos apresentados, **os factos descritos consubstanciam o incumprimento de regras básicas de gestão de obras públicas** cujas consequências ao nível da execução da obra serão analisadas em seguida.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As alegações apresentadas, em **contraditório**, pelos dois membros da Autoridade relativamente ao contrato de execução da obra, que se dão aqui por reproduzidas, constam das **págs. 51 a 53** do **Vol. II** deste Relatório.

Os argumentos apresentados não alteram os factos e conclusões acima expostos e que já constavam do Relato de Auditoria.

A análise relativa ao facto deste contrato ter sido celebrado por ajuste directo é feita no **Ponto 2.8.2.4** deste Relatório.

Execução física

O contrato, assinado em 5 de Março de 2015, previa que a construção fosse concluída em 304 dias (10 meses) contados a partir da data consignação da obra.

Acontece que a consignação ocorreu em Junho de 2014, pelo que a obra deveria estar concluída em Maio de 2015, ou seja, bem a tempo da realização da Comemoração dos 500 Anos que viriam a ser realizadas em Novembro de 2015.

Em correspondência dirigida ao Presidente da Autoridade, datada de 24 de Julho de 2014, a empresa garantiu que a obra estaria concluída até 31 de Julho de 2015, ou seja, a tempo da Comemoração.

Não obstante, foi solicitada informação à Autoridade sobre a data prevista para a conclusão da construção do Hotel aquando da celebração do Contrato, no início de Março de 2015.

Em resposta foi afirmado que:

“No entendimento do dono da obra, apesar do contrato ser assinado em 2015, a execução da terraplanagem estaria incluída na fase de construção do hotel, o que significa que o hotel estaria concluído antes de Novembro, ou pelo menos os quartos e as suites presidenciais, estariam concluídos antes de Novembro de 2015. Face à demora da execução do projeto, o construtor apareceu com uma nova interpretação dos 304 dias, de que o hotel estaria concluído só em Janeiro de 2016. Por outro lado, os 304 dias previstos, tinham também como base outras razões que se prendiam com a emissão das garantias.”

Acontece, porém, que a obra não viria a estar concluída a tempo da Comemoração dos 500 Anos, realizada em Novembro de 2015, nem mesmo em Janeiro de 2016, tendo sido assinada, em 22 de Abril de 2016, uma adenda ao Contrato que estendeu o prazo para a construção do Hotel até ao fim do mês de Junho deste ano.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Conforme se pode concluir do primeiro relatório mensal elaborado pela *Tecproeng*, empresa contratada para proceder à Fiscalização da empreitada, referente ao mês de Agosto de 2015, a obra apresentava um grau de desenvolvimento muito reduzido. Nas fotografias constantes deste relatório observa-se que naquele mês foram montadas as armaduras para o chão do edifício principal e as armaduras para as colunas do edifício principal e da infraestrutura de apoio (*back of house*).

Pode dizer-se, assim, que **a obra ainda não tinha saído do chão quanto faltavam apenas três meses para as celebrações e quando tinha já decorrido cerca de um ano do início da obra.**

Na vistoria ao Hotel realizada pela equipa de auditoria da CdC no dia 17 de Junho de 2016, foi possível constatar que os trabalhos se encontram muito atrasados, não sendo expectável que a obra estivesse concluída antes do final de Dezembro de 2016.

Figura 1 – ESTADO GERAL DAS OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO HOTEL EM PANTE MAKASSAR – JUNHO DE 2016

1 – Vista geral da área dos quartos e piscina	2 – Interior do Edifício Principal
	
3 – Exterior do Edifício Principal	4 – Edifício “back of house”
	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Após a realização da vistoria foi pedido à Autoridade uma estimativa para a conclusão das obras, ao que foi respondido, em 5 de Agosto de 2016, que:

Como já foi referido, na interpretação do empreiteiro sobre os 304 dias a obra estaria concluída em Janeiro de 2016. De facto continua atrasada. Fica a promessa que numa próxima auditoria para as contas de 2016 explicaremos detalhadamente todo este processo, uma vez que numa próxima emenda ao contrato iremos deixar determinadas várias cláusulas de proteção dos interesses do dono da obra. Tem havido insistência por parte da Tecproeng, para que o empreiteiro apresente atempadamente, os planos para a finalização da obra, neste momento, continua-se a aguardar por um novo plano de trabalhos, por parte do empreiteiro, já várias vezes solicitado. O empreiteiro tem demonstrado certa morosidade em responder às questões colocadas. Tudo indica que o Back office em Singapura não tem sabido responder atempadamente às solicitações do dono da obra, representado pela empresa de Fiscalização Tecproeng.”

A resposta dada não avançou nenhuma data para a conclusão dos trabalhos.

Não obstante, **verificou-se um grande atraso na construção do hotel que se deveu por um lado, ao facto do Projecto de Execução, incluindo o seu BoQ e projectos das especialidades, não se encontrar concluído aquando do início dos trabalhos**, facto a que já se fez referência.

Por outro lado, **a empresa responsável pela obra demonstrou não ter a capacidade para executar a obra dentro do prazo definido de 10 meses.**

Para tal, **terá contribuído, seguramente, a aparente falta de experiência e de meios (humanos, técnicos e financeiros) da empresa.**

Diga-se, aliás, que se **desconhece a experiência anterior desta empresa em projectos de construção. Não se conhece, igualmente, quais os meios humanos e maquinaria de que dispunha para executar o projecto, quando foi decidido adjudicar-lhe esta obra. Também não foi esclarecido como é que esta empresa foi escolhida para realizar a obra.**

Sabe-se que foi feita a adjudicação por ajuste directo para que o Hotel pudesse estar concluído a tempo da Comemoração dos 500 Anos e, assim, poder receber convidados que iriam participar nas celebrações, o que, como é do domínio público não veio a acontecer, uma vez que as obras não foram concluídas a tempo.

Apesar disto, e sendo certo que deve ser imputada à empresa a maior parte da **responsabilidade pelos atrasos verificados face à incapacidade demonstrada, verificaram-se, logo aquando do arranque da obra, situações que contribuíram para o atraso na sua execução, como foi a indefinição quanto à localização do Hotel.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que, e conforme foi confirmado pela *Tecproeng*, **o terreno escolhido para a localização do Hotel implicou a realização de demorados trabalhos de terraplanagem para que se pudesse dar início às obras, situação que contribuiu, também, para algum atraso no andamento do projecto** e cuja responsabilidade não pode ser imputada à *Timor Capital Partners Asia*.

No **contraditório** os responsáveis da RAEOA apresentaram informação actualizada sobre o estado da execução do projecto, cuja última estimativa para a sua conclusão é de Julho de 2018.

Execução financeira

O valor do contrato ascende ao total de 10.008.593,44 USD, tendo, como vimos, os trabalhos sido iniciados em Julho de 2014.

No entanto, **o primeiro pagamento foi feito pela RAEOA apenas em 16 de Outubro de 2015, no valor de 860.739,04 USD**, na sequência da apresentação pela empresa do seu primeiro pedido de pagamento no mesmo dia 16 de Outubro, correspondente a 10% do valor do contrato (1.000.859,34 USD), valor que foi deduzido da percentagem referente à “garantia de execução” (100.085,93 USD, 10% do pedido de pagamento) e ao “imposto de retenção” (40.034,37 USD).

Constatou-se que, naquela data, a RAEOA procedeu à retenção da percentagem de 4% a título de “imposto de retenção”, equivalente aos 40.034,37 USD, quando deveria, de acordo com a Lei Tributária, ter retido apenas 2%, ou seja, 20.017,19 USD.

Em consequência, a empresa recebeu menos 20.017,19 USD, do que era devido.

De acordo com o pedido feito pela empresa os trabalhos realizados até àquela data tinham atingido já os 30%, sendo que a mesma, na carta em questão, solicita apenas o pagamento de 10% do valor do contrato.

Esta percentagem de 10% está dentro do que se encontrava reflectido nos relatórios mensais da *Tecproeng*, para os meses de Setembro e Outubro de 2015, onde foi registado um progresso físico de 9,98% e 12,99%, respectivamente.

A demora verificada na apresentação deste primeiro pedido de pagamento, considerando a data em que as obras foram iniciadas, resultou, aparentemente, do facto do contrato prever que o primeiro pagamento seria feito apenas quando a obra atingisse um progresso físico de 50% (cf. cláusula 14.7, das Condições Gerais e Especiais do Contrato). Por esta razão, existem



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

referências em vários documentos de que o primeiro pagamento teria sido feito a título de adiantamento.

Não obstante, considerando a prática existente na execução de obras públicas, somos de opinião que aquela cláusula não faz sentido, uma vez que exige da empresa de construção um grande e injustificado esforço financeiro e que, nalguns casos, pode mesmo pôr em causa a capacidade da empresa em executar a obra.

Estas dificuldades foram mesmo admitidas pelo Presidente da Autoridade, em esclarecimentos prestados no âmbito desta auditoria, nos quais afirmou que, em Setembro de 2015, “(...) verificava-se a asfixia financeira do empreiteiro. Assim foi decidido, que se começassem a realizar pagamentos sobre o trabalho efectivamente realizado”.

Posteriormente, em 21 de Janeiro de 2016, a empresa apresentou o *Interim Payment Certificate* (IPC) *n.º 1*, para o período terminado em Dezembro de 2015, onde consta um progresso físico acumulado de 51,11%, e é pedido o pagamento do valor correspondente a 50% (6.312.091,52 USD) do valor do contrato (10.008.593,44 USD) acrescido de 2.615.589,59 USD de “trabalhos a mais” (não previstos no contrato – *variation order*). Este pedido de pagamento não foi aprovado pela fiscalização da obra tendo sido revisto.

A versão revista, que serviu de base ao segundo pagamento realizado, regista um progresso físico da obra de 39,72%, no final de Janeiro de 2016, percentagem aprovada pela fiscalização e que está conforme o relatório do mês de janeiro da *Tecproeng*.

De notar, como visto anteriormente, que a obra deveria estar terminada em Novembro de 2015, a tempo das celebrações.

No seguimento da apresentação deste pedido de pagamento, a Autoridade procedeu, em 4 de Fevereiro de 2016, ao pagamento de 2.617.239,62 USD, referentes a 29,72% do valor contratual (38,72 % deduzidos dos 10% já pagos), após as retenções para “garantia de qualidade” e “imposto” (desta vez à taxa de 2%).

Adenda ao contrato

Face ao atraso verificado na construção do Hotel, cuja responsabilidade foi imputada ao empreiteiro, e a necessidade de prorrogar o prazo de execução da obra, foi celebrada, em 22 de Abril de 2016, uma Adenda ao contrato, que procedeu à prorrogação do prazo de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2016 e, simultaneamente, procedeu, também, à aplicação de uma penalização



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

contratual à empresa. Esta adenda foi tripartida tendo sido assinada pela Autoridade, *Timor Capital Partners Asia* e pela *Tecproeng*.

Em resultado da adenda celebrada, a *Timor Capital Partners Asia* passou a suportar os encargos resultantes da necessidade de estender o contrato com a *Tecproeng*, para o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2016, cujo valor estimado e previsto na adenda, era de 502.170 USD.

Assim sendo, a Autoridade continuou a pagar à *Tecproeng*, mas passou a deduzir o seu custo nos pagamentos a fazer à *Timor Capital Partners Asia*.

Acontece, porém, que no final de Junho de 2016, a obra estava longe de estar terminada.

Não obstante a penalização aplicada à empresa, consta no Mapa de Quantidades de Trabalhos (BoQ) da obra, subjacente e parte do contrato, o valor de 946.362,59 USD para “ix) *Design Consultant Fees, Supervision and Litography Charges*” (do total de 1.356.362,59 USD para o capítulo 1. *Preliminaries and General Conditions*).

O valor e “trabalho” em causa, refere-se, como bem se percebe, aos encargos de elaboração do Projecto de Execução do Hotel, que ficou a cargo da *Timor Capital Partners Asia*, e à “supervisão” (ou fiscalização) da obra.

No final Dezembro de 2015, a fiscalização da obra tinha já validado a execução de 302.836,03 USD, valor correspondente a 32% dos 946.362,59 USD.

A Autoridade foi questionada sobre a forma como aquele “trabalho” iria ser considerado executado e pago no âmbito da obra. O Presidente, em resposta, afirmou que:

“Sim confirma-se, o que consta do mapa de trabalhos, BoQ. Contudo, deve-se reconhecer que no início de todo o processo houve uma empresa de consultoria de Singapura que projetou o hotel e acompanhou e fiscalizou todo o processo de fabricação dos módulos que compõem hoje os quartos e as suites. Para apurar os custos de uma forma objetiva, precisamos de fazer um levantamento técnico minucioso de forma a se poder concluir sobre o montante já despendido nesses trabalhos. Aquando da visita dos técnicos à China, a 26 de Setembro de 2015, para a certificação e aprovação da qualidade da fabricação dos módulos, estiveram presentes, para além do empreiteiro os consultores de Singapura, a *Tecproeng* e o arquitecto Domingo António Alas Rosell, do gabinete do Presidente da RAEOA. Por isso, reiteramos que há necessidade de se aferir quais foram os pagamentos já efectuados á empresa de consultoria de Singapura. Só assim poderemos tomar uma decisão em relação ao montante em causa. Havendo um valor remanescente, naturalmente, será usado para os trabalhos extra que estão a ser feitos a nosso pedido.”



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Apesar dos esclarecimentos prestados, é necessário ter em conta que uma das questões aqui em causa tem a ver com o facto da “supervisão” da obra ter sido paga, desde o início pela RAEOA, apesar do contrato de construção do Hotel prever, desde o início, o custo dessa mesma supervisão.

É certo que poderá ter havido lugar à supervisão do processo de fabrico dos quartos e suites do Hotel pela empresa de consultoria a que se faz referência nos esclarecimentos, mas tal “supervisão” representará apenas uma pequena parte do que se deve considerar a supervisão de toda a obra.

Por outro lado, não podemos ignorar que estamos perante um valor de 946.362,59 USD, que, apesar de incluir também o *design* do Hotel, representa 9,5% do valor do Contrato e 10,4% da componente para as obras do mesmo.

Por fim, não se pode esquecer que a adenda ao contrato teve por objectivo penalizar o empreiteiro pelos atrasos verificados na obra, fazendo o mesmo assumir os encargos com a supervisão a cargo da *Tecproeng*. Ora, **se a RAEOA pagar a totalidade dos 946.362,59 USD previstos no contrato para “ix) Design Consultant Fees, Supervision and Litography Charges”, poder-se-á considerar, que não se verificou, de facto, nenhuma penalização ao empreiteiro.**

Esta questão não foi esclarecida no âmbito do **contraditório**.

Trabalhos a mais (não previstos no contrato)

Na vistoria realizada em 17 de Junho de 2016 pela equipa de auditoria foi possível constatar que foram executados trabalhos de construção que não estão reflectidos no BoQ subjacente ao contrato. Somos também informados que haverá ainda a necessidade de realizar outros trabalhos não previstos.

Estão em causa as seguintes situações:

- a) A terraplanagem e preparação do terreno destinado à construção do Hotel;
- b) O alargamento do edifício designado de *Back of House*, para contemplar mais espaços de apoio ao Hotel;
- c) O sistema de climatização e vãos para o espaço destinado ao Restaurante no *Main Building Block*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Questionou-se a Autoridade sobre se o empreiteiro já tinha reclamado o pagamento destes trabalhos, e, em caso negativo, se existia estimativa sobre os custos dos mesmos, que, na pessoa do seu Presidente afirmou, de forma evasiva face às questões colocadas, apenas que [a] presente auditoria tem como objecto o ano fiscal de 2015, no processo de auditoria para o ano fiscal de 2016, tomaremos a oportunidade para explicar com mais detalhe, pelo facto de ainda estarmos a concluir a nova emenda do contrato, que vai ter em consideração essas obras extras”.

Sobre as afirmações feitas, e porque nos esclarecimentos prestados pelo Presidente da Autoridade são feitas, por várias vezes, referências ao facto do âmbito de auditoria se referir aos anos de 2014 e 2015, importa esclarecer o seguinte.

Com efeito, esta auditoria incide, de facto, sobre os anos de 2014 e 2015, mas tal não significa que vá ignorar acontecimentos que tenham ocorrido antes ou depois desses períodos, como forma de, como se diz no **Ponto 1.1** deste Relatório, esclarecer cabalmente todos os processos. É prática geralmente aceite de auditoria analisar, na medida do necessário, todos os factos relevantes até ao momento da elaboração do Relatório de Auditoria.

Por outro lado, cabe à CdC, e não às entidades auditadas, como é o caso da RAEOA, definir o âmbito das suas auditorias, sendo este um dos aspectos subjacentes à independência das ISC.

Por fim, referir que não devem as instituições auditadas escusar-se a esclarecer todos os factos objecto de auditoria com o pretexto de que os mesmos estão fora do âmbito temporal da auditoria. A decisão sobre a oportunidade ou extemporaneidade dos esclarecimentos necessários, cabe à CdC. À RAEOA, enquanto entidade auditada, cabe fornecer os esclarecimentos solicitados.

Feito este parênteses, e sobre a questão em concreto dos trabalhos a mais, somos forçados a concluir que, **à data de Agosto de 2016, o custo destes trabalhos era, ainda, desconhecido pela Autoridade, situação que demonstra a ausência de controlo efectivo sobre os custos assumidos com a obra.**

Nas obras públicas a decisão sobre a realização de trabalhos a mais deve ser tomada com base em orçamentos apresentados pelo empreiteiro que, após serem analisados pelo Dono e pela Fiscalização da Obra poderão ser, ou não, autorizados.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No caso vertente, **os trabalhos a mais foram autorizados pelo Dono da Obra sem que os seus custos fossem conhecidos.**

As afirmações feitas pelos dois responsáveis pela Autoridade, no âmbito do **contraditório**, são, não podemos deixar de o referir aqui, desconcertantes.

Por um lado, e relativamente aos trabalhos a mais, afirmam que “após reuniões com a empresa de construção, foi solicitado à *Timor Capital Partners* que apresentasse o orçamento para os trabalhos a mais”.

Referindo no parágrafo seguinte que (negrito nosso) “[p]orém, **a verdade é que**, não obstante as insistências nesse sentido formuladas pela entidade responsável pela fiscalização, **nunca foi pela empresa de construção submetida qualquer proposta de projeto ou preço**”.

Para, logo em seguida, colocarem em causa as conclusões de auditoria, nos seguintes termos, “[n]esse sentido, não se podem aceitar as falsas e imprudentes referências colocadas no relatório preliminar, nomeadamente que «à data de agosto de 2016, o custo destes trabalhos era, ainda, desconhecido pela Autoridade, situação de demonstra a ausência de controlo efetivo sobre os custos assumidos com a obra»”.

Cumpre, com efeito, **refutar veemente as afirmações feitas pelos responsáveis**, desde logo, porque contrariam “a verdade” que os próprios referem nas suas alegações e que se traduz no facto de que “nunca foi pela empresa de construção submetida qualquer proposta de projeto ou preço”.

Mas, mesmo que tal não bastasse para refutar o que foi dito, podemos, aqui, incluir as afirmações feitas dos responsáveis logo após acusar este Tribunal de fazer referências “falsas e imprudentes”:

“476. Ora, na sequência de qualquer pedido de variação, **tem o empreiteiro que apresentar a consequente proposta de alteração do projeto, BoQ e preço**, só se tornando a mesma efetiva após a sua aceitação.

477. No presente caso, **o empreiteiro nunca procedeu à apresentação dos elementos solicitados**, nunca tendo chegado a concretizar-se a variação solicitada.”

Ora, e sem necessidade de maiores desenvolvimentos, importa registar que os responsáveis vêm trazer ao processo afirmações e evidências que, não só confirmam o que é dito neste Relatório, como reforçam as conclusões dele constantes, e que aqui se reafirmam.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim sendo, **recomenda-se** à RAEOA que:

24. Proceda à aprovação dos “trabalhos a mais” necessários à execução de obras, apenas após conhecidos os respectivos custos e os mesmos tenham sido verificados e validados pela Fiscalização da Obra.

Fiscalização da obra

A Autoridade procedeu à celebração, em 12 de Agosto de 2015, com a *Tecproeng* de um contrato para a Fiscalização da Construção de Hotel em Pante Makassar, pelo valor total de 535.685,00 USD.

Este contrato foi celebrado por ajuste directo – cf. **Ponto 2.8.2.3** –, e tinha como prazo de execução os cinco meses de Agosto a Dezembro de 2015.

Em consequência dos atrasos verificados nas obras de construção do Hotel, o contrato foi prorrogado até Junho de 2016, através de adenda (tripartida) celebrada em 22 de Abril de 2016, cujos encargos vieram a ser imputados à *Timor Capital Partners Asia*, como já se analisou neste Relatório.

Esta empresa foi, ao mesmo tempo, responsável pela fiscalização das obras de construção da Ponte de Tono, também em Oe-Cusse, cujas despesas foram pagas, no ano de 2015, através do orçamento do Fundo das Infraestruturas e não do orçamento da RAEOA. Este contrato foi celebrado em 4 de Dezembro de 2014, entre o MOP e a *Tecproeng*, pelo valor de 935.015 USD e com um prazo de execução de 18 meses.

Foi feita a análise da documentação relativa às obras de construção do Hotel, incluindo a documentação referente ao trabalho realizado pela *Tecproeng*, foram realizadas duas reuniões entre a CdC e dois responsáveis por esta empresa, a 16 e 17 de Junho de 2016, e feita uma vistoria à obra no mesmo dia 17.

Em resultado dos procedimentos realizados conclui-se que **a *Tecproeng* realizou um trabalho exemplar em termos de acompanhamento e fiscalização da obra, tendo contribuído, julgamos que de forma determinante, para a qualidade da construção, bem como, para o aumento do ritmo dos trabalhos** que, aquando do início das suas funções, em Agosto de 2015, era muito reduzido/lento.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não obstante, detetaram-se situações ao nível da execução do seu contrato que merecem reparo.

Como nota prévia, importa referir que o contrato relativo à fiscalização do Hotel, foi celebrado como sendo do tipo *lum-sum*, mas foi executado como se fosse do tipo *time-based*, razão pela qual veio a ser objecto de adenda e prolongado, com alteração do seu valor contratual, até Junho de 2016.

A própria proposta apresentada pela *Tecproeng* tem subjacente uma execução do tipo *time-based*, tipo que, aliás, é o normalmente utilizado em contratos de supervisão de obras.

O valor dos dois contratos celebrados pela *Tecproeng* e relacionados com projectos desenvolvidos em Oe-Cusse (Hotel e Ponte), têm duas componentes, uma referente à estimativa das remunerações dos técnicos a afectar à fiscalização da obra e, outra, referente à estimativa das despesas reembolsáveis necessárias ao exercício da fiscalização em causa.

Tabela 14 – COMPONENTES DOS CONTRATOS DE FISCALIZAÇÃO DA PONTE DE TONO E HOTEL

Componentes	Contrato	
	Fiscalização Ponte de Tono	Fiscalização do Hotel
Remunerações	433,250	379,650
Despesas Reembolsáveis	383,400	107,500
Provisão e Contingência	25,000	
Impostos	77,165	48,715
Valor total	918,815	535,865
Prazo Execução (meses)	18	5
Custo médio total (por mês)	51,045	107,173
Custo médio das remunerações (por mês)	24,069	75,930

Ao nível das **remunerações** e conforme se observa na tabela, o contrato relativo à fiscalização do hotel apresenta um custo médio mensal (107.173 USD) correspondente ao dobro do custo para o Estado da fiscalização da Ponte de Tono (51.045 USD).

Com efeito, **os custos médios mensais com as remunerações da fiscalização do Hotel (75.930 USD) são três vezes superiores à da fiscalização da Ponte (24.069 USD).**

Esta diferença resulta, essencialmente, **das remunerações subjacentes ao contrato para fiscalização do Hotel serem muito superiores às da fiscalização da Ponte, sem que haja justificação para tais diferenças.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sobre esta matéria, e como se verá mais frente, é importante notar que o coordenador (*team leader*) das duas equipas de fiscalização da *Tecproeng* era a mesma pessoa, exercendo as duas funções em simultâneo, pelo que não haveria razões para que os seus salários previstos nos contratos fossem distintos.

A remuneração mensal do *team leader* variou entre o máximo de 17.550 USD (em Timor-Leste) para a supervisão das obras do Hotel e o valor de 7.500 USD para a supervisão da construção da Ponte. Estamos a falar, como já se disse, da mesma pessoa que acumulou as duas funções.

O valor das remunerações dos técnicos da equipa de fiscalização do Hotel foram, em geral, superiores ao dobro do valor das remunerações para os técnicos da fiscalização da Ponte.

Outro aspecto que deu origem a este elevado custo com remunerações, que foi suportado pela Autoridade, prende-se com o facto da **Proposta da *Tecproeng*, e que está subjacente ao contrato, prever a “mobilização” de toda a equipa de fiscalização durante os cinco meses de vigência do contrato sem ter em consideração a evolução física prevista para a obra.**

Ora, em Agosto de 2015, os quartos e suites não se encontravam fabricados, como aliás foi assumido pelo Presidente da Autoridade, e o edifício principal do Hotel ainda não tinha saído do chão, não havendo, assim, qualquer razão que justificasse o pagamento pela RAEOA dos custos com as remunerações dos engenheiros mecânico e electrotécnico, que vieram a ser facturados pela *Tecproeng* logo desde o início da vigência do contrato.

Constatou-se, inclusivamente, que os engenheiros mecânico e electrotécnico apenas chegaram a Kupang, vindos de Lisboa, no dia 26 de Agosto, não tendo, por esta razão, trabalhado, efectivamente, na supervisão da obra naquele mês.

Acontece que, no *Interim Billing n.º 1* apresentado pela *Tecproeng* e referente a esse mesmo mês de Agosto, é **facturado a totalidade da remuneração destes técnicos da equipa de fiscalização, estando em causa o valor total de 28.600 USD só para estes dois engenheiros**, como se os mesmos tivessem trabalhado, de facto, em Oe-Cusse, durante todo aquele mês. Ora isso, está demonstrado que não aconteceu.

A este respeito, importa registar que consta do *Interim Billing n.º 1* consta o *Time Sheet* da equipa de fiscalização, onde está registado, e assinado, que os referidos engenheiros mecânico e electrotécnico trabalharam na fiscalização da obra do dia 1 ao dia 31 de Agosto, o que como ficou demonstrado não aconteceu.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Estamos, assim, perante um pagamento ilegal e indevido por ausência de contraprestação no valor de 28.600 USD.

De igual modo, outros dois técnicos da equipa (engenheiro fiscal civil e engenheiro de controlo de custos e quantidades) apenas chegaram a Díli no dia 9 de Agosto, não se sabendo em que data chegaram a Oe-Cusse. Não obstante, foi, também, facturada a totalidade da sua remuneração, no valor de 29.900 USD, como se tivessem trabalhado na fiscalização da obra durante todo o mês. Tal, está reflectido, igualmente no *Time Sheet*.

É nosso entendimento de que **deveria ter sido deduzido o valor correspondente a pelo menos ¼ (25%) ao valor das remunerações, ou seja, 7.475 USD**, relativo ao período em que não foi feita, de facto, qualquer actividade de fiscalização da obra por estes dois técnicos.

Não tendo sido feita esta dedução, houve lugar ao pagamento ilegal e indevido, por inexistência de contraprestação, no valor de 7.475 USD.

Independentemente dos factores acima apontados, **os custos com as remunerações do contrato para fiscalização do Hotel são manifestamente excessivos.**

Questionado sobre o facto de terem sido pagos os honorários de toda a equipa de fiscalização relativos à totalidade do mês de Agosto quando o contrato havia sido assinado apenas em 12 de Agosto de 2015, o Presidente da Autoridade afirmou que:

“Houve um lapso porque na assinatura devia ter mencionado os efeitos retroactivos até pelo menos o dia 1 de Agosto. Na verdade, a supervisão da *Tecproeng* iniciou-se em meados de Julho, mas eles entenderam apresentar a factura em Agosto, porque foi aí que começaram a chegar mais técnicos para trabalhar na fiscalização do hotel.

(...) Assim, a *Tecproeng* foi envolvida neste projecto em Julho de 2015, através da solicitação de um relatório de avaliação do estado da obra e do início do acompanhamento dos trabalhos tendo em vista o seu controle de qualidade e de monitorização do cumprimento dos prazos esperados”.

Juntamente com estes esclarecimentos, foi junto um documento designado de “*Registration Inspection*”, com data de 31/7/2015, preparado pela *Tecproeng*, que consiste, no essencial, num relatório fotográfico de uma visita à obra.

Apesar de se afirmar, a certa altura, que a *Tecproeng* iniciou a fiscalização da obra em “meados de Julho”, foi dito, também, que a empresa “(...) foi envolvida neste projecto em Julho de 2015, através da solicitação de um relatório de avaliação do estado da obra”, ora o relatório tem data



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

de 31 de Julho de 2015, e consiste como se disse num relatório fotográfico, não englobando nenhuma análise técnica profunda e substancial sobre o estado de execução da obra.

Por outro lado, consta do primeiro *Monthly Report* preparado pela *Tecproeng* e refere ao mês de Agosto, um email, datado do dia 2 deste mês, em que um representante da empresa de construção remete à fiscalização da obra o BoQ do projecto, o que quer dizer, que até então, pouco ou nenhum trabalho de supervisão teria sido feito.

Por fim, é necessário ter aqui também em conta que os meios humanos que a *Tecproeng* tinha em Oe-Cusse em Julho de 2015, eram os que estavam afectos à supervisão das obras de construção da Ponte e que, por esta razão, estavam a ser pagos no âmbito do respectivo contrato de supervisão.

Face a tudo o que acima se disse, considera-se que, de facto, a fiscalização das obras do Hotel foi iniciada em Agosto de 2015. Não obstante, não pode ser aceite a forma como a *Tecproeng* facturou os serviços prestados naquele mês.

Verificou-se ainda, que o coordenador das duas equipas de fiscalização da *Tecproeng* para os projectos da Ponte e Hotel era a mesma pessoa, sendo que esta situação, só por si, não representa nenhuma irregularidade.

Acontece que, **o vencimento do coordenador foi facturado na íntegra, pela *Tecproeng*, em ambos os contratos**, significando isto, a realização de pagamentos em duplicado.

Não se coloca em causa que o coordenador possa fazer a fiscalização de duas obras. O que não se pode aceitar é que o seu vencimento seja facturado ao Estado na totalidade em ambos os contratos.

O pagamento na íntegra da totalidade do vencimento mensal do coordenador, previsto num contrato, significa que esse coordenador dedicou 100% do seu tempo à fiscalização da obra em questão. É isso mesmo, que referem os *Interim Billing* e os *Monthly Reports* relativos à supervisão, pela *Tecproeng*, das obras da Ponte e do Hotel, em Oe-Cusse.

Ora, a mesma pessoa não pode, como é fácil de perceber, dedicar 100% do seu tempo, por exemplo, do mês de Setembro de 2015, a coordenar a equipa de fiscalização da Ponte, cobrando por isso o vencimento mensal de 7.500 USD, e afirmar, também, que também dedicou 100% do seu tempo, relativamente ao mesmo mês, a coordenar a equipa de fiscalização do Hotel, cobrando, novamente, e neste caso, os 17.550 USD a título de vencimento mensal.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Afirmar, tal como consta dos relatórios referidos, que se esteve a 100% numa determinada obra, significa que o coordenador desenvolveu, naquele mês, as funções de supervisão nessa mesma obra a tempo integral, ou seja, dedicou todo o seu tempo a um único projecto.

Não pode, nem faz sentido, afirmar que esteve em exclusividade em dois projectos simultaneamente. Se esteve a tempo integral (*full time*) a fiscalizar a obra da Ponte, não pode afirmar que, no mesmo mês, também esteve a tempo integral a fiscalizar a obra do Hotel.

Foi o que aconteceu, pelo menos, entre os meses de Agosto e Novembro de 2015, que foram objecto desta auditoria, sendo, contudo, de admitir que tal aconteceu, também durante o ano de 2016 e 2017.

Tabela 15 – DUPLICAÇÃO PAGAMENTOS COORDENADOR DA FISCALIZAÇÃO – PONTE E HOTEL - 2015

Contrato					Execução				
Projecto / Função	Nome	Remuneração (home/field)	Input (home/field) (meses)		Ago	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Ponte de Tono									
Coordenador	Fernando Rodrigues	home	5,000	9	100%		100%	100%	S/ informação
		field	7,500	9		100%			
Hotel Pante Makassar									
Coordenador	Fernando Rodrigues	home	7,500	2			100%		100%
		field	17,500	3	100%	100%		100%	

Houve, assim, e sem qualquer margem para dúvidas, lugar a pagamentos em duplicado.

Foi questionada a Autoridade sobre esta matéria, tendo o seu Presidente apresentado a seguinte justificação:

“O Eng. Fernando Rodrigues é o Team Leader. O contrato com ele tem como base um valor pela prestação de serviço. Não há nenhuma exigência de exclusividade. O valor atribuído como remuneração mensal tem a ver com a sua capacidade de liderar a equipa de Supervisão e conduzi-la no sentido de se garantir uma fiscalização eficaz e eficiente. E esta qualidade já vinha a ser demonstrada na Supervisão da Ponte Noefefan. A escolha do mesmo líder e sua a equipa, tem também, como base este facto.

De referir também que são dois projetos totalmente diferentes em termos de arquitetura, engenharia e natureza. Por isso, o honorário para a fiscalização não deve corresponder a uma folha de presença impondo número de horas de trabalho mas sim da capacidade de se garantir a qualidade da obra ligando-a ao projeto em si e ao cumprimento dos procedimentos. Por esta mesma razão também não se preveem direitos a horas extraordinárias.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Seguindo os mesmos princípios do contrato de supervisão da ponte, durante o período de ausência em serviço de Timor-Leste, o pagamento reduz-se para cinquenta por cento dos honorários. Informa-se que a TECPROENG tem o seu "back up office" em Portugal.

Sendo Líder e coordenador de equipas, nem sempre é necessário estar fisicamente presente. Mesmo ausente temporariamente não deixa de continuar a ser o responsável último pela qualidade de fiscalização feita pelas suas equipas.”

Importa referir, desde já, que os argumentos apresentados não merecem acolhimento, pelas seguintes razões.

Desde logo porque o que está aqui em causa não tem que ver, só por si, com a necessidade de exercício de funções em “exclusividade”.

É certo que a mesma pessoa pode coordenar várias equipas de supervisão ao mesmo tempo. Não pode é acumular salários. Ora, o que está em causa, é a facturação de 100% do seu tempo, relativamente a um determinado projecto, quando, concomitantemente, se encontra a fiscalizar outro projecto, onde vai facturar, novamente, 100% do seu tempo.

Facturar a 100% significa que dedicou todo o seu tempo, num determinado mês, a trabalhar num projecto, ou seja, desempenhou, e foi pago por isso, as funções a tempo integral e em exclusividade.

O salário mensal de 17.550 USD para a coordenação da equipa de fiscalização das obras do Hotel é referente ao exercício destas funções a tempo integral (*full time*, ou 100%). O mesmo acontece com o salário mensal de 7.500 USD, para a coordenação da fiscalização das obras da Ponte.

No caso de, num determinado mês, a mesma pessoa dedique parte do seu tempo a outros projectos, que não apenas o da fiscalização do Hotel, deve reduzir o factor de imputação utilizado em cada um dos contratos. Imagina-se que o coordenador em questão, dedicou, por hipótese, metade do seu tempo do mês de Setembro a fiscalizar as obras do Hotel e a outra metade a fiscalizar as obras da Ponte, deve facturar 50% do seu vencimento, relativamente a cada um dos contratos.

Assim, sendo, o que se impunha, é que **os seus vencimentos do coordenador da equipa tivessem sido facturados em função do tempo (*time-input*) efectivamente dedicado a cada um dos projectos.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As Condições Gerais do contrato para a fiscalização da Ponte (clausula 42.1), não deixam qualquer margem para dúvidas nesta matéria:

“The Cliente shall pay to the Consultant (i) remuneration that shall be determined on the basis of time actually spent by each Expert in the performance of the Services (...).”
(negrito nosso)

Isto é, aliás, prática geral em matéria de contratos de fiscalização de obras, que nada tem que ver com o facto de o coordenador ter de estar, ou não, fisicamente nas obras, por forma a proceder à fiscalização das mesmas. **O que está em causa é o tempo efectivamente dedicado a cada uma delas, configurando esta situação um caso de sobrefacturação por parte da Tecproeng.**

Diga-se, também, que **a facturação relativa ao coordenador não foi coerente, situação que deve ser devidamente esclarecida, na medida em que, nos meses de Agosto e Novembro,** o seu vencimento foi facturado em termos distintos nos dois contratos, no que se refere à sua localização. Se no âmbito do contrato de fiscalização das obras do Hotel foi facturado, em Agosto e Novembro, o vencimento do coordenador como estando na obra (*field*), no contrato da Ponte, foi facturado como estando em Portugal (*home*).

Com efeito, consta do *Interim Billing n.º 7*, referente à facturação do mês de Julho de 2015, no âmbito do contrato de Fiscalização da Ponte, a factura referente ao voo de regresso a Portugal do coordenador de equipa para o dia 31 de Julho de 2015.

De acordo com factura anexa ao *Interim Billing n.º 2* de Setembro de 2015, relativo ao contrato do Hotel, o coordenador da equipa apenas regressou a Díli, a partir de Portugal, no dia 3 de Setembro.

Quer isto dizer que o coordenador da equipa de fiscalização não se encontrava em Timor-Leste no mês de Agosto de 2015, pelo que deveria ter sido facturado neste mês, o salário contratualmente previsto para quando o coordenador da equipa se encontra em Portugal, ou seja, 7.500 USD e não os 17.550 USD.

Assim, e uma vez mais, **verificou-se um pagamento em excesso de 10.050 USD.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face a tudo o que acima se disse, a **Autoridade, juntamente com o Ministério das Obras Públicas e a ADN, deverá exigir da Tecproeng, a correcção das facturas apresentadas desde o mês de Agosto de 2015 e até à presente data, referentes aos contratos para a fiscalização das obras de construção do Hotel e da Ponte, devendo as mesmas reflectir o tempo efectivamente dedicado a cada uma das obras pelo coordenador das equipas de fiscalização, e proceder ao apuramento dos montantes pagos em excesso a esta empresa, uma vez que os mesmos constituem pagamentos ilegais e indevidos.**

A não correcção desta situação e a não recuperação dos valores em causa é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Verificaram-se, também, as seguintes irregularidades na facturação e pagamento das **despesas reembolsáveis** no âmbito da execução do contrato de fiscalização das obras do Hotel:

- O pagamento pela RAEOA do valor mensal de 3.000 USD, referente à “Renda das Instalações”, dos meses de Agosto a Setembro de 2015, num total de 15.000 USD, sem que a empresa tenha apresentado o respectivo comprovativo da despesa.
A *Tecproeng*, em alternativa, apresentou, mensalmente, apenas uma declaração de um seu representante, em que afirma que certifica que o valor para “*Office Operations*” é de 3.000 USD.
- O pagamento do valor de 5.856 USD, a *Local Transportation* do mês de Dezembro, quando a empresa tinha apresentado comprovativos do pagamento de despesas no valor de 162 USD, pelo que foram pagos 5.694 USD indevidamente.

Quando confrontado com este último facto, o Presidente afirmou que foi, entretanto, solicitado à *Tecproeng* o reembolso do valor de 5.694 USD, o que veio a acontecer em 9 de Agosto de 2016.

Relativamente à não apresentação por parte da *Tecproeng* dos comprovativos das rendas pagas foi afirmado que:

“O valor do arrendamento significa um montante correspondente a rendas médias mensais normalmente aceites para este nível de consultores. Tendo em consideração as condições de edifícios existentes em Oe-cusse, considerou-se isso como um “office allowance” – um montante global destinado ao arrendamento de casas numa situação normal, para consultores de nível a que o caso se refere. Desta forma, se ultrapassa a situação de carência de casas do nível exigido, permitindo a cada um procurar negociar directamente com os fornecedores existentes no mercado”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No pedido de esclarecimentos feito durante a auditoria foi solicitado à RAEOA que juntasse os recibos das rendas efectivamente pagas pela *Tecproeng*. No entanto, foram juntas, apenas as facturas do pagamento dos meses de Janeiro a Março de 2016, do escritório da empresa no *Hotel Timor*, **não tendo sido enviadas as facturas referentes aos meses de Agosto a Dezembro de 2015 e que estão aqui em causa.**

Os esclarecimentos prestados parecem confundir o valor contratualmente previsto para “renda das instalações” (3.000 USD/mês), e que na documentação anexa às facturas vem referido como “*office rent*”, com o valor destinado a “alojamento” (ou *lodgement*), também de 3.000 USD/mês.

O que está aqui em causa é o valor que foi pago pela RAEOA relativo às “rendas das instalações”, sem que a empresa tenha apresentado os comprovativos da respectiva despesa.

Considerando que as facturas, entretanto enviadas, se referem à renda do escritório da empresa em Díli, e não à renda de escritório da empresa directamente relacionado com a obra a fiscalizar, desde logo porque nem sequer se localiza em Oe-Cusse, **as facturas do escritório no Hotel Timor não podem ser aceites para efeitos de reembolso, mesmo se os respectivos comprovativos do pagamento sejam apresentados pela *Tecproeng*.**

É certo que estas facturas têm um valor de 3.765,20 USD por mês, mas tal não prova que o mesmo valor tenha sido pago durante todo o ano de 2015.

Por outro lado, e mesmo que se admitisse, por mera hipótese de raciocínio (uma vez que não foi apresentada prova disso) que a empresa pagou, de facto, aquelas rendas, e que as mesmas poderiam ser consideradas no âmbito do contrato, **o valor pago seria inferior ao que a empresa cobrou ao Estado**, durante os meses de Agosto a Dezembro de 2015, uma vez que além do valor de 3.000 USD/mês cobrado no âmbito do contrato do Hotel, a empresa cobrou mais 2.500 USD/mês no contrato relativo à fiscalização da Ponte de Tono, conforme se fará referência no **Ponto 2.8.6.6, o que totaliza 5.500 USD /mês.**

Sem prejuízo de tudo o que acima se disse, considera-se que, dada a ausência de comprovativo do **pagamento** efectivo das **rendas** em questão pela *Tecproeng*, **considera-se como ilegal e indevido, o pagamento dos 15.000 USD, por inexistência de contraprestação.**

Dispõe o n.º 1 do art. 14.º da LOGF que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com o n.º 4 do art. 44.º da LOCC, “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.

Em conclusão, foram realizados pagamentos ilegais e indevidos, no âmbito da execução do contrato para a fiscalização das obras de construção do Hotel celebrado com a *Tecproeng*, **no montante total de 61.125 USD**, resultantes do:

- Pagamento dos salários mensais integrais referentes ao mês de Agosto de 2015, de quatro técnicos da equipa de fiscalização, sem que os mesmos tenham trabalhado, de facto, durante todo aquele mês na fiscalização das obras do Hotel - valor de 36.075 USD;
- Pagamento do salário do coordenador da equipa de fiscalização relativo ao mês de Agosto, como se o mesmo estivesse em Timor-Leste, quando, estava em Portugal – valor de 10.050 USD;
- Pagamento do valor mensal de 3.000 USD relativo a “renda de escritório”, sem que a empresa tenha junto os correspondentes comprovativos da despesa realizada para efeitos de reembolso – valor de 15.000 USD;

Estes factos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º e dos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC.

Os responsáveis por estes pagamentos ilegais e indevidos estão identificados no **Ponto 6**.

As alegações apresentadas em contraditório pelos dois responsáveis da RAEOA constam das **págs. 56 a 58 do Vol. II** deste Relatório e dão-se aqui por reproduzidas.

Sobre as afirmações feitas pelos responsáveis importa apenas referir o seguinte.

A alegação de que a contratação dos serviços de fiscalização da obra foi feita numa situação de urgência não procede e a análise já foi feita no **Ponto 2.8.2.3** deste Relatório.

De sublinhar aqui, apenas, que a ordem para dar início dos trabalhos de construção do Hotel foi assinada em 16 de Junho de 2014, tendo a contratação da *Tecproeng* por ajuste directo ocorrido apenas em 12 de Agosto de 2015, ou seja, mais um ano após o início da obra.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A RAEOA foi criada em 16 de Junho de 2014, tendo o seu Presidente sido nomeado em 25 de Julho do mesmo ano.

Assim, sendo, se a contratação da empresa foi, como querem fazer crer os responsáveis, feita numa situação de “urgência”, tal deveu-se à inacção da própria autoridade que não desenvolveu de forma atempada os procedimentos necessários à contratação da fiscalização de acordo com o que estabelece a lei.

Por outro lado, não podemos deixar de estranhar que a RAEOA tenha demorado mais de um ano para perceber que a execução deste projecto necessitava do acompanhamento por parte de empresa qualificada encarregue da sua fiscalização. Sem prejuízo, tal facto apenas pode ser imputado à própria RAEOA.

Quanto à diferença de preços existente entre os contratos celebrados com a mesma empresa e relativos à fiscalização das obras da Ponte de Tono e do Hotel, afirmaram os responsáveis que “não caberá aqui, salvo melhor opinião estabelecer a comparação de preços em processos de natureza diversa”, argumentando que “a contratação para a fiscalização do hotel foi realizada em condições muito especiais”.

Esta última alegação foi já refutada neste Relatório, em diferentes momentos.

Quanto à referência à “natureza diversa” dos dois projectos, não poderíamos estar mais de acordo, se não vejamos.

Com efeito no projecto de construção da Ponte de Tono estamos perante uma obra, comumente designada em obras públicas por “obra de arte”, designação esta que tem subjacente uma maior complexidade face às obras em geral.

Já o Hotel construído é constituído em grande parte por quartos pré-fabricados cujo trabalho subjacente em obra se limita, no essencial, à sua montagem. Faz parte do mesmo projecto a construção do edifício principal mas este também não tem qualquer complexidade especial.

Assim sendo, a conclusão natural, face ao facto de o contrato relativo à fiscalização do Hotel ser consideravelmente mais caro do que o da Ponte, é de que tal é um contra-senso.

Relativamente às restantes conclusões, os responsáveis centram os seus argumentos no facto do contrato celebrado ser, segundo afirmam, do tipo *lump sum*, “nos termos do qual o valor contratado é devido como soma global pela prestação do serviço, não estando a entidade



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

contratada obrigada à apresentação de comprovativos de despesas, nem à comprovação do cumprimento da afetação dos trabalhadores”.

A afirmação de que estamos perante um contrato do tipo *lump-sum* assenta no facto do contrato celebrado ter na sua capa e na sua primeira página a referência a *lump-sum*.

Os contratos *lump-sum* são frequentemente usados para tarefas cujo conteúdo, duração dos serviços e os *outputs* exigidos aos consultores estão claramente definidos, sendo amplamente usados para estudos de viabilidade e planeamento simples, estudos de impacto ambiental, projectos de *design* detalhados de estruturas padrão ou estruturas comuns, preparação de sistemas de processamento de dados, entre outros.

Neste tipo de contratos, os pagamentos estão relacionados com os *outputs*, em regra tarefas a ser entregues ao dono do projecto, como relatórios, desenhos, *bill of quantities* (BoQ), documentos de concursos ou programas de *software*.

Os contratos *lump-sum* são fáceis de administrar porque os pagamentos devidos correspondem a *outputs* específicos, sendo o contrato típico para *design*.

Já os contratos do tipo *time-based*, o pagamento é baseado em *inputs* (tempo dedicado pelos técnicos e despesas reembolsáveis). A proposta é apresentada indicando o custo/mês dos técnicos e uma estimativa das despesas reembolsáveis, para um determinado período de tempo.

O contrato do tipo *time-based* é o contrato típico para fiscalização de obras.

Ora, o contrato faz referência a *lump-sum* pela simples razão de que a RAEOA ter utilizado o “modelo” errado de contrato. Com efeito, consta do mesmo, também, a referência a SSS/0111/IDN-2014.

O contrato celebrado não faz sentido face aos serviços que se pretendem realizar que são, repita-se, consultoria para a fiscalização de obras.

Senão vejamos,

Sobre a forma de pagamento é estabelecido que o mesmo seria feito de acordo nos seguintes termos (Condições Especiais do Contrato, 41.2):

- 10% do valor com a entrega pela *Tecproeng* do “*Inception Report*”;
- 30% com a entrega do “*preliminary design*”;
- 30% com a apresentação do “*development design*”;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- 30% com a entrega do “*Final Report*”;

As condições de pagamento referem-se a um contrato para serviços de *design* e não de fiscalização de obras.

Por outro lado, integram o contrato os anexos A (*Terms of reference*), B (*Key Experts*) e C (*Breakdown of Contract Price*), que são constituídos pela proposta técnica e financeira apresentada pela *Tecproeng*, em Julho de 2015.

Esta proposta diz respeito a um contrato do tipo *time-based*. Demonstrativo é a afirmação clara de que, “[a] *Tecproeng* propõe-se prestar os serviços de FISCALIZAÇÃO E COORDENAÇÃO DA EMPREITADA, em Oecusse, pelo valor de 535.865,00 USD (...), **por um prazo de 5 meses**” (negrito nosso).

Referem, ainda, para que não haja qualquer dúvida (negrito nosso):

O valor apresentado foi calculado com base **na previsão de afetação das equipas internas** e dos valores unitários mensais considerados para os respetivos trabalhos, em dias úteis, para o período horário normal de trabalho (diurno) e para o turno extra (diurno/nocturno), incluindo o Sábado.

Se, por razões alheias à performance da *Tecproeng* Timor, os prazos previstos forem estendidos para além do previsto, propomos que sejam aplicados os custos unitários mensais de forma proporcional ao tempo que se exceder o tempo previsto (Dezembro 2015 (...)).

Resulta de forma clara da proposta que, caso a duração da obra ultrapassasse os 5 meses, haveria lugar ao aumento do valor do contrato por haver uma alteração do factor tempo, pelo que estamos perante condições subjacentes a um contrato do tipo *time-based*.

A entender-se que o que estava em causa era um contrato do tipo *lump sum*, tal significaria que o valor a pagar pelo *output* (a fiscalização do hotel), seria feita por um valor fixo (os 535.865 USD), independentemente da duração da construção do Hotel, fosse ela de 5 meses ou de 4 anos, como se veio a verificar.

Contudo, nada disto aconteceu, nem tal foi proposto pela empresa, disso bem sabendo os responsáveis, que procederam, logo em 22 de Abril de 2016, à celebração de adenda ao contrato para fiscalização da obra, onde, além de prorrogar a vigência do mesmo, aumentou o seu preço em 508.170 USD, para a fiscalização da obra por mais seis meses, adenda a que já se fez referência neste Relatório e que os próprios responsáveis abordam no seu contraditório. O contrato passou a valer 1.044.035 USD, para os 11 meses de fiscalização de obras.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Conscientes da desadequação acima apontada, a RAEOA e a empresa definiram e adoptaram procedimentos completamente distintos no âmbito da execução do contrato.

Com efeito, mais não fizeram do que executar o contrato tendo por base a proposta que havia sido apresentada pela empresa.

Assim, e ao contrário do que os responsáveis pretendem fazer crer, o contrato foi executado como sendo do tipo *time-based*, pelas seguintes razões:

- A proposta apresentada pela empresa refere claramente que o preço subjacente resulta da afectação de recursos humanos à fiscalização em função de um período de tempo;
- A mesma proposta inclui a estimativa de “despesas reembolsáveis”, necessárias à prestação dos serviços de fiscalização;
- Os pagamentos foram feitos mediante a apresentação de facturação mensal, acompanhada de resumo da afectação técnicos aos serviços de fiscalização e dos comprovativos das despesas realizadas pela empresa e que foram objecto de reembolso;
- A RAEOA solicitou à empresa a devolução do valor de 5.694 USD relativo a despesas reembolsáveis (*Local Transportation*), por não terem sido acompanhadas dos respectivos documentos comprovativos;
- O contrato foi objecto de, pelo menos, uma adenda, logo em Abril de 2016, tendo o valor do mesmo aumentado para fazer face a um período adicional de seis meses.

Tais factos não deixam qualquer dúvida quanto à natureza do contacto, pelo que se mantêm as conclusões constantes do Relato de Auditoria.

Face a tudo o que fica dito, **recomenda-se** à RAEOA que, em conjunto com as entidades públicas competentes do Governo Central:

25. Reveja todos os pagamentos feitos à Tecproeng, com referência aos anos de 2015 a 2017, no âmbito dos contratos para fiscalização da construção do Hotel e da Ponte de Tono, no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos aos salários do coordenador das equipas de fiscalização e aos valores de despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Compra de mobiliário e outros artigos para o Hotel

Foi celebrado em 16 de Setembro de 2015 entre a Autoridade, na pessoa do seu Presidente, e a *Timor Capital Partners Asia*, um contrato para fornecimento e instalação de mobiliário e outros artigos para o Hotel, pelo valor de 1.486.524,26 USD.

Este contrato foi celebrado por ajuste directo, sem que tenha sido obtida qualquer evidência da existência de fundamentação para tal.

A RAEOA procedeu ao primeiro pagamento de 594.609,74 USD (correspondente a 40% do valor do contrato), em 8 de Outubro de 2015, a título de adiantamento, sem que este estivesse previsto no contrato.

Desconhece-se em que data se deu o fornecimento dos bens subjacentes ao valor do adiantamento. Na auditoria foi solicitado o respectivo “Relatório de Inspeção e Recebimento” dos bens, tendo, posteriormente, a RAEOA pedido à *Tecproeng* que elaborasse um relatório sobre os mesmos (*Interior Design – Measurement Report n.º 1*), datado de 10 de junho de 2016.

Neste relatório é confirmado o fornecimento de bens no valor de, apenas, 367.763,82 USD, o que significa que, oito meses após a realização do adiantamento, a *Timor Capital Partners Asia* não tinha, ainda, fornecido bens no valor de 226.845,92 USD, pagos antecipadamente pela RAEOA, em Outubro de 2015.

Sobre o processo de importação e desalfandegamento destes bens, veja-se o **Ponto 2.6.4**.

Foram pedidos esclarecimentos quanto à fundamentação para a adopção do procedimento por ajuste directo. Foi perguntado, também, se foi feita alguma análise prévia dos preços unitários subjacentes ao contrato. Foi pedido, igualmente, o comprovativo da prestação de garantia bancária por conta do adiantamento realizado.

De acordo com o Presidente da Autoridade, o recurso ao ajuste directo teve por objectivo:

“(…) haver maior responsabilidade da empresa de construção e encontrar uma maior harmonia em relação ao ID desenho e os seus respectivos equipamentos de interior com a construção do edifício. Assim, a própria Supervisão incidiria sobre a construção tendo já em consideração o ID proposto. Contudo, no tocante aos equipamentos temos a dizer que ainda não embarcaram em Surabaia porque há a necessidade de uma prévia inspeção e aprovação “in situ” por técnicos qualificados da RAEOA.

Observação: Esta inspeção foi executada recentemente (Entre os dias 25 a 27 de julho) Documentos em anexo – *Relatório de Fiscalização Interior design Hotel Ambeno.*”



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Sobre a realização da análise prévia aos preços unitários dos artigos subjacentes ao contrato foi afirmado tão só que “[n]o contrato está feita referência aos preços, havendo discrepâncias serão reduzidos”, donde se conclui que **não foi feita qualquer análise prévia aos referidos preços unitários.**

Foi afirmado que foi prestada garantia bancária sobre o valor do adiantamento de 594.609,74 USD. No entanto a garantia que foi junta aos esclarecimentos refere-se apenas ao valor de 74.326,22 USD, e foi emitida pela *National Insurance Timor-Leste* (NITL), a favor da RAEOA, em 1 de Agosto de 2016, ou seja, após a solicitação da mesma pela CdC. Não se comprovou que esta tenha alguma relação com o adiantamento realizado em Outubro de 2015.

Face ao exposto, conclui-se que **foi realizado pela RAEOA um adiantamento não previsto no contrato no valor de 594.609,74 USD e sem que tenha sido, sequer, apresentada a correspondente garantia bancária pela *Timor Capital Partners Asia*.**

Quanto ao fornecimento de bens no valor de apenas 367.763,82 USD, até Junho de 2016, referentes ao adiantamento de 594.609,74 USD, os esclarecimentos prestados são, com o devido respeito, confusos.

Ora, afirmou o Presidente da Autoridade que:

Os 367.763,82 USD contantes do relatório da Supervisão tem a ver com o mobiliário que vinha a copulado aos módulos dos quartos, não se relaciona com esta parte do interior design. (...)

Como disse os equipamentos ID referidos no relatório da Supervisão com o valor de 367.763,82 USD, fazem parte do pacote dos módulos que constituem os quartos e as suites.”

Ora, a afirmação feita contraria, desde logo, o próprio relatório da supervisão, datado de 10 de Junho de 2016, onde consta referência, clara e inequívoca, ao facto de o mobiliário em causa resultar do contrato aqui em análise cuja cópia consta, inclusivamente, em anexo ao relatório da *Tecproeng*.

Tal pode ser, igualmente, verificado pela análise da lista de artigos que foram objecto de verificação e que são parte dos que estão subjacentes ao contrato celebrado, tratando-se de mobiliário e outros artigos para os quartos e suites do Hotel. No entanto, os mesmos não fazem parte do “pacote” dos módulos dos quartos, porque estes, estão incluídos no contrato para a construção do Hotel.

Não restam, por isso, dúvidas de que o mobiliário no valor de 367.763,82 USD integra o objecto do contrato, por vezes designado de *interior design*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Já o mobiliário que ainda não havia sido entregue, no valor de 226.845,92 USD, terá sido, ainda que só parcialmente, objecto de fiscalização pela RAEOA, apenas no final de Julho de 2016, a que se reporta o relatório de 1 de Agosto de 2016, respeitante a mobiliário para o edifício principal do Hotel.

A RAEOA dispõe de um regime de aprovisionamento próprio, aprovado pelo DL n.º 28/2014, cit., cuja análise foi já feita no **Ponto 2.8.2.1** deste Relatório, e que se dá aqui por reproduzida.

São subsidiariamente aplicáveis à Região as normas gerais em matéria de aprovisionamento (RJA) e contratos públicos (RJCP), por força do art. 10.º do DL n.º 28/2014, em tudo o que não contrariar o disposto neste decreto-lei. **São aplicáveis à RAEOA os princípios gerais do aprovisionamento previsto no RJA**, a que se fez referência no **Ponto 2.8.2.3**, e que se dão aqui, igualmente, por reproduzidos.

Face ao exposto, **a adjudicação por ajuste directo do contrato celebrado com a Timor Capital Partners Asia, para o fornecimento e instalação de mobiliário e outros artigos para o Hotel, com o valor de 1.486.524,26 USD é ilegal** por incumprimento dos seguintes princípios aplicáveis ao aprovisionamento público:

- Legalidade e da obediência às normas legais - n.º 1 do art. 4.º e n.º 1 do art. 11.º do RJA;
- Igualdade – art. 16.º da CRDTL, n.º 2 do art. 4.º do RJA e art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto;
- Concorrência – n.º 3 do art. 4.º do RJA;
- Publicidade e Transparência – art. 7.º do RJA;
- Prossecução do interesse público – art. 137.º da CRDTL e n.º 1 do art. 5.º do RJA;
- Imparcialidade – n.º 2 do art. 5.º do RJA.

Foi também violado o art. 44.º e o n.º 1 do art. 47.º do RJA, que estabelecem, respectivamente, que o Ajuste Directo é um procedimento excepcional, e que se deve dar, sempre que possível preferência ao concurso público, bem como o n.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014, cit.

Esta situação é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável ao Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri, nos termos previstos na al. b) do n.º 1 do art. 50.º da LOCC, no art. 9.º do RJA, e no n.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Em **contraditório** foram repetidas, pelos responsáveis pela RAEOA, **afirmações que já anteriormente tinham sido feitas e que já se havia demonstrado no Relato de Auditoria não terem aderência à verdade dos factos**, e que acima se analisaram.

Esta em causa, a afirmação de que:

“[C]omo poderá verificar-se pelos relatórios de fiscalização juntos aos autos e pela conjugação do contrato de construção com o contrato de interior design, os quartos adquiridos ao abrigo do contrato de construção incluíam a sua própria mobília, não existindo necessidade de vir a adquirir a posteriori mobiliário de quarto”.

Da análise dos documentos constantes dos autos conclui-se precisamente o contrário do que é afirmado pelos dois responsáveis.

Basta analisar o Anexo 3 (*Items descriptions and price list*) ao contrato para fornecimento e instalação de mobiliário e outros artigos para o Hotel, no valor de 1.486.524,26 USD, para ver a lista de artigos para *Twin Room*, *Standard Room* e *Presidential Suite*, bem como, as imagens tipo dos mesmos (*furniture reference images – hotel rooms*)⁹¹.

Já o relatório da supervisão (*Interior Design – Measurement Report n.º 1*⁹², de 9 de Junho de 2016), não deixa, igualmente quaisquer dúvidas de que o mobiliário dos quartos faz efectivamente parte do objecto do contrato para fornecimento de mobiliário e outros artigos e não do objecto do contrato de construção. Com efeito, este mobiliário era o único que havia sido, até então, fornecido pela empresa.

Relativamente à justificação apresentada para o recurso ao ajuste directo, a mesma repete o que havia sido já afirmado pela Autoridade em sede de esclarecimentos e cuja citação e análise já foi feita neste Relatório de Auditoria, pelo que, não altera as conclusões quanto à ilegalidade da adjudicação e do contrato celebrado.

Já quanto ao mobiliário que ainda não havia sido entregue, no valor de 226.845,92 USD, não foi apresentada, em contraditório, qualquer informação pelos responsáveis, pelo que se desconhece se o mobiliário para o edifício principal do Hotel, que havia sido vistoriado no final de Julho de 2016, foi efectivamente entregue pela empresa.

⁹¹ Cf. fls. 2.764 a 2.781 (vol. 7 do processo de auditoria)

⁹² Relatório que consta a fls. 2.782 a 2.814 (vol. 7)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Face a tudo o que fica dito, **recomenda-se** que:

26. Proceda ao apuramento das contas relativas à execução do contrato celebrado com a Timor Capital Partners Asia para o fornecimento de mobiliários e outros artigos (interior design);

27. Demonstre perante este Tribunal a efectiva entrega pela Timor Capital Partners Asia do mobiliário e outros artigos no valor de 226.845,92 USD já pagos pela RAEOA e que estavam por fornecer em Julho de 2016.

2.8.6.6 Construção da Ponte de Tono

Contrato para design, construção e manutenção

O contrato para *Design, Construção e Manutenção* da Ponte de Tono foi assinado entre o MOP e a *Adhi Karya*, em 25 de Novembro de 2014, com o valor total de 17.218.000 USD e um prazo de execução de 18 meses, iniciados em Dezembro de 2014.

O contrato inclui, além da construção da ponte em arco (3x120 metros), a construção das estradas de acesso.

Execução física e financeira

No final do ano de 2015, a obra apresentava uma execução física de 54,46%, o que representava um desvio de apenas -0,70%, face ao previsto no Plano de Trabalhos da obra, o que reflecte um bom desempenho por parte da empresa de construção, mas, igualmente, da empresa responsável pela fiscalização da obra, a *Tecproeng*.

Durante este ano foram feitos pagamentos correspondentes a trabalhos medidos no valor de 7.302.281,41 USD (antes das retenções legais e contratuais), referentes aos meses de Janeiro a Novembro de 2015.

Fiscalização da obra

A fiscalização da obra ficou a cargo da *Tecproeng*, no âmbito do contrato celebrado, em 4 de Dezembro de 2014, com o valor de 935.015 USD.

À semelhança do que já se disse relativamente à fiscalização por parte desta empresa das obras de construção do Hotel em Pante Makassar, constatou-se que o trabalho por si realizado na fiscalização da construção da Ponte de Tono foi exemplar.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No entanto, e como também já se disse, constataram-se irregularidades na facturação por si apresentada no âmbito dos dois contratos de fiscalização das obras de construção da Ponte e do Hotel.

Uma das situações resulta da forma como foi facturado o tempo dedicado pelo coordenador das suas duas equipas de fiscalização, cuja análise consta das **págs. 161 e segs.** deste Relatório, e que se dá aqui por reproduzida.

Relativamente às despesas reembolsáveis apresentadas pela *Tecproeng*, e tal como aconteceu no contrato do Hotel, não pode ser aceite para efeitos de reembolso o valor de 2.500 USD/mês para “*office rent*”, na medida em que não foi apresentado o comprovativo da despesa realizada.

Por outro lado, também se questiona que este valor tenha sido incluído no contrato de fiscalização da obra, na medida em que o BoQ do contrato relativo à construção da Ponte prevê que o Estaleiro da obra tenha instalações e equipamentos para a empresa responsável pela sua fiscalização, onde se inclui, escritório e dormitório. Estão em causa instalações e equipamentos com um valor de 563.632 USD, a pagar pela RAEOA no âmbito da obra, valor que, já de si, é extremamente elevado e que, por essa razão, se entende suficiente para acomodar o escritório da *Tecproeng*.

Resulta de forma clara, que o custo do escritório da empresa no Hotel Timor está incluído nos preços da remuneração contratual dos técnicos da equipa de fiscalização, como prevê a Cláusula 42.4 das Condições Gerais do Contrato, tratando-se de uma despesa com o *backstopping*, pelo que o seu pagamento não pode ser reclamado pela empresa como se de uma despesa reembolsável se tratasse.

Dispõe o n.º 1 do art. 14.º da LOGF que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.

De acordo com o n.º 4 do art. 44.º da LOCC, “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim sendo, considera-se que **o pagamento, pelo Fundo das Infraestruturas, do valor de 2.500 USD/mês, referente aos meses de Janeiro a Dezembro de 2015, no total de 30.000 USD, é ilegal e indevido, por inexistência de contraprestação.**

Estes factos são susceptíveis de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória nos termos do disposto nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º e dos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC.

Os responsáveis pela autorização destes pagamentos constam do **Ponto 6**.

As alegações apresentadas em sede de contraditório, pelos dois responsáveis pela RAEOA, relativamente a esta matéria constam nas **págs. 59 a 61 do Vol. II** deste Relatório, e dão-se aqui por reproduzidas, não alterando, contudo, os factos e conclusões acima expostas.

No Relato de Auditoria foi afirmado que a “RAEOA deverá solicitar a devolução dos valores por si pagos em 2016, uma vez que a *Tecproeng* continuou a proceder à facturação do montante da renda do seu escritório no Hotel Timor, ano em que, o seu escritório localizado no estaleiro da obra já se encontrava construído”. Contudo, no contraditório, os responsáveis nada disseram sobre os pagamentos por si feitos em 2016.

Esta questão coloca-se, ainda, em relação ao ano de 2017, altura em que foram concluídas as obras da Ponte.

Esta matéria foi já objecto da **Recomendação n.º 25** (cf. **pág. 173** deste Relatório).

2.8.6.7 Construção de Estradas – Pacotes I e II

Contrato para design, construção e manutenção

O MOP procedeu à celebração de dois contratos para design, construção e manutenção de estradas em Oe-Cusse, com o valor total de 76.292.563 USD (Pacotes I e II).

O contrato para o Pacote I, relativo aos troços rodoviários Tono – Lifau – Aeroporto – Pante Makassar – Sunlili – Sakato, foi assinado em 12 de Dezembro de 2014, com a *Waskita Karya*, pelo montante de 41.272.263 USD⁹³, para 22 km de estrada.

⁹³ Incluindo *Performance Based Maintenance (PMB) Phase*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Para o Pacote II, o contrato foi assinado em 21 de Novembro de 2014, com a *Hutama Karya* e o preço de 35.020.300 USD, correspondentes a 27,43 km, para os troços rodoviários Mercado Tono – Samoro – Estradas Urbanas.

Execução física e financeira

As obras de construção das estradas estavam, no final de 2015, muito atrasadas face aos prazos previstos nos contratos.

Tabela 16 – EXECUÇÃO FÍSICA DAS OBRAS DAS ESTRADAS (PACOTE I E II) – DEZEMBRO 2015

Estradas	Prazo Execução Contratual	Consignação Obra	Data Prevista Conclusão	Evolução Física Dezembro 2015 (acumulado)		Desvio
				Actual	Previsto	
Pacote I	660 dias (22 meses)	12 Dezembro 2014	1 Outubro 2016	11.34%	61.66%	50.32%
Pacote II	330 dias (11 meses)	26 Janeiro 2015	21 Dezembro 2015	13.03%	100.00%	86.97%

As obras do Pacote II registaram os atrasos mais significativos (e mesmo preocupantes), uma vez o prazo contratual previa que as mesmas estivessem terminadas antes do final do ano de 2015, altura em que apresentavam uma execução de apenas 13,03%.

Durante o trabalho de campo desta auditoria, realizado em **Junho de 2016**, foi possível constatar **o andamento lento dos trabalhos das duas obras**. Verificou-se, igualmente, que **uma das razões para esta situação resultava, de forma, bastante evidente, do reduzido número de funcionários mobilizados pelas duas empresas**, facto que foi reconhecido pela *Dalan*, empresa responsável pela fiscalização das obras.

Esta empresa, em resposta a uma carta do então MOPTC, atribuía, em 20 de Julho de 2015, os atrasos nas obras do Pacote II à empresa responsável por estas obras, a *Hutama Karya*, nos termos seguintes:

Ausência da equipa de projecto do Empreiteiro do Pacote II na obra desde o início da obra até ao final do mês de Junho;

Nunca ter entregue as peças escritas, memórias, cálculos justificativos e mapa de quantidades, impossibilitando, assim, aprovar o projecto das vias urbanas

Os projectos das pontes ainda não foram apresentados e os projectos de drenagem estão muito fracos;

Embora tenha sido solicitado pelo MOP ao Empreiteiro do Pacote II a finalização dos projectos até ao final do mês, foi com enorme espanto que o Empreiteiro paralisou a obra por motivo de férias;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Conclui, na mesma carta, que,

“[f]ace ao exposto, a DALAN sempre referiu ao MOP que era muito improvável que o Empreiteiro tivesse capacidade técnica para finalizar os projectos e as datas apresentadas de conclusão do projecto foram propostas pela Construtora e não em conjunto, uma vez que o consultor não elabora o projecto.”

Perante esta situação, a Autoridade foi questionada sobre as medidas por si tomadas e/ou a tomar no sentido de forçar as empresas responsáveis pela realização daquelas obras a concluir as mesmas de forma atempada e sobre quem iria assumir a responsabilidade pelos custos inerentes à extensão do contrato celebrado com a empresa responsável pela fiscalização das obras, a Dalan, tendo em consideração que o mesmo é *Time-Based*.

O Presidente da Autoridade, em resposta de Agosto de 2016, afirmou que:

Estamos a trabalhar na extensão do prazo para a conclusão das obras, no levantamento das obras extras, como a drenagem e a adequação ao Plano de Ordenamento do Território, para que a emenda ao contrato atual, se possa fazer de uma forma muito mais objectiva e responsável. Só assim, sem comprometer a conclusão dos projetos, podem ser responsabilizados os incumpridores. Na RAEOA, sempre que haja extensão dos contratos, existe a aplicação de uma penalização equivalente ao pagamento da fiscalização até à conclusão dos projetos. Esta, é uma forma de responsabilização que acreditamos ainda pequena, mas já é um sinal de seriedade no tratamento destas questões.

O mesmo procedimento do Hotel é aplicado a este caso. No entanto há obras adicionais a efetuar, não previstas no objecto do contrato inicial.

Não há derrapagem financeira. Podem existir e existem trabalhos extras, que escapam completamente ao objecto de contrato inicial, mas que surgiram de uma necessidade em garantir um inter-face entre os vários projetos, nomeadamente a obrigação de se definir uma quota única de referência, e a correta execução técnica da drenagem, outras obras hidráulicas e de aterros.

Apesar dos esclarecimentos prestados, que vão no sentido de responsabilizar as empresas de construção pelos atrasos da sua responsabilidade, não podemos deixar de salientar que, **em Agosto de 2016, ainda não tinha sido, aparentemente, celebrado a correspondente adenda ao contrato referente ao Pacote II, apesar do seu prazo de execução ter já terminado em Dezembro de 2015.**

No âmbito do **contraditório**, a Autoridade deverá fazer um ponto de situação sobre a execução dos dois contratos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Fiscalização da obra

A fiscalização das obras dos Pacotes I e II ficou a cargo do consórcio constituído pela *Cenor* e pela *Dalan*, ao abrigo de contrato celebrado em 4 de Dezembro de 2014, por ajuste directo e com o valor de 2.490.956 USD.

Durante as verificações feitas pela auditoria em Junho de 2016, **foi constatada a boa qualidade das obras executadas e o acompanhamento diário e permanente da sua execução pela Dalan, não obstante os atrasos significativos verificados.**

Os pagamentos relativos à facturação, do ano de 2015, apresentada pela *Dalan*, em nome do consórcio, foram pagos através do orçamento do Fundo das Infraestruturas (FI), à semelhança do que aconteceu com os contratos para fiscalização das obras da Ponte de Tono (*Tecproeng*) e Novo Aeroporto de Oe-Cusse (ISQ), por decisão do Conselho de Administração do FI (CAFI), de 9 de Julho de 2015, no seguimento de proposta apresentada pela RAEOA.

Em resultado, **foram pagos à Dalan, no ano de 2015, 924.235 USD, referentes à facturação dos meses de Janeiro a Setembro.**

Tabela 17 – PAGAMENTOS FISCALIZAÇÃO PACOTE I E II – DALAN – JANEIRO A SETEMBRO 2015

USD					
Facturas	Billing	Remunerações	Desp. Reembolsáveis	Impostos	Total Pago
Janeiro		19,800	7,230	1,081	28,111
Fevereiro	1	47,550	21,467	2,761	71,778
Março		90,300	26,615	4,677	121,592
Abril		80,400	23,735	4,165	108,300
Maio	2	82,050	29,585	4,465	116,100
Junho	3	90,300	26,615	4,677	121,592
Julho	4	77,360	25,207	4,103	106,670
Agosto	5	83,050	21,735	4,191	108,976
Setembro	7	80,400	55,289	5,428	141,117
Outubro					
Novembro					
Dezembro					
		<i>Documentos não foram enviados pela DGT/MF</i>			
Total		651,210	237,478	35,547	924,235

Contatou-se, contudo, que os pagamentos feitos não respeitaram o contrato celebrado entre o MOP e a Dalan, no que se refere às despesas reembolsáveis.

Ora, o contrato celebrado é do tipo *time-based*, sendo o seu preço constituído por duas componentes (salários dos técnicos e despesas reembolsáveis) – cf. cláusula 42.1 das Condições Gerais.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No contrato em apreço, o valor estimado para os salários dos técnicos (internacionais e nacionais) responsáveis pela fiscalização das obras é de 1.841.600 USD, e o valor estimado para as despesas reembolsáveis é de 553.550 USD, sendo os remanescentes 95.806 USD para imposto de retenção (4%) - cf. *Appendix C, FIN-2: Summary of Costs*.

Segundo o mesmo, os pagamentos devem ser feitos de acordo com o previsto no *Appendix C e D*. Consta deste último anexo, a desagregação do valor estimado para as despesas reembolsáveis, por diferentes tipos de despesa (viagens internacionais, viagens nacionais/domésticas, alojamento e alimentação da equipa de fiscalização, viaturas e motorizadas, etc.) - cf. *FIN-4: Breakdown of Other Expenses, Provisional Sums and Contingency*.

O contrato celebrado obedece ao contrato tipo para contratos *time-based*, em que a facturação dos salários é feita tendo por base o tempo efectivamente dedicado e gasto na fiscalização da obra (*time input*), e **a facturação das despesas reembolsáveis se refere a despesas efectivamente realizadas pelo consultor na fiscalização das obras**. Além de efectivamente realizadas, as despesas reembolsáveis devem ser razoáveis - cf. a mesma cláusula 42.1.

A redacção desta cláusula, apesar de em língua inglesa, não oferece qualquer dúvida:

“The cliente shall pay to the Consultant (i) remuneration that shall be determined on the basis of time actually spent by each Expert in the performance of the Services after the date of commencing of Services or such other date as the parties shall agree in writing; and (ii) other expenses, provisional sum and contingency that are actually and reasonably incurred by the Consultant in the performance of the Services.” (negrito nosso)

Acresce que, o valor dos salários (ou remuneração) dos técnicos, subjacente ao contrato (*Appendix C*) inclui todos os salários, abonos, encargos sociais e *overheads*, que tenham sido acordados entre a *Dalan* e os técnicos, o custo com outros técnicos da *Dalan* (*backstopping*) não incluídos na Equipa de Fiscalização, a margem de lucro da empresa e quaisquer outros *items* especificados nas Condições Especiais do Contrato – cf. cláusula 42.4 das Condições Gerais.

Quer isto dizer, que o valor dos salários que consta do contrato, inclui, além dos salários a pagar pela *Dalan* aos seus técnicos, muitos outros factores, como seja, importa destacar, o custo com o *backstopping*.

Assim sendo, as despesas efectivamente realizadas pela *Dalan* na realização da fiscalização das obras, a ser reembolsadas no âmbito do contrato, referem-se desde logo, às despesas inerentes à actividade realizada pelos membros da sua equipa de fiscalização, não se referindo a despesas com outras pessoas, ainda que trabalhem para a *Dalan*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quando aos pagamentos a realizar, o contrato prevê, expressamente, que a *Dalan* deve remeter as facturas onde constem, de forma separada, o valor para “remunerações” e o valor das “despesas reembolsáveis”. As facturas a remeter devem ser acompanhadas pelos recibos ou outros documentos de suporte apropriados – cf. cláusula 45.1 (b).

Ora, apesar do que está previsto no contrato, a ***Dalan* facturou as despesas reembolsáveis como se as mesmas fossem do tipo *lump-sum* (ou valor fixo), e não como se tratassem de despesas reembolsáveis**. É isto que vem escrito nos documentos, designados de *Certification*, enviados pela *Dalan* em anexo às suas facturas, em que esta empresa procede à facturação com base nos valores constantes do *Appendix D*, como se os mesmos fossem fixos (*lump sum*).

Sobre esta matéria, deve dizer-se, desde já, que não se vislumbra de onde resulta esta interpretação do contrato feita pela *Dalan*, desde logo, porque não se encontra escrito no contrato a expressão *lump sum* em lado algum.

O *Appendix D* apresenta a estimativa das despesas reembolsáveis e o respectivo cálculo (*breakdown*), como referência para a execução do contrato, sendo, inquestionável que a facturação das despesas reembolsáveis é feita tendo por base as despesas efectivamente realizadas pela *Dalan* e cujos recibos e outros comprovativos devem ser enviados ao Estado, juntamente com as facturas, para efeitos de reembolso pelo Estado, tal como preveem as cláusulas do contrato acima referidas.

Ora, a *Dalan*, não obstante proceder ao envio de um conjunto de recibos de despesas realizadas, factura as despesas reembolsáveis, sem ter em conta o valor das despesas efectivamente realizadas, prática que vai contra o que está estipulado no contrato.

O exemplo mais flagrante desta prática irregular, são as despesas com alojamento e alimentação da equipa de fiscalização, relativamente às quais a *Dalan* factura 1.710 USD por mês por cada um dos seus 12 funcionários que integram a equipa. Está aqui em causa, um valor mensal de 20.520 USD que é facturado pela *Dalan* sem que tenha gasto, de facto, aquele montante.

O pagamento destas facturas pelo Estado, no âmbito do FI e, em 2016, pela RAEOA (período cujas facturas não foram analisadas por esta auditoria), **demonstra uma total falta de controlo sobre a execução do contrato, que deu origem, à realização de pagamentos ilegais e indevidos, por inexistência de contraprestação**.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Verificou-se, igualmente, que a *Dalan* envia recibos de despesas que nada têm a ver com a fiscalização das obras em Oe-Cusse, como sejam, por exemplo, recibos de despesas com alojamento no Hotel Timor, em Díli, de pessoas sem qualquer relação com a equipa de fiscalização das obras dos pacotes I e II.

Por outro lado, a *Dalan*, imputa às despesas reembolsáveis deste contrato, despesas com o aluguer de avião privado para a viagem do seu Director de Díli para Oe-Cusse. Considerando que aquele Director não integra a equipa de fiscalização e tendo em conta o disposto na cláusula 42.4, já referida, estas despesas não podem ser consideradas para efeitos de reembolso.

Constatou-se, ainda, a imputação de despesas de transporte e de alojamento para que os membros da equipa de fiscalização viajem de Oe-Cusse para passar fins de semana em Díli.

No âmbito desta auditoria foram analisados os recibos e outros documentos de suporte às despesas realizadas pela *Dalan* com alojamento e alimentação e remetidos juntamente com as suas facturas, **tendo-se apurado que foram realizados só no ano de 2015, pagamentos em excesso a esta empresa, no valor total de 107.691 USD**, cujo cálculo consta do **Mapa Anexo 5.6**.

Estabelece o n.º 1 do art. 14.º da LOGF que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.

De acordo com o n.º 4 do art. 44.º da LOCC, “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.

Ora, **o pagamento de despesas que não foram efectivamente e comprovadamente realizadas pela *Dalan*, deu origem a pagamentos ilegais e indevidos no montante total de pelo menos 107.691 USD, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória** nos termos previstos nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º e dos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC.

Os responsáveis por estes pagamentos ilegais e indevidos estão identificados no **Ponto 6** deste Relatório.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No Relato de Auditoria foi afirmado que a RAEOA, juntamente com o CAFI, deveria proceder à revisão de todos os pagamentos feitos à *Dalan*, no âmbito da execução do contrato, uma vez que é de prever que os pagamentos das facturas relativas aos meses de Outubro a Dezembro de 2015, cujos documentos de suporte não foram enviados a este Tribunal pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) do Ministério das Finanças (MF), e as facturas de 2016 tenham sido feitas, igualmente, à margem do contrato celebrado, pelo que deveria informar este Tribunal, em sede de contraditório, sobre os resultados da avaliação feita.

No **contraditório** apresentado pelos dois responsáveis pela RAEOA, apesar de afirmarem que a Região assumiu a posição contratual do MOPTC a partir de 29 de Janeiro de 2016, nada disseram quanto à revisão a que se fez referência no Relato, refugiando-se no facto do contrato ter sido celebrado pelo MOPTC, e, assim, ignorando que os pagamentos feitos em 2016 e, também, em 2017, serem já da responsabilidade.

Sem prejuízo de tudo o que já se disse, **há que salientar um aspecto que requer atenção e melhoria e que se relaciona com a gestão de contratos e projectos de obras públicas.**

Como já se disse, o contrato para a supervisão das obras do Pacote I e II, celebrado com a *Dalan*, prevê o reembolso de despesas que já referimos, como sejam as despesas com alojamento, com viaturas e motorizadas, e outras, como consumíveis de escritório.

Acontece que os contratos de empreitada dos Pacotes I e II também preveem tais despesas.

Com efeito, os BoQ dos Pacote I e II incluem o *Item 101 - Facilities for the Engineer*, com os valores contratuais de 630.000 USD e de 903.824 USD, respectivamente, totalizando 1.533.824 USD.

De acordo com as especificações gerais do MOP, aprovadas em 2005, para Estradas, Pontes e Aeroportos, as instalações para o *Engineer*, ou seja, a empresa responsável pela fiscalização da obra, a ser construídas e fornecidas pela empresa de construção, englobam escritório e laboratório, incluindo, mobiliários, consumíveis, etc. Estão também previstos os veículos a utilizar pela fiscalização da obra.

É prática geral em obras públicas que as instalações para a equipa de fiscalização da obra incluam, ainda, o dormitório para técnicos responsáveis pela mesma.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ora, no caso concreto, **havendo duas empreitadas a ser fiscalizadas por uma única empresa, a *Dalan*, verificou-se que foram construídos dois estaleiros com instalações e carros para a fiscalização da obra.**

Assim sendo, **é de questionar a razão da inclusão de viaturas e outros artigos nas despesas reembolsáveis do contrato para fiscalização da obra.**

Por outro lado, também **o valor mensal estimado, para despesas de alojamento e alimentação previsto neste contrato para fiscalização (de 1.710 USD/mês, por cada um dos 12 técnicos da equipa) é manifestamente desajustado, desde logo por não reflectir os preços em Oe-Cusse, e porque o contrato de empreitada prevê a construção de instalações para a fiscalização nas quais se inclui o dormitório.**

A gestão eficaz deste tipo de despesas permitiria ao Estado poupar largos milhares de USD com estes projectos.

Face ao que fica dito, **recomenda-se à RAEOA que, em conjunto com as entidades públicas relevantes do Governo Central:**

28. Reveja todos os pagamentos feitos à Dalan, desde o ano de 2015, no âmbito do contrato para fiscalização da construção de Estradas (Pacotes I e II), no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos a despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas;

29. Proceda à análise e articulação das instalações e equipamentos para a Fiscalização da Obra e previstos nos BoQ dos contratos para a execução de obras, em conjunto com as despesas reembolsáveis a incluir nos contratos de consultoria para a mesma Fiscalização da Obra.

2.8.6.8 Construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse

Contrato de execução da obra

Com vista à construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse foi celebrado, em 3 de Março de 2015, um contrato entre a RAEOA e a *PT Wijaya Karya* (WICA), pelo valor total de 79.800.000 USD.

O Projecto de Execução do Aeroporto foi feito pela *Findo International*, no âmbito de contrato celebrado com o MOP, com o valor de 858.000 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Em resultado da revisão do respectivo Projecto de Execução, realizado pelo ISQ, empresa responsável pela fiscalização da obra, foi necessário proceder a alterações profundas naquele Projecto.

Foi solicitada informação sobre a natureza das alterações realizadas e o envio de documentação relevante, tendo sido apresentados pelo Presidente da Autoridade as informações que aqui se transcrevem:

“As alterações realizadas, identificadas pelo consultor ISQ, constaram na revisão do projecto FINDO, fundamentalmente nos seguintes pontos que a seguir se descrevem nos documentos enumerados, resultantes das diversas apresentações públicas às autoridades do Estado de Timor-Leste:

- a) Requisitos de projecto não especificados na documentação apresentada
 - Ausência de notas de cálculo;
 - Lista de materiais e equipamentos incompleta;
- b) Parâmetros iniciais de projecto insuficientes e pouco claros
 - Nível das águas do mar (cotas) não especificadas;
 - Caracterização geológica e hidrogeológica não caracterizadas e estudadas;
 - Características dos solos não caracterizados e estudados;
 - Topografia incompleta da área do aeroporto;
 - Ausência de estudo estatístico da pluviosidade anual de Oé-cusse;
- c) Insuficientes requisitos e características operacionais incompletas para o aeroporto definidas pela FINDO
 - Pressupostos e características de um aeroporto internacional insuficientes para uma certificação internacional. Projecto para uma pista de aproximação (dos aviões) visual (impossibilidade de voos nocturnos e sob condições atmosféricas adversas).
 - Pressupostos exigidos pelo owner, de um aeroporto certificado internacionalmente, com pista de aproximação por instrumentos (criadas as condições mínimas de operacionalidade e segurança. Voos nocturnos e em condições atmosféricas variáveis).”

Foi enviada extensa documentação sobre as alterações feitas ao Projecto de Execução do Aeroporto.

Da análise desta documentação é possível perceber que **houve a necessidade de proceder a alterações significativas ao projecto, com implicações no custo do mesmo**, e que iria dar origem à alteração ao contrato celebrado.

Apesar de se reconhecer o mérito na revisão do projecto realizada pelo ISQ, não podemos deixar de considerar que o Estado, através do MOP, deveria ter procedido à revisão do projecto antes de o colocar a concurso, e não apenas após a adjudicação da empreitada.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No Relato de Auditoria foi solicitado à Autoridade que, em **contraditório**, prestasse informação actualizada sobre as alterações entretanto feitas ao contrato.

Foi pedido à Autoridade que esclarecesse em que termos, condições e ao abrigo de que contrato, o ISQ procedeu à elaboração do novo Projecto de Execução do edifício principal/terminal do aeroporto.

Em **contraditório**, os responsáveis deram conta da assinatura, em 28 de Julho de 2016, de “adenda” ao contrato celebrado com a WIKA que procedeu à revisão do custo do Aeroporto dos iniciais 79.800.000 USD para 119.940.058 USD.

Já o novo Projecto de Execução do edifício principal/terminal do aeroporto foi adjudicado por ajuste directo ao ISQ, tendo sido objecto da celebração, em 14 de Abril de 2016, de um contrato no valor de 1.345.600 USD, valor que, não podemos deixar de salientar, é muito superior ao valor do contrato celebrado com a FINDO (858.000 USD) para a elaboração de todo o Projecto de Execução Aeroporto, e que incluía já o edifício do seu terminal.

Execução física e financeira

A obra iniciou-se no dia 11 de Maio de 2015, com um prazo de execução de 23 meses e data prevista de conclusão a 31 de março de 2017.

Em resultado da necessidade de revisão do projecto, o andamento dos trabalhos durante o ano de 2015 foi muito reduzido, sendo que, **no final de Dezembro, o progresso físico da obra tinha atingido apenas 3,63%, face aos 18,06% constantes do Plano de Trabalhos**, altura em que tinham decorrido já 234 dias dos 690 dias contratuais para a conclusão da obra (33,9%).

Com efeito, a obra esteve praticamente parada entre os meses de Agosto e Dezembro, tendo o progresso passado dos 3,04%, no final de Julho, para os referidos 3,63%, no final de Dezembro.

Em 2015, a RAEOA procedeu à realização do pagamento do adiantamento previsto contratualmente, no valor de 11.970.000 USD, correspondente a 15% do valor contratual.

A WICA apresentou, ao longo do ano, pedidos de pagamento relativos a trabalhos realizados entre Maio e Dezembro, no valor total de 4.947.280 USD, tendo sido validados pela fiscalização da obra apenas 2.911.376 USD, que foram considerados por conta do adiantamento feito.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Construção da pista temporária

Foi necessário proceder à construção de uma pista temporária do aeroporto para permitir a aterragem do avião que a Autoridade havia já decidido comprar.

Os trabalhos foram realizados pela WICA entre os meses de Agosto e Outubro de 2015, e objecto de contrato celebrado em 10 de Agosto, com o valor total de 848.700 USD, adjudicado por ajuste directo.

A execução física e financeira foi de 100%.

Ainda relacionado com a pista temporária, a RAEOA procedeu à celebração, em 25 de Outubro de 2015, de um contrato para o fornecimento de iluminação da pista com a *Sealite*, com o valor de 101.157 USD, e que foi também adjudicado por ajuste directo.

Fiscalização da obra

A Autoridade celebrou, por ajuste directo, com o ISQ, em 16 de Abril de 2015, um contrato para a Supervisão das obras de construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse, pelo valor total de 5.523.700 USD.

No ano de 2015, os encargos resultantes deste contrato foram suportados através do orçamento do Fundo das Infraestruturas e não pelo orçamento da RAEOA.

Do *Appendix B* a este contrato consta a identificação e *curriculum* dos membros da equipa de supervisão, equipa que constitui a proposta técnica apresentada pela empresa.

Constatou-se a existência de diferenças significativas entre as pessoas que constam do *Appendix B* e as fizeram, de facto, a fiscalização da obra em nome do ISQ. Estavam em causa 6 dos 12 membros, ou seja, metade da equipa de fiscalização do ISQ, tendo sido solicitados esclarecimentos à Autoridade sobre esta matéria e o envio do comprovativo da aprovação da substituição pelo Dono da Obra.

Em resposta, foram enviados os pedidos de substituição dos técnicos da equipa de fiscalização, apresentados, tal como prevê o contrato para estas situações (cf. cláusula 30.2 das Condições Gerais), pelo ISQ à CNA, bem como a correspondência trocada entre a empresa e esta entidade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Dos documentos remetidos, comprova-se que a CNA procedeu à análise dos currículos dos técnicos que vieram a integrar a equipa de fiscalização do ISQ, **não se sabendo, contudo, qual o resultado dessa avaliação e se a mesma foi aprovada formalmente pelo Dono na Obra**, neste caso a RAEOA, uma vez que o comprovativo da aprovação que havia sido solicitado, não foi remetido.

Relativamente à facturação apresentada pelo ISQ, verificou-se que esta empresa não apresentou, juntamente com as suas facturas, os comprovativos das despesas reembolsáveis.

As Condições Gerais do contrato celebrado preveem, à semelhança do que acontece com os contratos de fiscalização das obras das estradas do Pacote I e II (*Dalan*) e da Ponte de Tono (*Tecproeng*), que as despesas, que não as remunerações dos técnicos das equipas de fiscalização, consideradas no âmbito dos contratos para efeito de pagamento, são as efectivamente realizadas pelas empresas de fiscalização, que deverão, juntar às suas facturas, os respectivos recibos e/ou outros documentos comprovativos/justificativos. Isto resulta de forma clara da conjugação das cláusulas 40.1, 41.1, 42.1, 42.2 e 45.1 b).

No âmbito desta auditoria foram apenas analisados os pagamentos feitos através do orçamento do Fundo das Infraestruturas, com referência aos meses de Setembro a Novembro de 2015, uma vez que não foram enviados a este Tribunal pela DGT/MF⁹⁴ os documentos de suporte aos restantes pagamentos dos restantes meses deste ano.

Só em relação aos meses de Setembro a Novembro de 2015, foram pagos ao ISQ, pelo Estado, 90.250 USD a título de despesas reembolsáveis sem que tenham sido apresentados os respectivos comprovativos das despesas.

Sem a apresentação destes comprovativos, não podem ser feitos quaisquer pagamentos a título de despesas reembolsáveis.

Estabelece o n.º 1 do art. 14.º da LOGF que “[n]inguém deve fazer mau uso de dinheiros públicos, dispor ou usá-los de maneira imprópria ou ilegítima”.

⁹⁴ Foram enviados, também, os documentos de suporte ao adiantamento feito à empresa correspondente a 10% do valor do contrato, mas que não releva para a matéria aqui em análise.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com o n.º 4 do art. 44.º da LOCC, “[c]onsideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efectiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada actividade”.

Ora, **o pagamento de despesas que não foram efectivamente e comprovadamente realizadas pelo ISQ, deu origem a pagamentos ilegais e indevidos no montante de, pelo menos, 90.250 USD, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória** nos termos previstos nas als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º e dos n.ºs 1 e 4 do art. 44.º da LOCC.

Os responsáveis por estes pagamentos ilegais e indevidos estão identificados no **Ponto 6**.

Em **contraditório** os responsáveis pela RAEOA afirmaram que:

544. No Relatório a que ora se responde, é referido que, no contrato de fiscalização, documento da responsabilidade da RAEOA, está prevista a necessidade de justificação das despesas.
545. Porém, não foi tomada em consideração a ata constante de fls. 7278 e ss do processo de Auditoria e que compõe um anexo do próprio contrato, dele fazendo parte integrante, de onde consta claramente que os montantes devidos ao ISQ a título de despesas reembolsáveis correspondentes a um período de 25 meses são uma soma fixa ("lump sum") de 222,000.00.
546. De onde resulta que estes valores não estavam sujeitos a comprovação através da apresentação de documentos comprovativos de despesa, nem poderiam ser reduzidos no caso de a despesa não ser comprovada.
547. Sem prejuízo, sempre seria da responsabilidade do Fundo de Infraestruturas a conferência dos pedidos de pagamento e a verificação da base contratual,

Ora, cumpre referir, desde logo, que tal acta foi considerada pela auditoria, sem que, contudo, alterasse o entendimento deste Tribunal.

O valor de 222.000 USD a que os responsáveis fazem referência respeita apenas às despesas reembolsáveis com *accommodation*, e não a todas as despesas reembolsáveis previstas no contrato.

A referência a *lump-sum* não tem o sentido que os responsáveis lhe pretendem dar. Com efeito, aquela referência apenas pretende simplificar o cálculo da estimativa de despesas reembolsáveis previstas no contrato (no caso, as despesas com *accommodation*), para o período de 25 meses, sem que, por esta razão, as mesmas deixem de ser consideradas como



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

reembolsáveis e sujeitas à apresentação mensal dos correspondentes comprovativos de despesa.

De notar, que as despesas reembolsáveis incluem, ainda, e por exemplo, as despesas com *per diem allowances*, que, conforme previsto no contrato, só podem ser reembolsadas mediante a apresentação dos respectivos comprovativos de despesa.

Assim, e também aqui, se **recomenda** à RAEOA que, em conjunto com as instituições públicas relevantes do Governo Central:

30. Reveja todos os pagamentos feitos ao ISQ, desde o ano de 2015, no âmbito do contrato para fiscalização da construção de Aeroporto de Oe-Cusse, no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos a despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas.

2.8.6.9 Compra do avião DHC-6 Series 400 Twin Otter

Contrato celebrado

O Presidente da Autoridade procedeu, em 12 de Agosto de 2015, à assinatura do contrato para a compra de um Avião Viking DHC6-400 registado no Canadá com o n.º C-GVTU e número de série do fabricante 906, pelo valor de 7.244.769,00 USD, com a companhia *DHC6 Twin Six LLC*.

Tabela 18 – PAGAMENTOS RELACIONADOS COM A COMPRA DO AVIÃO - 2015

Descrição	Valor (USD)
Preço compra do avião	7,244,769
<i>(incluindo equipamento opcional no valor de 494.769 USD)</i>	
Custo adicional para entrega do avião em Díli	80,000
Eliminação da opção <i>Additional Corrosion Protection</i> das especificações	-35,368
Preço total do avião	7,289,401

Foi necessário proceder ao pagamento dos custos com o transporte do avião até Díli, que ascendeu a 80.000 USD, e à dedução de 35.368 USD, pelo que o custo total do avião foi de 7.289.401 USD.

O preço de compra do avião inclui “equipamento opcional” no valor de 494.769 USD – cf. cláusula 3.9 e *Exhibit F* do contrato.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A compra do avião foi feita por ajuste directo, tendo-se questionado a Autoridade sobre a forma como decorreu o processo de escolha do avião e do vendedor, tendo, o seu Presidente afirmado que:

“Para ter o avião a operar em Novembro de 2015 e respondendo às características e necessidades existentes, recorremos a uma assessoria especializada e pro bono e feita pelo assessor já falecido Francis.

Através de contacto directo com o fornecedor, adquirimos, em tempo útil, o avião DHC-6 Series 400 Twin Otter MSN 906. Este, inicialmente, tinham um custo superior em 1.000.000 USD relativamente ao custo efetivamente incorrido.”

As informações prestadas não são esclarecedoras quanto à forma como foi escolhido o avião e o fornecedor.

Importa salientar sobre esta matéria que a Autoridade deliberou, em 24 de Julho de 2015, autorizar a compra do avião e que o Presidente liderasse o respectivo processo. Na deliberação então tomada (cf. Deliberação n.º 2), é afirmado que era **“necessário que no caso se obtenham cotações, de modo a aferir a melhor relação qualidade-custo e oportunidade”** (negrito nosso).

Foi também deliberado mesmo dia 24 de Julho de 2015, adjudicar a compra do avião à *DHC6 Twin Six LLC* (cf. Deliberação n.º 3).

Isto apesar de já em 13 de Maio de 2015, o Presidente da RAEOA ter remetido uma carta ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de onde consta a referência à necessidade de “[a]quisição do Avião Twin Otter Series 400 de 19 lugares (USD 8.000.000). Em anexo a esta carta, consta a minuta da carta de intenções (*Letter of Interest*), datada de 8 de Maio de 2015, a celebrar entre a empresa *Utility Air*, com sede na Austrália, e a RAEOA.

As propostas constantes desta carta viriam a ser discutidas na reunião do Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas (CAFI) de 9 de Junho de 2015, tendo este órgão deliberado, sobre a compra do avião, que “[d]esizaun nebe hasai katak iha tempu oportunu sei deside atu sosa”.

Ora, quando a Autoridade, em 24 de Julho de 2015, deliberou aprovar a compra e mandar o Presidente da RAEOA para realizar o respectivo procedimento de aprovisionamento, o mesmo já tinha sido iniciado e, inclusivamente, sido colocado à apreciação do CAFI.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nesta auditoria foi solicitado o envio das cotações solicitadas pela Autoridade bem como justificação para a aparente incongruência nas deliberações, na medida em que, no mesmo dia, se deliberou iniciar o procedimento de aprovisionamento para a compra do avião e, simultaneamente, adjudicar a compra.

A resposta do Presidente limitou-se a remeter para os esclarecimentos acima transcritos.

Também aqui, e uma vez mais, não foram esclarecidas as questões colocadas.

Não obstante, é forçoso concluir que **não foram solicitadas quaisquer outras cotações com vista**, como aliás, e bem, é referido na Deliberação n.º 2, “a aferir a melhor relação qualidade-custo e oportunidade”.

Ao contrário, **foi decidido proceder à compra por ajuste directo à DHC6 Twin Six LLC sem que tenha sido esclarecido porque razão foi escolhido um tipo de avião e fornecedor específico em detrimento de outros tipos de aviões e fornecedores.**

Importa salientar, a este propósito, o disposto no n.º 2 do art. 7.º do RJA, sobre o princípio da transparência, que estipula que “[a] escolha das propostas tem de ser sempre fundamentada por escrito”.

Face à ausência de resposta às questões colocadas sobre o procedimento de aprovisionamento realizado com vista à compra do avião, o mesmo caracterizou-se pela falta de transparência.

No **contraditório** os responsáveis apresentaram uma explicação bastante desenvolvida sobre a compra do avião, que consta nas **págs. 64 a 66 do Vol. II**, e que aqui se consideram reproduzidas.

Não obstante, não podemos deixar de sublinhar que as explicações dadas não esclarecem todas as questões acima colocadas.

Por outro lado, as explicações são apresentadas cerca de dois anos e meio após a compra do avião, e perfeitamente à medida do mesmo, sendo que não se obteve qualquer evidência da existência de um documento contemporâneo à compra do avião, em que se tenha justificado e fundamentado a opção então tomada, nem as alternativas consideradas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Da alegada urgência para a compra do avião

É sabido que o transporte aéreo de passageiros e de mercadorias tem um custo elevado, quando comparado com outras formas de transporte (terrestre ou marítimo). Tem, como é óbvio, a vantagem de ser um meio de transporte rápido.

Com vista a apreciar a economia, eficiência e eficácia da despesa pública (competências legais da CdC previstas na al. e) do n.º 1 do art. 12.º e no n.º 1 do art. 36.º da LOCC) subjacente à compra do avião pela RAEOA, foi questionado se a RAEOA tinha sido realizado algum estudo prévio ou posterior à compra sobre a viabilidade das ligações aéreas que se pretendiam e/ou pretendem realizar.

Sobre esta matéria, importa salientar que a Deliberação n.º 2, na qual foram definidos os “procedimentos para a compra do avião”, refere que a Autoridade:

“Constatou que há necessidade urgente de adquirir um avião de passageiros para assegurar a ligação aérea de Panta Makassar – Díli – Ataúro e outros destinos em Timor-Leste e internacionais, de alcance regional, uma vez que o tráfego aéreo cresce, já com interesse comercial, revelando um potencial de maior crescimento à medida que se ampliam as actividades de desenvolvimento da Região (...)”.

Em resposta à questão colocada foi afirmado apenas que:

“Quanto a viabilidade económica, os estudos já feitos indicam que para ser sustentável, o avião precisa de voar seis horas por dia, com uma média de 12 passageiros por voo.

Isto poderá ser conseguido com voos para outros municípios e Ataúro. Foi solicitado ao Governo Central a reabilitação de outros aeródromos.

Sobre os esclarecimentos prestados importa afirmar o seguinte.

Tendo em conta as rotas disponíveis que têm sido operadas pelo avião da RAEOA e que, **durante os anos de 2015 e 2016 se limitaram a Oe-Cusse – Díli – Oe-Cusse, uma vez por dia, e 6 dias por semana, é um facto que o avião apenas operou durante cerca de uma hora e meia, estando, por esta razão longe do número de horas indicado pela própria RAEOA para que seja rentável.**

O próprio Presidente reconhece, implicitamente, tal facto, quando refere que para ser sustentável o avião precisa de voar seis horas por dia, o que não acontece até à data da elaboração deste Relatório de Auditoria, nem é expectável que venha a acontecer num futuro próximo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto à realização de estudos prévios e face à ausência de qualquer evidência quanto à sua existência, somos forçados a concluir que **a decisão da RAEOA de compra do avião não se baseou em qualquer estudo prévio sobre a viabilidade económica da sua operação.**

Por outro lado, é de questionar as razões apresentadas na Deliberação quanto “à necessidade urgente de adquirir um avião de passageiros” de Pante Makassar, Díli, Ataúro e outros distritos em Timor-Leste, desde logo, porque, é o próprio Presidente que afirma nos seus esclarecimentos (prestados em Julho de 2016, ou seja, cerca de um ano após a compra do avião), que solicitou a reabilitação de outros aeródromos, para que o avião possa operar.

Assim, sendo, **parece não existirem em Timor-Leste, com excepção do aeroporto de Suai, outros aeródromos ou aeroportos que possam receber voos do avião da RAEOA, pelo que não se percebe de onde resultaria a citada urgência no que refere, pelo menos, aos voos para outros distritos.**

Apesar de se tratar de um avião do tipo STOL (*Short Takeoff and Landing*), requer, para que possa descolar ou aterrar, **pistas de terra batida de pelo menos quinhentos metros**⁹⁵

Relativamente aos voos para a ilha de Ataúro, é o próprio Presidente que afirma, em esclarecimento prestado relativamente à realização, em 24 de Dezembro de 2015, de um *survey* sobre o aeródromo de Ataúro, em que participaram o piloto e o co-piloto do avião da RAEOA, que, [o] risco da operação era, e é, elevado. Espera-se a melhoria da infraestrutura aeroportuária”.

Restam assim, os voos de Oe-Cusse para Díli, nomeadamente, os subjacentes à Comemoração dos 500 Anos. A este propósito, foi afirmado que:

“Sendo as celebrações dos 500 Anos da Interação Cultural e 40 anos da Proclamação da Independência, o primeiro grande evento do projeto a que nos propomos concretizar, a aquisição atempada deste recurso estratégico fulcral é fundamental.”

Ora, justificar-se a compra de um avião que custou cerca de 7,2 milhões de USD com a realização de Comemoração dos 500 Anos, que durou apenas dois dias, parece-nos ser uma fundamentação insuficiente, desde logo porque, sempre poderia ter sido considerada a possibilidade de aluguer de um avião, ou de transporte dos convidados por via marítima.

⁹⁵ De acordo com afirmação feita na carta do Presidente da Autoridade dirigida ao Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, de 13 de Maio de 2015.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não podemos deixar de sublinhar que, antes da compra do avião pela RAEOA, já existia ligação aérea entre Oe-Cusse – Díli - Oe-Cusse para transporte de passageiros, assegurada por empresas e instituições privadas.

É o caso da *MKM Aviation Service* (transporte por helicóptero) e da *MAF International*, entidades a quem a RAEOA recorreu pelos menos 21 vezes para transporte aéreo⁹⁶, entre Oe-Cusse – Díli - Oe-Cusse, do seu Presidente e de outros membros da Autoridade, entre os meses de Março a Outubro de 2015.

A *MAF International* era aliás, usada, por exemplo, pelas empresas de fiscalização das obras contratadas pela RAEOA para transporte dos seus técnicos entre Oe-Cusse e Díli.

A MKM e a MAF poderiam, facilmente, ter sido utilizadas no transporte de convidados para estarem presentes na Comemoração dos 500 Anos, pelo que a realização destas comemorações não pode, só por si, ser considerada como justificação suficiente para a compra do avião, nem para a alegada urgência.

Em contraditório foram feitas afirmações que, no nosso entendimento, se contradizem, na medida em que é afirmado que “a aquisição da aeronave encontrava-se já planeada para fins de criar uma forma de conexão em tempo útil entre Oé-Cusse e o restante território” e, mais à frente reafirma que “as celebrações são sim um facto de urgência que justificou a concretização da aquisição naquele momento”.

Quanto a esta última afirmação, o entendimento deste Tribunal foi já expresso no sentido de considerarmos que a Comemoração dos 500 Anos não era, sequer, razão suficiente para a compra e, ainda menos, para a alegada urgência.

Relativamente à afirmação de que a compra do avião já estava planeada, desconhece-se onde, uma vez que a mesma nem sequer se encontrava orçamentada para o ano de 2015.

Preço de compra

O preço de 7.244.769,00 USD (não considerando o custo da entrega em Díli), subjacente ao contrato celebrado pela RAEOA, **corresponde ao preço de um avião DHC-6 Twin Otter em estado novo.**

Para o ano de 2017, o preço indicativo do mesmo avião é de 6.500.000 USD.

⁹⁶ Considerando o número de viagens de ida (*one way*).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Na carta do Presidente da Autoridade, dirigida ao então, Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, datada de 13 de Maio de 2015, é feita referência ao facto do avião que se pretendia comprar estar “(...) a ser fabricado podendo ser entregue em Junho/Julho”.

De igual modo, a Deliberação n.º 3 da Autoridade, do dia 24 de Julho do mesmo ano, refere que “[o] avião (...) encontra-se em fase adiantada de fabrico”.

Não se sabe, contudo, se a carta e a deliberação se referem ao mesmo avião.

Não obstante, de acordo com o *Canadian Civil Aircraft Register* o avião **DHC-6 Twin Otter, com o registo C-GVTU e número de série do fabricante 906, comprado pela RAEOA, foi fabricado no ano de 2014, pelo que, em Agosto de 2015, aquando da assinatura do contrato de compra e venda, tinha já decorrido mais de um ano desde o seu fabrico.**

De acordo com a mesma fonte de informação, o avião foi registado pela primeira vez em 29 de Maio de 2014, pela *Viking Air Limited*, fabricante do avião.

Foi questionada a Autoridade sobre a incongruência existente entre o que é afirmado na Deliberação e a data do registo do avião, que, no entanto, preferiu não responder.

Estão disponíveis na internet registos fotográficos e informação sobre voos feitos por este avião em Agosto de 2014⁹⁷.

Em 29 de Dezembro de 2014 foi publicado na *internet* um anúncio de venda ou aluguer deste avião, pela empresa *CAVU Aviation Finance LLC*, de onde constam as fotografias do avião já terminado (interior e exterior)⁹⁸

No **contraditório**, os responsáveis pela RAEOA afirmam que o avião é novo, como aliás era afirmado no anúncio de venda do mesmo a que acima se fez referência, e que se encontrava na posse do fabricante, tendo juntado uma declaração do vendedor de que, aquando da chegada do avião a Díli, a 2 de Novembro de 2015, o avião tinha um total de 62 horas de voo, a maioria das quais relativas ao voo do Canadá para Timor-Leste.

⁹⁷ Cf. <http://www.airliners.net/photo/De-Havilland-Canada/2491830/M> [acedido em 27 ABR 2016 e em 17 NOV 2017].

⁹⁸ Cf. <http://buyaircrafts.com/tag/2014-de-havilland-dhc-6-400-twin-otter/> [acedido em 17 NOV 2017]. Foi dada, também, publicidade desde anúncio em <http://twinotterspotter.blogspot.com/2015/01/2014-viking-dhc-6-400-msn-906-available.html> [acedido em 27 ABR 2016 e em 17 NOV 2017].



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Equipamento opcional⁹⁹

De acordo com o contrato celebrado, encontra-se incluído no preço total de 7.244.769 USD, o equipamento adicional que consta do *Exhibit F*, cujo valor global é de 494.769 USD.

Tabela 19 – EQUIPAMENTO OPCIONAL INCLUÍDO NO PREÇO DE COMPRA DO AVIÃO - 2015

Equipamento Opcional	Valor
CURRENTLY INSTALLED OPTIONS	
Avionics	
HF Radio (Complete KHD 1050 Installation with PS 440 Control Head)	101,668
Second ADF	incl
Flight Data Recorder (FDR) - 256 words per minute	132,632
Electrical	
Cabin Emergency Lighting System	15,240
OPTION TO BE INSTALLED PRE-CLOSING	
Executive / VIP Interiors	
Corporate Shuttle - Single Club (4 VIP Seats with 9 Standard Seats (removes 9 standard seats) - Wipaired and Instaled	153,587
Third Rail Seat Track with Floorboard (Required for VIP Seating)	incl. Above
*Outboard Armrests - For VIP seating	incl. Above
*Fold Out Table Assembly (set of four)	incl. Above
Medevac	
Stretcher Rack - 2 racks with stretcher (No LifePort System)	31,274
Certification, Paint, Placards & Markings	
External Paint Charges: Single stripe with Logo	25,000
Additional Corrosion Protection (In accordance with the Maintenance Manual) Recomendado for Saline Environments	35,368
Total	494,769

Foi deduzido na factura n.º DHC6-906-3, de 7 de Outubro de 2015, o valor de 35.368 USD referente a *Additional Corrosion Protection*.

Encontra-se incluído no equipamento opcional o valor de 153.587 USD referentes a *Executive/VIP Interiors*.

⁹⁹ O texto deste ponto foi alterado em relação ao que constava do Relato de Auditoria, em função das alegações apresentadas pelos responsáveis em contraditório, por, agora, ter sido demonstrado o efectivo fornecimento do equipamento adicional constituído pelos bancos VIP e as macas de assistência médica.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Estão em causa equipamentos do tipo seguinte (bancos *standard* instalados de facto no avião vs equipamento VIP).

Figura 2 – IMAGENS BANCOS *STANDARD* INSTALADOS NO AVIÃO E BANCOS VIP DO EQUIPAMENTO OPCIONAL ¹⁰⁰



Considerando que este equipamento não se encontra instalado no avião, foi solicitada justificação à Autoridade para o seu pagamento, que, na pessoa do seu Presidente, afirmou que:

“Este é um equipamento em questão é adaptável, facilmente montável e desmontável. Pode ser utilizado quando necessário. Não costuma ser utilizado pois reduz a capacidade do avião em termos de número de passageiros e, conseqüentemente a rentabilidade da operação. Não obstante, face à previsão de visitas de entidades VVIP (Very Very Important People) e por questões de segurança este equipamento é necessário.”

A afirmação de que o equipamento em questão “(...) é adaptável, facilmente montável e desmontável” e que “[p]ode ser utilizado quando necessário” parece-nos, com todo o respeito, não corresponder à realidade, desde logo porque **a montagem do equipamento representa uma alteração significativa ao interior do avião (conforme resulta das fotografias apresentadas), estando em causa aspectos relacionados com a segurança do avião e dos seus passageiros.**

Não se tratam de alterações que visam ser “facilmente” reversíveis, ou seja, de montagem e desmontagem a qualquer momento.

¹⁰⁰ Cf. <http://buyaircrafts.com/tag/2014-de-havilland-dhc-6-400-twin-otter/> [acedido em 17 NOV 2017].



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Diga-se, aliás, que o próprio contrato (cf. *Exhibit F*) se refere a este equipamento opcional como “*OPTIONS TO BE INSTALLED PRE-CLOSING*”, ou seja, no caso concreto, e estando o avião em fábrica, tratar-se-ia de **uma alteração ao interior do avião que teria de ser feita antes da entrega do mesmo ao comprador do avião**, neste caso, a RAEOA.

Nesta matéria o contrato é claro ao referir que o preço indicado inclui a montagem (*Wipaired and Instaled*), ou seja, estava previsto no contrato que os bancos seriam instalados antes da entrega do avião à RAEOA (*to be installed pre-closing*).

De igual modo, **consta do equipamento opcional o valor de 31.274 USD**, relativo a duas macas (“*Stretcher Rack - 2 racks with stretcher (No LifePort System)*”).

No âmbito do **contraditório**, os responsáveis refutaram que a instalação do equipamento tenha que ser realizada em fábrica, tendo afirmado que “o trabalho possa ser realizado pelo engenheiro que se encontra baseado em Timor-Leste se tal for requerido pela Região”.

Sobre esta matéria importa, contudo, precisar que, tanto quanto resulta do contrato para manutenção e operação do avião, não existe nenhum engenheiro baseado em Timor-Leste. O mesmo desloca-se a Timor-Leste para a realização das manutenções programadas e a solicitação da RAEOA.

Daqui resulta que, a argumentação sobre a facilidade com que a mudança dos bancos pode ser feita a qualquer momento, carece de sustentação, uma vez que para tal, sempre será precisa a presença do engenheiro em Timor-Leste e, para que tal aconteça, seja pago o custo correspondente (deslocações, ajudas de custo, etc.).

Desconhece-se em que data foram aqueles equipamentos efectivamente fornecidos pela empresa e quando foi feito o seu desalfandegamento, sendo que a alfândega em Díli não tem informação sobre o mesmo.

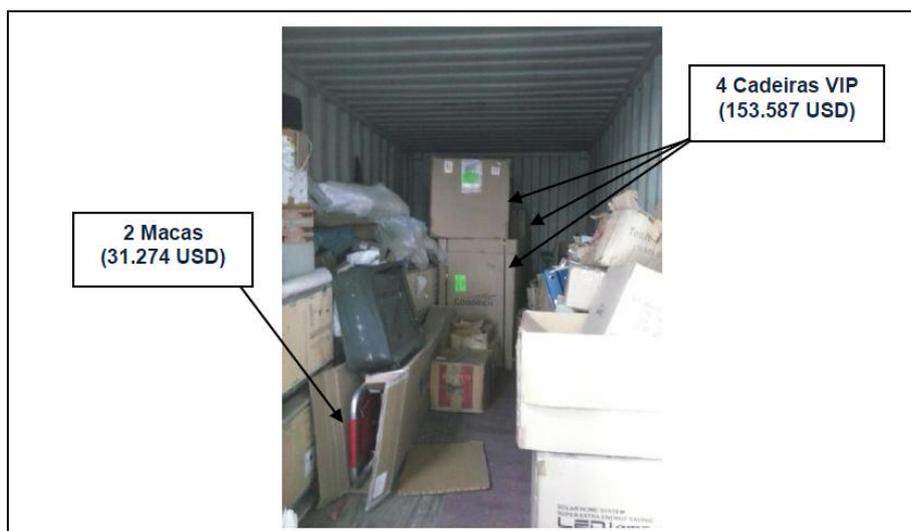
Sem prejuízo, no contraditório, os responsáveis juntaram fotografias dos bancos VIP e das macas que, de acordo com os próprios, estavam armazenados no aeroporto em Díli, onde poderiam ver visitados e vistoriados, o que foi feito pela CdC no dia 17 de Maio de 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A vistoria realizada foi muito útil uma vez que permitiu observar o equipamento em questão (os quatro bancos VIP e as duas macas), que custaram à RAEOA um total de 184.861 USD, e se encontram armazenados em um contentor no Aeroporto de Díli.

Figura 3 – IMAGEM DOS 4 BANCOS, 1 MESA VIP E 2 MACAS ARMAZENADOS NO AEROPORTO EM DÍLI – MAIO 2018



Foi possível observar, ainda, que três dos quatro volumes em que foram transportados os bancos VIP, que custaram à Região e, conseqüentemente, aos cofres públicos, 153.587 USD, ainda se encontram fechados sem que alguma vez tenham sido utilizados, ou, sequer, abertas as suas embalagens.

Sobre as macas, não se questionando aqui a sua utilidade, não podemos deixar de questionar o seu preço de 31.274 USD.

Custos com operação do avião e sua rentabilidade

Todos os aspectos acima analisados prendem-se, como não podia deixar de ser, com os custos inerentes à operação do avião que passamos a analisar.

A operação do avião tem subjacente a contratação pela RAEOA a empresas terceiras dos seguintes serviços:

- *Kenn Borek Air, Aircraft management and Operations Agreement*, valor mensal de 137.000 USD (correspondente a 1.644.000 USD por ano), que não inclui as despesas com a manutenção do avião;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- STAT, *Ground Handling & GSE USE*, valor variável em função do número de voos realizado;
- STAT, *Marketing Agency* (venda de bilhetes), comissão equivalente a 10% do preço dos bilhetes;
- *Stars (TL)*, fornecimento de combustível, cujo preço em Novembro de 2015, era de 1,27 USD/litro.

Os custos da RAEOA com os contratos associados à operação do avião ascenderam, nos meses de Novembro e Dezembro de 2015, a pelo menos 763.785 USD.

Tabela 20 – CUSTOS DA OPERAÇÃO AVIÃO – NOVEMBRO E DEZEMBRO 2015

Descrição	Valor (USD)
Depósito em garantia - <i>Kenn Borek Air</i>	200,000
Pagamento inicial para peças (manutenção)	220,000
<i>Kenn Borek Air Monthly Fee Management and Operations Agreement</i>	
Novembro	136,578
Dezembro (*)	153,978
Subtotal <i>Kenn Borek Air</i>	710,556
Handling	6,300
GSE Use	5,445
Marketing	13,443
Subtotal STAT	25,188
Combustível	
Novembro	28,042
Dezembro	n/d
Subtotal STAR (TL)	28,042
Total	763,785

De notar que todos os custos referidos na tabela anterior são mensais, com excepção do pagamento associado à constituição do depósito em garantia de 200.000 USD.

Ora, mesmo não considerando este pagamento, o custo total sempre ascenderia a 563.785 USD.

Como vimos no **Ponto 2.5.4** deste Relatório, **as receitas da operação do avião nos meses de Novembro e Dezembro de 2015, foram de 134.428 USD¹⁰¹.**

Verificou-se que, durante estes dois meses, a taxa de ocupação foi elevada, tendo sido realizados nos dias anteriores e logo após a Comemoração dos 500 Anos mais do que um voo diário entre Oe-Cusse e Díli, o que contribuiu para o valor da receita alcançado naqueles dois meses. No entanto, o mesmo já não aconteceu em 2016.

¹⁰¹ Incluindo o valor de 5.593 USD, apenas depositado e contabilizado em 2016.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Considerando a informação disponível e relativa à realização de 158 voos (ida) entre Oe-Cusse – Díli – Oe-Cusse, **nos meses de Novembro e Dezembro, a média de ocupação foi de 13 passageiros (contra os 19 lugares disponíveis no avião). De registar que este período temporal inclui as viagens realizadas pelos participantes na Comemoração dos 500 Anos.**

Já em Março de 2016, a taxa média de ocupação foi de 10 passageiros, ou seja, pouco mais de metade dos lugares disponíveis.

Os custos da operação dividem-se entre os fixos, no valor de 137.000 USD/mês, correspondentes a 1.644.000 USD, relativos ao contrato com a *Kenn Borek Air*, para gestão e operação do avião, que inclui a comissão de gestão (manutenção e operação do avião), o pagamento dos salários dos pilotos, o seguro do avião, e outras despesas, mas que não engloba os consumíveis e peças da manutenção.

Os restantes custos já referidos (*handling, marketing, combustíveis, etc.*) são variáveis e dependem no número de voos realizados e bilhetes vendidos.

Uma das questões que pretendemos aqui analisar é qual o custo diário aproximado da operação do avião da RAEOA que realize dois voos diários (Oe-Cusse – Díli e retorno), durante seis dias por semana, condições que foram as verificadas ao longo do ano de 2015 (sem contar com período da Comemoração dos 500 Anos) e de 2016, em comparação com as receitas geradas.

Tabela 21 – DESPESA DIÁRIA DA OPERAÇÃO AVIÃO VS RECEITAS

Descrição	Valor p/ Dia Operação (USD)
Comissão de Gestão e Operação Avião (considerando 25 dias operação p/ mês)	5,480
Subtotal Kenn Borek Air	5,480
Handling	75
GSE Use	80
Marketing (10% p/ bilhete de 68 USD)	258
Subtotal STAT	413
Combustível (450 litros a 1,27 USD/litro)	572
Subtotal STAR (TL)	572
Total Despesas	6,465
Venda de Bilhetes	2,584
Total Receitas	2,584
Déficit Diário Operação Estimado (Receitas - Despesas)	-3,881



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Considerando o pressuposto definido, **a operação do avião apresenta um défice diário estimado de 3.881 USD, mesmo considerando uma ocupação igual a 100% e sem ter em conta as despesas de manutenção.**

Da estrutura de custos existente, a mais significativa é a referente à “gestão e operação” do avião, ou seja, os custos físicos da operação.

Os restantes custos (variáveis), são relativamente reduzidos, tendo em conta, até, o valor das receitas geradas por voo.

Assim sendo, **a redução do défice da operação terá de passar por aumentar, desde logo, o número de passageiros e/ou os preços dos bilhetes. No entanto, esta última opção irá afectar o número de passageiros.**

O aumento do número de passageiros poderá ser alcançado através do aumento da periodicidade dos voos entre Oe-Cusse e Díli, que, contudo, pode não ser alcançado, excepto em ocasiões excepcionais (celebrações, inaugurações, etc.), por não haver procura suficiente para tal.

Já o aumento dos preços, poderá afastar a procura, uma vez que a mesma é influenciada pelo factor preço, com excepção dos passageiros que são funcionários da RAEOA ou da administração pública central, cujos bilhetes são pagos por dinheiros públicos.

O aumento dos destinos oferecidos pela RAEOA poderá, também, aumentar as receitas, por via do aumento do número de passageiros, mas esta possibilidade está dependente da existência das necessárias infraestruturas aeroportuárias em Timor-Leste e da existência de procura para este serviço de transporte aéreo.

Ora todos estes factores deveriam ter sido considerados pela RAEOA antes da compra do avião, o que como vimos não aconteceu, dada a inexistência de estudos prévios quanto à viabilidade económica da operação do avião.

Os responsáveis pela RAEOA, em **contraditório**, apresentaram a sua análise sobre a falta de rentabilidade da operação do avião, que consta das **págs. 67 a 72 do Vol. II** deste Relatório e que aqui se dão por reproduzidas.



2.8.6.10 Construção do Ferry Boat

Contrato para design, construção, fornecimento e entrega

O Ministro dos Transportes e Comunicações contratualizou, em 22 de Setembro de 2014, com a *Atlanticeagle Shipbuilding*, o *design*, construção, fornecimento e entrega de um *Ferry RoRo (roll on/roll off)*, pelo preço de 13.333.333 €¹⁰², destinado ao transporte de passageiros, viaturas e mercadorias entre Díli, Oe-Cusse e Ataúro.

Em 15 de Abril de 2015, foi celebrada a primeira adenda ao contrato que procedeu à alteração de várias cláusulas contratuais relativas, designadamente, à forma da garantia a apresentar pela empresa por conta do recebimento do adiantamento equivalente a 20% do valor do contrato.

O contrato veio a ser objecto de mais duas adendas assinadas em 22 de Janeiro e 2 de Junho de 2016.

Execução física e financeira

O contrato previu como data limite para a entrega do ferry em Díli, o dia 30 de Outubro de 2015, ou seja, a tempo da Comemoração a realizar em Oe-Cusse, no final de Novembro daquele ano.

Com a adenda celebrada em 15 de Abril de 2015, foi prorrogado o prazo limite de entrega do ferry para (1) ano após a entrada em vigor da adenda, devendo considerar-se, para este efeito, o dia 7 de Maio de 2015, data da apresentação pela empresa do seguro-caução do Estado português para garantia de execução e garantia do adiantamento de 20%, que foi pago pela RAEOA em 15 de Maio do mesmo ano. Assim, a data limite contratualmente prevista para a entrega passou a ser 6 de Maio de 2016, tendo em conta o previsto nas cláusulas 8.2 e 18 do Contrato, com a redação resultante da primeira adenda.

A 22 de Janeiro de 2016 foi celebrada a segunda adenda ao contrato que prorrogou o prazo até 15 de Novembro de 2016.

De acordo com esclarecimento prestado pelo Presidente da Autoridade, em Agosto de 2016, o prazo previsto pela empresa para a entrega do ferry era 6 de Maio de 2017, prazo previsto na adenda n.º 3, assinada em 2 de Julho de 2016.

¹⁰² *Design, Construction, Supply and Delivery of a RoRo Passenger Ferry Hull N° C 325.*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No entanto, **todos estes prazos foram largamente ultrapassados, uma vez que a entrega ainda não aconteceu até à data de elaboração deste Relatório de Auditoria.**

Os atrasos na construção do *ferry* deveram-se, inicialmente, às dificuldades sentidas pela empresa em apresentar a garantia necessária ao início da execução do contrato (garantia de execução) e a garantia para que pudesse receber o adiantamento. Tais dificuldades levaram, inclusivamente, à alteração da forma das garantias a prestar, por via da celebração da adenda ao contrato, tendo as mesmas passado a ter a forma de “seguros-caução”.

De acordo com informação prestada pelo ISQ, responsável pela fiscalização da construção do *ferry*, foram realizadas alterações às suas características e funcionalidades após a assinatura do contrato, tendo sido questionada a RAEOA sobre esta matéria. Em resposta foi dito apenas que “[a]s alterações efectuadas, constam do documento em anexo, e prendem-se com a adaptação do navio para encostar a uma rampa Roll-on Roll-off”.

Ora o documento que foi anexado é o relatório do ISQ, com data de 31 de Maio de 2016, sobre a fiscalização por si efectuada ao longo daquele mês.

Independentemente da escassez dos esclarecimentos prestados, importa salientar algumas alterações previstas na primeira adenda celebrada e referidas pelo ISQ em reunião realizada em Junho de 2016 com a CdC.

Uma das alterações significativas foi a diminuição do porte do *ferry* (*deadweight tonnage* - DWT) das 290 toneladas, previstas no contrato inicial, para 250 toneladas, por via da celebração da primeira adenda, o que representa menor capacidade de transporte em segurança de combustível, água, mantimentos, consumíveis, tripulantes, passageiros, bagagens e carga embarcados.

Foram referidas alterações em termos de alargamento do navio para aumentar o número de automóveis transportados, a alteração da forma de abertura das portas laterais do navio e o rearranjo das portas quanto aos equipamentos hidráulicos, alterações que visaram alcançar um maior aproveitamento das potencialidades do navio.

Não obstante, o relatório do ISQ referente ao mês de Dezembro de 2015 dava já conta de atrasos imputados à empresa de construção naval.

No entanto, a *Atlanticeagle*, em carta datada de 3 de Julho de 2016 e dirigida ao Presidente da Autoridade, justifica parte dos atrasos verificados com os seguintes factos:



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

“Quando o Governo de Timor Leste e a Atlanticeagle Shipbuilding, Lda., assinaram o contrato inicial em Setembro de 2014 foi na base do pressuposto de que já tinha começado a construção do navio nos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC). Por questões de rutura contratual, entre os ENVC e o seu cliente o Governo Regional dos Açores – Portugal, assim como por dificuldades financeiras desse Estaleiro a construção tinha sido interrompida e não teriam interesse em continuar. De referir que a construção do aço já estava bastante avançada e que os ENVC por questões de necessidades de tesouraria tinham vendido os blocos entretanto fabricados para sucata. Os equipamentos estavam todos adquiridos e em armazém conforme lista exhaustiva que Empordef/ENVC entregaram e que serviu de base para o contrato de compra do Governo de Timor-Leste.

(...)

Apenas após essa data¹⁰³ é que tivemos acesso ao projecto e autorização para levantar os equipamentos das instalações dos ENVC.

E aí é que começaram as surpresas nada agradáveis.

Numa primeira análise ao projecto foram identificados cerca de 300 erros. Com a análise mais detalhada os erros ascenderam a mais de 900. É uma situação inadmissível para um projecto de um navio que já tinha estado numa fase avançada de construção.

Por outro lado, aquando da recolha dos equipamentos verificamos que uma parte muito significativa desses equipamentos não estava em armazém, apesar de estarem descritos na listagem entregue pela Empordef/ENVC que serviu de base ao contrato de compra por parte do Governo de Timor.

Foi então que tivemos a necessidade de assinar o Amendment n.º 2 definindo também uma nova data de entrega do navio.

Apesar de todo o trabalho de procurement ter sido feito antes da assinatura do Amendment n.º 2, só a partir dessa data com a assinatura e pagamento da primeira prestação tivemos autoridade para negociar e adjudicar com os fornecedores o prazo de entrega dos equipamentos em falta.

Acontece que o sistema de automação (um dos equipamentos que fazia parte da listagem de equipamentos adquiridos aos ENVC) que é um dos sistemas mais complexos do navio, o seu prazo de execução desde a adjudicação até ao *commissioning* é de cerca de 10 meses. Ainda consultamos fornecedores alternativos, mas os prazos de entrega não alteravam.

Tornou-se assim inevitável a assinatura do Amendment n.º 3 definindo então a entrega do navio em Díli até 6 de Maio de 2017.”

Tendo em conta o acima exposto, relativamente à existência de atrasos imputáveis à empresa, bem como, a existência de factores alheios à mesma e que condicionaram o cumprimento dos prazos previstos no contrato, questionou-se a Autoridade sobre a aplicação das penalizações previstas no contrato para as situações de atraso na entrega do *ferry* e sobre quem iria suportar os custos decorrentes da necessidade de prorrogar a vigência do contrato com a ISQ, para fiscalização da construção do *ferry*.

¹⁰³ Refere-se a 15 de Abril de 2015, data da assinatura da primeira adenda ao contrato.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os esclarecimentos prestados foram, uma vez mais, parcos, tendo-se limitado à seguinte afirmação:

“c) As penalizações contratuais devidas ao atraso de entrega do ferry estão previstas no Amendment N.º 3 , no artigo 3 alínea b) "Sub-Clause 4.1 - Delay of Delivery, que presentemente está a ser assinado entre as Partes. (vide novo contrato)”

Sobre o pagamento dos custos resultantes da fiscalização da construção do ferry foi afirmado, apenas, “d) Ver alínea anterior”.

Foi solicitado à RAEOA que, no contraditório, desse resposta às seguintes perguntas, que já haviam sido colocadas em Junho de 2016:

- Foram aplicadas as penalizações contratualmente previstas para as situações em que se verifiquem atrasos na entrega do *ferry*?
- Quem vai ser responsável pelos custos inerentes à extensão do contrato para a Supervisão?

E enviasse, também, a adenda n.º 2 ao contrato celebrado com a *Atlanticeagle* e qualquer outra adenda que tenha, eventualmente, sido celebrada após a adenda n.º 3.

No ano de 2015, a RAEOA procedeu à realização de pagamentos no valor total 5.462.872 USD, ou 4.829.701 €, correspondentes a 36,2% do contrato para a construção do ferry RoRo.

Sem prejuízo de tudo o que já se disse, os esclarecimentos prestados pela *Atlanticeagle* citados, levantam várias outras questões que deveriam, também em contraditório, ter sido esclarecidas pela RAEOA, em conjunto com o, então, Ministério do Desenvolvimento e da Reforma Institucional, e que se prendem com a existência de contrato, celebrado entre o Estado de Timor-Leste e os Estaleiros Navais de Viana do Castelo, para a compra de equipamento.

Assim, foi pedido que fosse este Tribunal informado sobre qual o contrato em questão e o estado actual da sua execução, nomeadamente no que se refere aos pagamentos efectuados, os equipamentos efectivamente fornecidos e os equipamentos não fornecidos, devendo ser juntos todos os documentos relevantes.

Por fim, a RAEOA deveria informar este Tribunal sobre o seguimento dado à Proposta apresentada pela *Atlanticeagle*, datada de 19 de Novembro de 2015, para a “[c]onstrução e fornecimento de um pontão para atracação de embarcações e de um passadiço para acesso de pessoas e automóveis”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No **contraditório**, os responsáveis apenas responderam a parte das questões colocadas, tendo, confirmado:

709. Assim, foi realizada sem qualquer penalização a extensão do prazo de execução até ao mês de maio de 2017.
710. Tendo sido considerado legítimo e justificado o pedido de extensão do prazo de execução até ao mês de maio de 2017, por se entender que os motivos justificativos do atraso não são imputáveis ao Estaleiro, não poderia ao mesmo ser imputado custo com a correspondente supervisão.
711. Assim, manteve-se a RAEOA a suportar os custos de supervisão.
712. Não obstante, e ultrapassado o prazo de entrega de maio de 2017, tendo sido pelo estaleiro solicitada nova extensão, considerou a RAEOA já não ser tal pedido justificado,
713. Tendo comunicado, na proposta de extensão, que a mesma apenas será suportada [?] se o estaleiro suportar os custos de supervisão desde o mês de maio de 2017 até à data de efetiva entrega do Ferry.

Não obstante as referências feitas ao prolongamento do contrato até maio de 2017, chegou-se, entretanto, a Julho de 2018, sem que a entrega do *Ferry* se tenha concretizado.

Não foi prestada qualquer informação sobre o contrato celebrado com os Estaleiros Navais de Viana do Castelo ou sobre a construção e fornecimento de um pontão para atracação de embarcações e de um passadiço para acesso de pessoas e automóveis.

Assim, **recomenda-se** ao Governo que:

- 3. Remeta a este Tribunal a cópia do contrato celebrado pelo Ministério dos Transportes e Comunicações com a Empordef/Estaleiros Navais de Viana do Castelo para a compra de equipamentos para o Ferry Boat, bem como, toda a documentação relativa aos pagamentos realizados.**

Recomenda-se à RAEOA que:

- 31. Envie a este Tribunal a cópia do contrato celebrado com a Atlanticeagle para a construção e fornecimento de um pontão de atracação de embarcações e de um passadiço para acesso de pessoas e automóveis, juntamente com toda a documentação referente aos pagamentos realizados;**
- 32. Envie, também, a este Tribunal, a cópia do contrato celebrado pela RAEOA para a compra dos equipamentos em falta e necessários à conclusão da construção do Ferry Boat e da documentação referente aos pagamentos realizados.**



2.8.7 FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO

2.8.7.1 *Enquadramento Legal*

O FED foi criado pelo art. 35.º da Lei n.º 3/2014, cit., nos termos da LOGF, e destina-se a projetos estratégicos plurianuais de carácter social e económico na Região, nomeadamente no domínio das infraestruturas rodoviárias, incluindo estradas, portos e aeroportos e das infraestruturas de cariz social, incluindo hospitais, escolas e universidades¹⁰⁴.

A entidade responsável pelas operações do Fundo é composta pela Autoridade e pelo membro do Governo competente pela área das finanças¹⁰⁵.

A Autoridade é competente para¹⁰⁶:

- Proceder às alterações das dotações atribuídas aos projetos, dentro dos limites da dotação total autorizada pelo Parlamento Nacional inscrita no Orçamento Geral do Estado e respeitadas as respetivas finalidades.
- Apresentar ao Governo um plano anual de gestão do Fundo, a aprovar pelo Conselho de Ministros e a submeter ao Parlamento Nacional no âmbito da proposta de lei do OGE;
- Apresentar ainda ao Governo os seus relatórios de atividades e contas, que deverão também ser submetidos ao Parlamento Nacional.

A regulamentação do FED ocorreu por via do DL n.º 1/2015 de 14 de Janeiro.

2.8.7.2 *Proposta Anual de Gestão do Fundo*

Nos termos do previsto no n.º 4 do art. 36.º da Lei n.º 3/2014, cit., **a Autoridade apresenta ao Governo um plano anual de gestão do FED**, a aprovar pelo Conselho de Ministros e a submeter ao Parlamento Nacional no âmbito da proposta de lei de Orçamento Geral do Estado, **o que não veio a acontecer relativamente ao ano de 2015.**

É certo que a proposta de OGE para 2015 foi elaborada antes da regulamentação do FED, por via do DL n.º 1/2015, cit. Contudo, **a Autoridade deveria ter submetido o plano anual de gestão aquando da discussão da alteração ao OGE para 2015**, que veio a ocorrer com a Lei n.º 1/2015, cit.

Sobre esta matéria o Presidente da Autoridade limitou-se a fazer a seguinte observação:

¹⁰⁴ N.º 1 do art. 36.º da Lei n.º 3/2014, cit.

¹⁰⁵ N.º 2, *idem*.

¹⁰⁶ N.º 3, 4 e 5, *idem*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

“Quanto ao Plano, optou-se por enviar ao Conselho de Ministros, através de Sua Excelência o Senhor Primeiro-Ministro, as deliberações da Autoridade no tocante à capitalização do FED e deliberações sobre investimentos tais como o Hotel, a Clínica e a aquisição do avião.”

Relativamente à afirmação feita, **é importante esclarecer que, e ao contrário do que parece ser alegado, os investimentos feitos no Hotel, Clínica e na compra do avião da RAEOA não foram feitos no âmbito do FED.**

Não obstante o afirmado, o facto é **que a Autoridade não enviou ao Governo o plano anual de gestão do FED, a que se refere o n.º 4 do art. 36.º da Lei n.º 3/2014.**

2.8.7.3 Proposta de Orçamento do Fundo

Estabelece o art. 11.º do DL n.º 1/2015, cit., que a proposta de orçamento do Fundo é apresentada ao Parlamento Nacional como parte do orçamento da RAEOA.

A proposta de orçamento da RAEOA para o ano de 2015 não incluiu qualquer verba ou orçamento para o Fundo. O OGE desse ano foi aprovado pela Lei n.º 6/2014, de 30 de Dezembro, ou seja, antes da regulamentação do Fundo, pelo DL n.º 1/2015, cit.

Com efeito, a **Lei n.º 1/2015, cit., que procedeu à alteração do OGE para 2015, já após a regulamentação do FED, também não inclui o orçamento do Fundo, pelo que não foi dado cumprimento ao art. 11.º do DL n.º 1/2015, cit.**

2.8.7.4 Deliberação de Constituição do Capital Social do Fundo

Prevê o art. 6.º do DL n.º 1/2015, cit., que o capital do Fundo seja constituído e aumentado mediante proposta do seu Conselho de Administração, aprovada pela Autoridade, desde que inscrito no orçamento anual respectivo da Região, aprovado como parte do OGE, pelo Parlamento Nacional.

Pela Deliberação da Autoridade n.º 1/2015, de 11 de Janeiro, publicada no Jornal da República, Série II, n.º 24A, de 19 de Junho, **foi aprovada a proposta apresentada pelo Conselho de Administração de constituição do capital inicial do Fundo no valor de 10 milhões USD.**

De acordo com a Deliberação, a proposta foi aprovada, por se ter “(...) **verificado a suficiência desse valor como capital constitutivo do FED e o seu cabimento no Orçamento Anual de 2015**”. (negrito nosso)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acontece, porém, que da leitura do Livro 3B do OGE para 2015 aprovado pela Lei n.º 6/2014, cit., bem como, do mesmo Livro do Orçamento Rectificativo para 2015, aprovado pela Lei n.º 1/2015, cit., não se consegue perceber de onde provém aquele montante.

Questionou-se a Autoridade sobre a forma como foi verificado o cabimento orçamental do Fundo, questão que ficou sem ser respondida de forma clara.

Posteriormente, por Deliberação n.º 4/2015, de 24 de Julho, **a Autoridade deliberou aumentar o capital social do fundo em 10,0 milhões USD, tendo o fundo passado a ter um valor global de 20,0 milhões USD.**

Tendo em conta a aprovação do valor relativo ao capital social constitutivo do FED e o posterior aumento do mesmo, foi solicitada cópia do Orçamento do Fundo para 2015, onde constassem os programas e projectos que se previam viessem a ser realizados naquele ano no âmbito do mesmo.

Em resposta, o Presidente da Autoridade limitou-se a responder que “[o] FED é um fundo multianual e funciona como uma instituição para a gestão do investimento público, para projectos com fins comerciais ou de gestão da participação da RAEOA nos investimentos público-privados”, não tendo sido enviado o orçamento pedido nem qualquer informação sobre os programas e projectos abrangidos.

Assim sendo, concluímos que **a constituição e reforço do capital social do FED, no valor total de 20,0 milhões, foi feito pela Autoridade, sem ter por base qualquer orçamento de onde constassem os programas e projectos concretos a serem financiados pelo Fundo.**



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES DA AUDITORIA

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

A Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) é uma pessoa colectiva territorial de direito público de âmbito regional, criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de Junho, com território delimitado, que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, órgãos de administração e consulta, serviços de administração pública e funcionalismo público próprios.

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.

2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

São órgãos da Região o Presidente da Autoridade (órgão executivo), Autoridade (órgão colegial deliberativo) e o Conselho Consultivo (órgão consultivo do Presidente).

O Presidente da Autoridade foi nomeado em Julho de 2014 pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro. Os sete membros da Autoridade foram nomeados por resoluções do Governo de Janeiro e Junho de 2015.

O Presidente da Autoridade assume directamente as pastas do Plano e das Infraestruturas. A organização interna da RAEOA está de acordo com o definido na lei.

2.2 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO INTERNO

O SCI implementado é Razoável, se considerarmos que estão a ser auditados os dois primeiros anos de actividade da RAEOA, que herdou estruturas e responsabilidades pela realização de quase todos os Projectos de obras públicas iniciados pelo Governo Central, antes da criação e efectiva entrada em funcionamento da estrutura da Região.

No entanto, foram identificados inúmeros pontos fracos de que se dão conta neste Relatório de Auditoria.

2.3 CONTAS BANCÁRIAS

À data de 31 de Dezembro de 2014 e de 2015, os saldos bancários eram de 20,0 milhões USD e de 74,1 milhões USD, respectivamente.

Em Abril de 2015, a Autoridade procedeu à constituição de um depósito a prazo, no valor de 50,0 milhões, com vencimento a 227 dias e com uma taxa de juro fixa anual de 1,57140%, que veio a ser renovado em Novembro do mesmo ano, pelo mesmo valor e prazo, à taxa de juro anual de 1,81865%.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

De acordo com a Lei n.º 13/2009 (Orçamento e Gestão Financeira – LOGF), cabe ao Ministro das Finanças, ouvido o Conselho de Ministros, autorizar o investimento temporário de dinheiros públicos em instrumentos financeiros de curto prazo, sem risco e que assegurem a liquidez com o objectivo de assegurar uma gestão eficaz dos excedentes temporários do Estado”.

Não foi obtida qualquer evidência de que a constituição do depósito a prazo, no valor de 50,0 milhões USD, tenha sido autorizada pelo Ministro das Finanças ou que o Conselho de Ministros tenha sido ouvido sobre esta matéria.

2.4 PROCESSO ORÇAMENTAL E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A Região dispõe de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e tem orçamento e finanças próprias, cuja gestão compete aos seus órgãos executivos. No âmbito da sua autonomia financeira, compete aos seus órgãos executivos elaborar o seu orçamento anual, propondo-o ao Governo.

O orçamento para os anos de 2014 e de 2015 foi integrado no Orçamento Geral do Estado, através do orçamento do Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros para Transferências Públicas.

Actualmente, e desde o OGE para 2016, a dotação orçamental relativa à transferência pública para a RAEOA consta das “Dotações para Todo o Governo”

A Autoridade procedeu à prestação de contas do ano de 2014, respeitante à transferência pública recebida de 20,5 milhões USD, através da elaboração do “Relatório Fundo Transferência Pública 2014”, enviado à Presidência do Conselho de Ministros em Fevereiro de 2015.

Relativamente à prestação de contas do ano de 2015, a Autoridade procedeu à elaboração do documento designado de Relatório Anual de Actividades e Execução Orçamento Geral RAEOA – ZEESM – TL 2015, enviado à CdC, em Abril de 2016, juntamente com o Relatório de 2014 acima referido, na sequência de pedido expresso deste Tribunal.

Apesar de se encontrar legalmente obrigada a enviar à CdC as suas contas anuais até ao dia 31 de Maio do ano seguinte a que respeitam, a Autoridade não enviou a este Tribunal, até à data, os seus documentos anuais de prestação de contas dos anos de 2016 e 2017.

Nos termos da lei, a CdC pode ainda aplicar multas, nomeadamente, pela falta injustificada de remessa de contas e pela falta injustificada da sua remessa tempestiva.

2.5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DAS RECEITAS E DESPESAS – 2014 E 2015

A RAEOA recebeu do OGE, nos anos de 2014 e 2015, um total de 153,9 milhões USD, tendo gasto apenas 84,2 milhões, o que correspondeu a uma taxa média de execução de apenas 54,7%. No final do ano de 2015, registava-se um saldo orçamental (dinheiro não gasto e mantido em caixa) de 69,7 milhões USD.

Esta baixa taxa de execução orçamental foi particularmente evidente em 2014, ano em que a mesma atingiu apenas os 2,5%, do total de 20,5 milhões recebidos e previstos no OGE.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

O OGE para 2015 previu um orçamento total para a Região de 81,9 milhões USD, posteriormente aumentado para 133,4 milhões USD, através da Lei n.º 1/2015, que alterou o OGE para aquele ano. O aumento em 51,5 milhões USD (mais 62,9% face ao orçamento inicial), destinou-se a fazer face às despesas com a Comemoração dos 500 Anos (1,5 milhões USD) e a projectos de Capital e Desenvolvimento (50,0 milhões USD).

Já em 2015, a taxa de execução subiu para 62,7% em resultado do arranque de inúmeros projectos de Capital e Desenvolvimento, que representaram 86,1% do total da despesa realizada.

De acordo com o “Relatório Anual de Actividade e Execução Orçamento Geral” de 2015, elaborado pela Autoridade, o valor da execução total foi de 90,6 milhões USD, o que representaria uma taxa de execução de 69,5%.

O valor apresentado para a despesa realizada não se encontra correcto na medida em que inclui obrigações existentes, no final do ano, perante empreiteiros e fornecedores, no valor de 3.186.358 USD, e 3.776.630 USD relativos a retenções (a pagar) feitas a empreiteiros para “garantias de execução” dos contratos. Estes valores não correspondem a pagamentos efectivos, pelo que não podem, por esta razão, ser considerados para efeitos de cálculo da taxa execução orçamental, tendo em conta o disposto no n.º 1 do art. 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2015, de 7 de Janeiro.

Assim, o valor da despesa efectivamente realizada, em 2015, foi de 83.698.937 USD e não 90.661.926 USD, o que corresponde a uma taxa de execução de 62,7%

Apesar dos elevados saldos tesouraria existentes, resultantes dos saldos orçamentais registados, os mesmos não foram tidos em conta pelo Ministério das Finanças, para efeitos da realização das transferências do OGE para a Autoridade.

Com efeito, o Estado procedeu, em 2016, à transferência de um total de 214,2 milhões USD para a Região, nos meses de Janeiro e Junho, quando a Autoridade tinha na sua posse 70,4 milhões USD, em contas bancárias, relativos a verbas não gastas em 2014 e 2015.

Tal prática contribuiu para a acumulação de verbas públicas manifestamente excessivas à guarda da Autoridade, tendo em conta que, de acordo com o princípio da anualidade orçamental, previsto na LOGF, as dotações orçamentais não utilizadas pela RAEOA e que têm dado origem aos elevados saldos orçamentais, não podem ser gastas no(s) ano(s) seguinte(s).

Desde a criação da RAEOA, em 2014, e até ao OGE para 2017, não foram considerados nas leis do orçamento, para efeitos de financiamento das despesas da Região, os saldos em dinheiro à guarda da Autoridade.

Os saldos de tesouraria que têm vindo a ser acumulados anualmente pela Região, devem ser utilizados no financiamento das suas despesas que venham a ser orçamentadas para os próximos anos, como forma de limitar as transferências do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado necessárias ao financiamento do OGE.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.6 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL DAS RECEITAS COBRADAS

2.6.2 ANÁLISE GLOBAL DAS RECEITAS COBRADAS

A Autoridade procedeu, nos anos de 2014 e 2015, à cobrança de receitas públicas no valor total de 4.400.251 USD.

No ano de 2016, a Autoridade procedeu à entrega ao Estado das receitas por si cobradas em nome deste (impostos, taxas, coimas e outras), no valor total de 3.724.584 USD. Este valor foi entregue ao Estado através da dedução do mesmo ao valor das transferências a realizar para a Região, previstas no OGE do ano de 2016.

No entanto, o valor entregue pela Autoridade não inclui os 26.725 USD retidos no ano de 2014 a título de imposto.

A Autoridade reteve indevidamente, o valor de 528.828 USD de receitas provenientes de imposto de retenção (26.725 USD, do ano de 2014) e de juros recebidos em 2015 de depósitos a prazo (502.096 USD) que, de acordo com a LOGF, constituem receitas do Estado e não da Autoridade.

2.6.3 FALTA DE RETENÇÃO DE IMPOSTO

A Autoridade procedeu à transferência dos 3.316.600 USD para uma conta *Escrow*, no âmbito da execução do contrato para a construção da Clínica sem a dedução do valor correspondente ao Imposto de Retenção (2%), o que deu origem a um prejuízo para o Estado, no valor de 66.332 USD (valor das receitas públicas que ficaram por cobrar), sendo este facto susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2.6.4 NÃO COBRANÇA DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO

Os três contratos celebrados com a *Interway* relativos à Clínica têm subjacente a importação de bens sujeitos ao pagamento de “direitos aduaneiros de importação”.

Não foi obtida evidência do pagamento dos direitos de importação devidos.

A empresa *Timor Capital Partners Asia* procedeu à importação de materiais para a construção do Hotel em Pante Makassar, no âmbito da execução do contrato de 10.008.593,44 USD, celebrado com a Autoridade.

Esta empresa procedeu à importação de materiais e equipamentos no valor de, pelo menos, 246.796 USD, sem que tenha procedido ao pagamento dos direitos aduaneiros de importação devidos. Esta “isenção” foi concedida por despacho do Presidente da Autoridade, sem qualquer base legal ou competência para o efeito.

Está em causa o não pagamento de, pelo menos, 12.484 USD em direitos de importação, resultando um prejuízo para o Estado, naquele valor, situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

Não foi obtida declaração alfandegária da importação de todos os materiais prefabricados utilizados na construção dos quartos do hotel.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Existem indícios de que o mobiliário fornecido pela *Timor Capital Partners Asia*, com o valor contratual de 376.763,82 USD, já pago pela Autoridade, não foi objecto de desalfandegamento nem do pagamento dos correspondentes direitos aduaneiros de importação, situação que, a confirmar-se, é irregular e contrária à lei.

2.6.5 RECEITAS DE OPERAÇÃO DO AVIÃO

As receitas da operação do avião da RAEOA, no ano de 2015, provenientes da venda de bilhetes, iniciada a 5 de Novembro daquele ano, totalizaram 134.428 USD, tendo sido contabilizadas no ano respectivo o valor de 128.835 USD. A diferença de 5.593 USD foi depositada em conta bancária e contabilizada no ano de 2016.

2.7 ANÁLISE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DE 2014 E 2015

A Autoridade realizou, em 2014, despesas no valor de 511.597 USD, respeitantes, essencialmente, à execução dos contratos celebrados com a DALAN (*Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar*), com a CATEC (*Prestación de servicios técnicos de CAPACITACION - Curso Teórico-Práctico sobre Agricultura Urbana y Suburbana - y otros*) e com a agência de viagens Ramelau, cujos pagamentos foram de 192.375 USD, 20.133 USD e 98.780 USD, totalizando 511.287 USD (99,9% do total). As restantes despesas, no valor de 310 USD, referem-se a comissões bancárias pagas.

As despesas realizadas em 2015 atingiram o total de 83,7 milhões USD, que representaram uma taxa de execução orçamental de 62,7%.

As despesas com Bens e Serviços apresentaram uma taxa de execução de apenas 37,1%, tendo sido gastos apenas 4,1 milhões USD de um total orçamentado de 11,1 milhões USD. Esta baixa taxa de execução foi o resultado de uma gestão racional das despesas de funcionamento da Autoridade.

As despesas de Capital e Desenvolvimento/Activos de Infraestruturas ascenderam a 72,0 milhões USD, o que representou 86,1% das despesas realizadas no ano, resultado dos inúmeros investimentos em projectos de obras públicas em curso, e uma taxa de execução de 63,8%.

Os designados “Projectos do Fundo das Infraestruturas”, em curso aquando da criação da Região e que passaram para o orçamento desta instituição, tiveram uma taxa de execução global de 91,0%, com pagamento no valor de 25.596.376 USD, a quase totalidade dos quais referentes à construção da Central Eléctrica (24.452.374 USD, 95,5% do total). O valor restante de 1.144.002 USD (4,5%), respeita construção do Sistema de Irrigação de Tono.

A taxa de execução dos designados “Projectos de Desenvolvimento Infraestruturas Região Oe-Cusse - 500 Anos Oe-Cusse”, na sua maioria projectos novos iniciados pela Autoridade, foi de apenas 54,8%, correspondente a pagamentos totais de 46.088.729 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Apesar do orçamento dedicado aos projectos dos “500 Anos Oe-Cusse” ter aumentado 36.000.000 USD (dos iniciais 48.069.707 USD, para os 84.069.707 USD), em resultado da aprovação da Lei n.º 1/2015, cit., a execução orçamental do ano ficou abaixo do valor do orçamento inicial (46.088.729 USD, correspondentes a 95,6% deste orçamento), constante do OGE para 2015, aprovado pela Lei n.º 6/2014, cit.

Cerca de 44,9% da despesa realizada com estes projectos resultou do Novo Aeroporto de Oe-Cusse, cujos pagamentos ascenderam a 20.687.024 USD.

Por forma a poder fazer face aos encargos do ano, a dotação orçamental do projecto foi reforçada em 21.000.000 USD.

Estão incluídos no valor da despesa realizada com o projecto do Aeroporto os encargos resultantes dos seguintes contratos:

- Construção Aeroporto Oe-Cusse, celebrado com a *PT Wijaja Karia* (WIKA), com o valor de 79.800.000 USD – pagamento em 2015 de 11.970.000 USD relativos ao adiantamento correspondente a 15% do valor contratual;
- Construção da Pista Temporária do aeroporto, celebrado, também, com a WIKA, pelo preço de 848.700 USD (pagamentos em 2015: 769.718 USD);
- Fornecimento e Instalação de Iluminação na Pista Temporária do Aeroporto, celebrado com a *Sealite*, pelo valor de 101.157 USD, pagos, na totalidade, em 2015
- Compra do avião DHC-6 Series 400 Twin Otter MSN 906, à empresa *DHC6 Twin Six, LLC*, cujo valor do contrato foi de 7.244.769,00 USD – pagamentos de 7.289.401 USD;
- Despesas de operação do avião, cujos pagamentos totalizaram 556.748 USD.

As despesas com a Supervisão/Fiscalização das obras do Novo Aeroporto, Estradas (Pacotes I e II), Ponte de Tono (Pacote III), realizadas pelas empresas ISQ, *Dalan* e *Tecproeng*, foram pagas, em 2015, através do orçamento do Fundo das Infraestruturas.

2.8 VERIFICAÇÃO DOCUMENTAL E FÍSICA DAS DESPESAS REALIZADAS

2.8.1 SALÁRIOS E VENCIMENTOS

2.8.1.1 Presidente e Membros da Autoridade

No ano de 2015, o Presidente da Autoridade e o Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social não receberam salário mensal, mas apenas subsídio para despesas de representação uma vez que recebem já pensão vitalícia, tendo, desta forma, sido dado cumprimento do disposto na lei.

2.8.1.2 Funcionários Públicos

Os funcionários e contratados da Autoridade têm um horário de trabalho correspondente a 35 horas por semana, inferior às 40 horas por semana aplicável à Administração Pública, situação que carece de base legal.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.8.2 QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS REGRAS DO APROVISIONAMENTO E DOS CONTRATOS PÚBLICOS

2.8.2.1 Enquadramento Legal

A RAEOA tem um regime de aprovisionamento próprio, aprovado pelo DL n.º 28/2014, sendo-lhe subsidiariamente aplicável as normas gerais em matéria de aprovisionamento (RJA) e contratos públicos (RJCP) em tudo o que não contrariar o disposto neste DL.

A lei atribui ao Presidente da Autoridade competência legal para a realização de procedimentos de aprovisionamento relativos à Região, idêntica, em valor da despesa, à atribuída pelo RJA ao Primeiro-Ministro e ao Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas (até 5 milhões USD). À Autoridade foi atribuída, nesta matéria, competência idêntica à do Conselho de Ministros (a partir de 5 milhões USD).

2.8.2.3 Aprovisionamento para Contratação de Consultores

Foram celebrados por ajuste directo, pelo Presidente da Autoridade, 5 contratos ilegais, no valor total de 7.775.093 USD, para *Design* e Supervisão/Fiscalização de obras, por violação dos princípios gerais que regem o aprovisionamento público e que se encontram previstos na lei (legalidade e da obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade e transparência, prossecução do interesse público e da imparcialidade) e do regime de aprovisionamento da RAEOA.

Foram celebrados pelo Ministro das Obras Públicas, também por ajuste directo, 2 contratos ilegais para a Supervisão/Fiscalização de obras, no valor de 3.425.971 USD, por violação dos mesmos princípios e dos procedimentos legalmente aplicáveis aos contratos em questão em função do seu valor, previstos no RJA.

2.8.2.4 Aprovisionamento para a Realização de Obras

Foram ainda celebrados por ajuste directo, pelo Presidente da Autoridade, 5 contratos ilegais, no valor total de 16,470,841 USD, para a realização de obras, por violarem, igualmente, os princípios gerais que regem o aprovisionamento público e que se encontram previstos na lei (legalidade e da obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade e transparência, prossecução do interesse público e da imparcialidade) e do regime de aprovisionamento da RAEOA.

2.8.3 AQUISIÇÃO DE BENS E SERVIÇOS

2.8.3.1 Pagamento a Assessores Nacionais e Internacionais

Existe falta de controlo e rigor no processamento dos salários dos assessores nacionais e internacionais da RAEOA, uma vez que se detectaram situações em que o pagamento é feito sem ter em conta a respectiva assiduidade ao serviço.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Detetou-se o pagamento ilegal e indevido do salário de dois assessores sem que tenha sido obtida evidência da existência da prestação de serviço pelos mesmos (contraprestação), estando em causa o valor de 7.340 USD, que poderá ser susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2.8.3.2 Aluguer e Montagem de Tendas de Campismo

Foi celebrado um contrato com a *Lave'i Moko*, pelo valor de 55.162 USD, para *Supply of Café Tent and Rental of Camping Tent*.

Os preços do aluguer das tendas de campismo para três pessoas (80,75 USD/unidade) subjacentes ao contrato, são manifestamente inflacionados, por serem desajustados das condições de mercado.

Também o preço contratual de 20 USD pela montagem de cada uma destas 300 tendas (6.000 USD no total) é inflacionado.

2.8.3.3 Comissão Organizadora Regional para a Comemoração dos 500 Anos

No âmbito da Comemoração dos 500 Anos foi realizada a transferência de 57.783 USD para a Comissão Organizadora Regional das Comemorações, cujo "Coordenador Geral" foi o Secretário Regional para a Educação e Solidariedade Social.

O relatório da Comissão, designado de "*Cash book Despesas*", não faz qualquer referência às actividades efectivamente realizadas, limitando-se listar as despesas feitas.

Dos documentos remetidos no âmbito do contraditório constam lista de presenças justificativas de despesas com refeições no valor de 3.000 USD, tendo-se constatado, da análise das mesmas, a existência de fortes indícios de falsificação de assinaturas.

2.8.4 TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS

A Autoridade procedeu, em 2015, à realização de transferências públicas no valor total de 1.449.426 USD, dos quais, 850.000 USD para o PNUD, respeitante ao Projecto para Reforço das Capacidades Institucionais da RAEOA e ZEESM.

Foram realizadas transferências para a Paróquia Nossa Senhora do Rosário (66.498 USD), Assossiasaun Intelectual Atoni Oe-Cusse (20.000 USD) Klibur Uniao ba Kreditu (118.123) e para os conselhos dos sucos (213.275 USD).

Foram consideradas como transferências públicas as despesas com a compra de materiais de construção distribuídos aos habitantes cujas casas e/ou quiosques foram afectados pela construção da irrigação de Tono e pela construção de estradas (117.358 USD).

2.8.5 CAPITAL MENOR

2.8.5.1 Compra de Computadores e Outros Equipamentos

Foram comprados computadores e outros equipamentos, através de contrato celebrado com a *Edbinho*, no valor 49.640 USD, precedido de solicitação de cotações. Contudo, a empresa não procedeu à entrega dos *desktops* que constituem o objecto do contrato. Com efeito, foram entregues 10 *desktops* da marca *Lenovo* e não da marca *Toshiba*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Não foi obtida evidência da existência de qualquer documento em que se tenha procedido à análise desta troca de equipamentos face ao que estava previsto no contrato e tinha servido de base à solicitação de cotações realizada.

Muitos dos preços subjacentes ao contrato encontram-se inflacionados, havendo indícios de que poderá ter havido conluio entre as empresas convidadas a participar no procedimento de aprovisionamento realizado.

2.8.5.2 Compra de Veículos Ligeiros

Foram celebrados, em 2015, dois contratos para o fornecimento de 13 viaturas ligeiras, com o valor total de 661.290 USD, precedidos de solicitação de cotações, com indicação da marcas e modelos dos veículos que se pretendia comprar (*Toyota e Mitsubishi*).

A referência a marcas e modelos específicos limita a concorrência, podendo, ainda que não propositadamente, consubstanciar o favorecimento de um distribuidor específico, e torna a realização de procedimentos por solicitação de cotação menos eficazes (ou mesmo inúteis) para a obtenção das melhores propostas e condições para as instituições públicas, pondo em causa os interesses financeiros do Estado.

2.8.6 CAPITAL E DESENVOLVIMENTO

2.8.6.1 Elaboração dos Projecto de Execução do Complexo Residencial e Edifício Administrativo

O contrato, celebrado em 2014, para a elaboração do Projecto de Execução para a reabilitação e ampliação do complexo do Condomínio Habitacional em Oe-Cusse, com o valor de 250.000 USD, pago pela RAEOA, apenas foi enviado à CdC em sede de contraditório.

O contrato para a “Concepção do estudo Marterplan do Complexo Administrativo da Região e do Projecto de Arquitectura e Projectos de Especialidade para o Novo Edifício Administrativo” foi celebrado com o valor de 470.000 USD, apesar da proposta apresentada pela *Dalan* ter o valor de 230.000 USD, por se ter, entretanto, decidido não proceder à reabilitação do edifício existente, mas, ao invés, construir um novo edifício de raiz.

2.8.6.2 Elaboração do Plano de Ordenamento de Ataúro

Foi celebrado em Março de 2015 com a *Dalan*, o contrato para a “Elaboração do Plano de Ordenamento de Ataúro”, pelo valor de 970.528 USD, sem que constasse na proposta apresentada, ou do contrato, o “Quadro de Remunerações” dos recursos humanos afectos à execução do contrato, cujo valor total era de 730.000 USD.

Aquando da adjudicação por ajuste directo à empresa, a Autoridade não procedeu à análise do preço do contrato, uma vez que não tinha, nem solicitou à *Dalan*, justificação para valor das remunerações constantes da proposta.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.8.6.3 Instalação do Complexo Habitacional Pré-Fabricado

Com vista à instalação em Oe-Cusse do Complexo Habitacional Pré-Fabricado existente nas instalações do Aeroporto Internacional Presidente Nicolau Lobato, em Díli, foi celebrado um contrato com a *TLS – Troy Logistics Services*, pelo valor de 982.109 USD, dos quais foram pagos 882.109 USD.

Os preços de alguns dos equipamentos subjacentes ao contrato estão inflacionados, por desajustados dos preços praticados no mercado, nomeadamente, os relativos aos equipamentos de ar condicionado e mobiliário para os quartos, face ao que veio a ser fornecido, de facto, pela TLS.

Aquando da realização do trabalho de campo de auditoria constatou-se que o complexo estava a ser habitado por pessoas a título gratuito e que, segundo se apurou, estão ligadas à TLS, nada tendo a que ver com a segurança do espaço.

2.8.6.4 Construção do Complexo Habitacional em Fulolo e do Parque Desportivo e Jardim em Pante Makassar

Com vista à construção do Complexo Residencial em Fulolo e à Construção do Parque Desportivo e Jardim (Pacote I e II) foram celebrados pela RAEOA, por ajuste directo, três contratos de obras com as empresas *Ji Sheng Construction*, *Dinhola* e *Jenolia*, respectivamente, com o valor total de 3.143.647 USD.

Não foram enviados à CdC os *unit price analysis* relativos aos preços unitários contratuais dos BoQ dos três contratos.

2.8.6.5 Construção de Hotel em Pante Makassar

Contrato de execução da obra

Foi celebrado em Março de 2015 o contrato para a construção de um Hotel em Pante Makassar, com a *Timor Capital Partners Asia*, pelo valor de 10.008.593 USD, através de ajuste directo e sem qualquer procedimento de aprovisionamento formal.

Desconhece-se qual a experiência anterior desta empresa na execução de obras públicas, tendo a mesma sido registada em Timor-Leste em 26 de Junho de 2013, com uma Autorização para Exercício de Atividades de Consultoria para os Negócios e a Gestão, emitida em 29 de Julho de 2014, já após o início da obra, não se tratando, assim, de uma empresa de construção licenciada. Em Timor-Leste sabe-se, apenas, que a sede da empresa era na Suíte #353 no Timor Plaza.

De acordo com “*First Project Status Report*” preparado pela empresa responsável pela obra, datado de 24 de Julho de 2014 e dirigido ao Presidente da Autoridade, os trabalhos iniciaram-se no dia 21 de Julho de 2014, ou seja, muito antes da assinatura do contrato.

Tal como evidenciado neste relatório e na “*Notification to Commence Works*” o Projecto de Execução do Hotel não estava terminado, pelo que os seus custos, aquando do início da construção nem sequer eram conhecidos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

A justificação apresentada pelo Presidente da Autoridade para a realização da adjudicação por ajuste directo prende-se com a "(...) necessidade, na altura, de se acelerar a construção do hotel, tendo em vista as celebrações dos 500 Anos da Interação Cultural e 40 anos da Proclamação da Independência, porque se esperava receber hóspedes WIP (Very Very Important People)", acto que se veio a revelar inconsequente em virtude dos atrasos significativos verificados na execução da obra.

Este processo caracterizou-se pelo incumprimento de regras básicas de gestão de obras públicas.

Execução física

O contrato previa que a construção fosse concluída em 304 dias (10 meses) contados a partir da data consignação da obra.

Pretendia-se que o Hotel estivesse concluído a tempo da Comemoração dos 500 Anos, realizadas no final de Novembro de 2015.

Acontece que, no final de Agosto de 2015, a obra ainda não tinha saído do chão quando faltavam apenas três meses para as celebrações e quando tinha já decorrido cerca de um ano do início da obra.

Os atrasos verificados deveram-se a:

- Início das obras sem que o respectivo Projecto de Execução, incluindo o seu BoQ e projectos das especialidades, estivesse concluído;
- Falta de capacidade da empresa responsável pela obra em executar a mesma no prazo definido de 10 meses, para a qual contribuiu a falta de experiência e de meios (humanos, técnicos e financeiros) da empresa;
- Indefinição, no início do projecto, quanto à localização do Hotel.
- Necessidade de realização de demorados trabalhos de terraplanagem para que se pudesse dar início às obras.

Execução financeira

O primeiro pagamento foi feito pela RAEOA apenas em 16 de Outubro de 2015, no valor de 860.739,04 USD, na sequência da apresentação pela empresa do seu primeiro pedido de pagamento no mesmo dia 16 de Outubro, correspondente a 10% do valor do contrato (1.000.859,34 USD).

A RAEOA procedeu à retenção da percentagem de 4% a título de "imposto de retenção", equivalente aos 40.034,37 USD, quando deveria, de acordo com a Lei Tributária, ter retido apenas 2%, ou seja, 20.017,19 USD. Em consequência, a empresa recebeu menos 20.017,19 USD, do que lhe era devido.

O segundo pagamento viria a ser feito em 4 de Fevereiro de 2016, com o valor de 2.617.239 USD, referentes a 29,72% do valor contratual (38,72 % deduzidos dos 10% já pagos), após as retenções para "garantia de qualidade" e "imposto" (desta vez à taxa de 2%).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Adenda ao contrato

Face ao atraso verificado na construção do Hotel, cuja responsabilidade foi imputada ao empreiteiro, e a necessidade de prorrogar o prazo de execução da obra, foi celebrada, em 22 de Abril de 2016, uma Adenda ao contrato, que procedeu à prorrogação do prazo de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2016 e, simultaneamente, procedeu, também, à aplicação de uma penalização contratual à empresa. Esta adenda foi tripartida tendo sido assinada pela Autoridade, *Timor Capital Partners Asia* e pela *Tecproeng*.

Com esta adenda, a *Timor Capital Partners Asia* passou a suportar os encargos resultantes da necessidade de estender o contrato com a *Tecproeng*, para o período de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2016, cujo valor estimado e previsto na adenda, era de 502.170 USD.

Trabalhos a mais (não previstos no contrato)

Na vistoria realizada em 17 de Junho de 2016 pela equipa de auditoria foi possível constatar que foram executados trabalhos de construção que não estão reflectidos no BoQ subjacente ao contrato. Somos também informados que haverá ainda a necessidade de realizar outros trabalhos não previstos.

Estão em causa as seguintes situações:

- A terraplanagem e preparação do terreno destinado à construção do Hotel;
- O alargamento do edifício designado de *Back of House*, para contemplar mais espaços de apoio ao Hotel;
- O sistema de climatização e vãos para o espaço destinado ao Restaurante no *Main Building Block*.

Foi autorizada a realização destes trabalhos pela Autoridade sem que os seus custos fossem conhecidos, situação que demonstra a ausência de controlo efectivo sobre os custos assumidos com a obra.

Fiscalização da obra

A Autoridade procedeu à celebração, em Agosto de 2015, com a *Tecproeng* de um contrato para a Fiscalização da Construção de Hotel em Pante Makassar, pelo valor total de 535.685 USD, por um período de 5 meses, empresa também responsável pela fiscalização das obras de construção da Ponte de Tono.

Em resultado dos procedimentos realizados conclui-se que a *Tecproeng* realizou um trabalho exemplar em termos de acompanhamento e fiscalização da obra, tendo contribuído, julgamos que de forma determinante, para a qualidade da construção, bem como, para o aumento do ritmo dos trabalhos que, aquando do início das suas funções, em Agosto de 2015, era muito reduzido/lento.

Não obstante, detetaram-se situações que merecem reparo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Os custos médios mensais com as remunerações da fiscalização do Hotel (75.930 USD) são três vezes superiores às da fiscalização da Ponte (24.069 USD).

Esta diferença resulta, essencialmente, das remunerações subjacentes ao contrato para fiscalização do Hotel serem muito superiores às da fiscalização da Ponte, sem que haja justificação para tais diferenças.

Outro aspecto que deu origem a este elevado custo com remunerações, suportadas pela RAEOA, prende-se com o facto da Proposta da *Tecproeng*, e que está subjacente ao contrato, prever a mobilização de toda a equipa de fiscalização durante os cinco meses de vigência do contrato sem ter em consideração a evolução física prevista para a obra.

Ora, em Agosto de 2015, os quartos e suites não se encontravam fabricados, como aliás foi assumido pelo Presidente da Autoridade, e o edifício principal do Hotel ainda não tinha saído do chão, não havendo, assim, qualquer razão que justificasse o pagamento pela RAEOA das remunerações dos engenheiros mecânico e electrotécnico, que vieram a ser facturados pela *Tecproeng* logo desde o início da vigência do contrato.

Ao nível da execução do contrato constatou-se a realização de pagamentos ilegais e indevidos do vencimento dos salários de técnicos da equipa de fiscalização, no valor total de 36.075 USD, por ausência de contraprestação, e referentes a parte do mês Agosto de 2015, durante o qual não exerceram as funções de fiscalização da obra, dado que não estavam, ainda, em Timor-Leste.

O coordenador das duas equipas de fiscalização para os projectos da Ponte e Hotel era a mesma pessoa, sendo que esta situação, só por si, não representa nenhuma irregularidade.

Acontece que, o vencimento do coordenador foi facturado na íntegra (100%) pela empresa em ambos os contratos, significando isto, a realização de pagamentos em duplicado, resultante de um evidente caso de sobrefacturação por parte desta empresa.

Não pode, nem faz sentido, afirmar que esteve em exclusividade em dois projectos simultaneamente. Se esteve a tempo integral (*full time*) a fiscalizar a obra da Ponte, não pode afirmar que, no mesmo mês, também esteve a tempo integral a fiscalizar a obra do Hotel.

É certo que a mesma pessoa pode coordenar várias equipas de supervisão ao mesmo tempo. Não pode é acumular salários. Ora, o que está em causa, é a facturação de 100% do seu tempo, relativamente a um determinado projecto, quando, concomitantemente, se encontra a fiscalizar outro projecto, onde vai facturar, novamente, 100% do seu tempo.

Foi o que aconteceu, pelo menos, entre os meses de Agosto e Novembro de 2015, que foram objecto desta auditoria, sendo, contudo, de admitir que tal aconteceu, também durante os anos de 2016 e 2017.

Esta situação deu origem à realização de pagamentos ilegais e indevidos cujo valor deveria ter sido apurado pela RAEOA, no âmbito do contraditório, em conjunto com as entidades públicas relevantes do Governo Central.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

A facturação tem que ser feita em função do tempo (*time-input*) efectivamente dedicado pelo coordenador das equipas a cada um dos projectos.

Houve, ainda, o pagamento ilegal e indevido, no valor de 10.050 USD, por ter sido pago o vencimento do coordenador da equipa de fiscalização como se ele estivesse no mês de Agosto em Timor-Leste, o que não aconteceu.

No que refere às despesas reembolsáveis, foram pagos 15.000 USD, de forma ilegal e indevida, por não terem sido apresentados pela empresa os correspondentes comprovativos das despesas efectivamente realizadas.

Compra de mobiliário e outros artigos para o Hotel

Foi celebrado em Setembro de 2015, com a *Timor Capital Partners Asia*, um contrato para fornecimento e instalação de mobiliário e outros artigos para o Hotel, pelo valor de 1.486.524,26 USD.

A adjudicação deste contrato por ajuste directo é ilegal por violação dos princípios aplicáveis ao aprovisionamento público e do regime de aprovisionamento da RAEOA, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória.

Não foi obtida evidência da realização pela RAEOA da análise prévia aos referidos preços unitários.

A RAEOA procedeu ao primeiro pagamento de 594.609,74 USD (correspondente a 40% do valor do contrato), em Outubro de 2015, a título de adiantamento, sem que tal estivesse previsto no contrato e sem a apresentação da correspondente garantia pela empresa.

Até Junho de 2016, ou seja, oito meses após a realização do adiantamento, a empresa apenas tinha fornecido bens no valor de 367.763,82 USD, estando em falta bens no valor de 226.845,92 USD, cujo fornecimento não foi comprovado até à data.

2.8.6.6 Construção da Ponte de Tono

Contrato para design, construção e manutenção

O contrato para *Design, Construção e Manutenção* da Ponte de Tono foi assinado entre o MOP e a *Adhi Karya*, em Novembro de 2014, com o valor total de 17.218.000 USD e um prazo de execução de 18 meses, iniciados em Dezembro de 2014.

O contrato inclui, além da construção da ponte em arco (3x120 metros), a construção das estradas de acesso.

Execução física e financeira

No final do ano de 2015, a obra apresentava uma execução física de 54,46%, o que representava um desvio de apenas -0,70%, face ao previsto no Plano de Trabalhos da obra, o que reflecte um bom desempenho por parte da empresa de construção, mas, igualmente, da empresa responsável pela fiscalização da obra, a *Tecproeng*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Durante este ano foram feitos pagamentos correspondentes a trabalhos medidos no valor de 7.302.281,41 USD (antes das retenções legais e contratuais), referentes aos meses de Janeiro a Novembro de 2015.

Fiscalização da obra

A fiscalização da obra ficou a cargo da *Tecproeng*, no âmbito do contrato celebrado, em Dezembro de 2014, com o valor de 935.015 USD.

À semelhança do que já se disse relativamente à fiscalização por parte desta empresa das obras de construção do Hotel em Pante Makassar, constatou-se que o trabalho por si realizado na fiscalização da construção da Ponte de Tono foi exemplar.

No entanto verificou-se a realização de pagamentos ilegais e indevidos, através do Fundo das Infraestruturas, no valor de 30.000 USD, relativos a despesas reembolsáveis para as quais não foram apresentados os comprovativos das despesas efectivamente realizadas.

2.8.6.7 Construção de Estradas – Pacotes I e II

Contrato para design, construção e manutenção

O MOP procedeu à celebração de dois contratos para *design*, construção e manutenção de estradas em Oe-Cusse, com o valor total de 76.292.563 USD (Pacotes I e II).

O contrato para o Pacote I, relativo aos troços rodoviários Tono – Lifau – Aeroporto – Pante Makassar – Sunlili – Sakato, foi assinado em 12 de Dezembro de 2014, com a *Waskita Karya*, pelo montante de 41.272.263 USD, para 22 km de estrada.

Para o Pacote II, o contrato foi assinado em 21 de Novembro de 2014, com a *Hutama Karya* e o preço de 35.020.300 USD, correspondentes a 27,43 km, para os troços rodoviários Mercado Tono – Samoro – Estradas Urbanas.

Execução física e financeira

As obras de construção das estradas estavam, no final de 2015, muito atrasadas face aos prazos previstos nos contratos (cf. **Tabela 16**).

As obras do Pacote II registaram os atrasos mais significativos (e mesmo preocupantes), uma vez o prazo contratual previa que as mesmas estivessem terminadas antes do final do ano de 2015, altura em que apresentavam uma execução de apenas 13,03%.

Durante do trabalho de campo desta auditoria, realizado em Junho de 2016, foi possível constatar o andamento lento dos trabalhos das duas obras, resultante do reduzido número de funcionários mobilizados pelas duas empresas, facto que foi reconhecido pela *Dalan*, empresa responsável pela fiscalização das obras.

Fiscalização da obra

A fiscalização das obras dos Pacotes I e II ficou a cargo do consórcio constituído pela *Cenor* e pela *Dalan*, ao abrigo de contrato celebrado em Dezembro de 2014, por ajuste directo e com o valor de 2.490.956 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Durante as verificações feitas pela equipa de auditoria em Junho de 2016, foi constatada a boa qualidade das obras executadas e o acompanhamento diário e permanente da sua execução pela *Dalan*, não obstante os atrasos significativos verificados.

O pagamento à *Dalan* das despesas reembolsáveis não respeitou o contrato celebrado, tendo-se procedido à realização de pagamentos ilegais e indevidos no montante total de, pelo menos, 107.691 USD, referentes a alegadas despesas com alojamento e alimentação dos técnicos da equipa de fiscalização, sem que tenham sido submetidos os respectivos comprovativos das despesas efectivamente realizadas, sendo a situação susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2.8.6.8 Construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse

Contrato de execução da obra

Com vista à construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse foi celebrado, em Março de 2015, um contrato entre a RAEOA e a *PT Wijaya Karya (WICA)*, pelo valor total de 79.800.000 USD.

O Projecto de Execução do Aeroporto foi feito pela *Findo International*, no âmbito de contrato celebrado com o MOP, com o valor de 858.000 USD.

Em resultado da revisão do respectivo Projecto de Execução, realizado pelo ISQ, empresa responsável pela fiscalização da obra, foi necessário proceder a alterações profundas naquele Projecto.

Apesar de se reconhecer o mérito na revisão do projecto realizada pelo ISQ, não podemos deixar de considerar que o Estado, através do MOP, deveria ter procedido à revisão do projecto antes de o colocar a concurso, e não apenas após a adjudicação da empreitada.

Em 28 de Julho de 2016, foi celebrada uma “adenda” ao contrato celebrado que procedeu à revisão do custo do Aeroporto dos iniciais 79.800.000 USD para 119.940.058 USD.

Execução física e financeira

A obra iniciou-se no dia 11 de Maio de 2015, com um prazo de execução de 23 meses e data prevista de conclusão a 31 de março de 2017.

Em resultado da necessidade de revisão do projecto, o andamento dos trabalhos durante o ano de 2015 foi muito reduzido, sendo que, no final de Dezembro, o progresso físico da obra tinha atingido apenas 3,63%, face aos 18,06% constantes do Plano de Trabalhos, altura em que tinham decorrido já 234 dias dos 690 dias contratuais para a conclusão da obra (33,9%). Nos meses de Agosto e Setembro de 2015, a obra esteve praticamente parada.

Em 2015, a RAEOA procedeu apenas ao pagamento do adiantamento previsto contratualmente, no valor de 11.970.000 USD, correspondente a 15% do valor contratual.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Construção da pista temporária

Foi necessário proceder à construção de uma pista temporária do aeroporto para permitir a aterragem do avião que a Autoridade havia já decidido comprar.

Os trabalhos foram realizados pela WICA entre os meses de Agosto e Outubro de 2015, e objecto de contrato celebrado em Agosto, com o valor total de 848.700 USD, adjudicado por ajuste directo.

A execução física e financeira foi de 100%.

Fiscalização da obra

Foi celebrado por ajuste directo, com o ISQ, em Abril de 2015, um contrato para a Supervisão das obras de construção do Novo Aeroporto de Oe-Cusse, pelo valor total de 5.523.700 USD.

Foram realizados pagamentos ilegais e indevidos no valor de 90.250 USD a título de despesas reembolsáveis, referentes aos meses de Setembro a Novembro de 2015, sem que tenham sido apresentados os respectivos comprovativos das despesas, situação que é susceptível de eventual responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória.

2.8.6.9 *Compra do avião DHC-6 Series 400 Twin Otter*

Contrato celebrado

O Presidente da Autoridade procedeu, em Agosto de 2015, à assinatura do contrato para a compra de um Avião Viking DHC6-400 registado no Canadá com o n.º C-GVTU e número de série do fabricante 906, pelo valor de 7.244.769,00 USD, com a companhia *DHC6 Twin Six LLC*.

Foi necessário proceder ao pagamento dos custos com o transporte do avião até Díli, o que ascendeu a 80.000 USD e à dedução de 35.368 USD, relativo a uma das especificações, pelo que o custo total do avião foi de 7.289.401 USD.

O preço de compra do avião inclui “equipamento opcional” no valor de 494.769 USD.

A compra do avião foi feita por ajuste directo não existindo informação sobre a forma como foi escolhido o tipo de avião e o fornecedor específico em detrimento de outros tipos de aviões e fornecedores, pelo que este processo de aprovisionamento se caracterizou pela falta de transparência.

Da alegada urgência para a compra do avião

Na Deliberação n.º 2, de Julho de 2015, onde foram definidos pela Autoridade os “procedimentos para a compra do avião”, é justificada a compra do avião com a “(...) necessidade urgente de adquirir um avião de passageiros para assegurar a ligação aérea de Pante Makassar – Díli – Ataúro e outros destinos em Timor-Leste e internacionais, de alcance regional, uma vez que o tráfego aéreo cresce, já com interesse comercial, revelando um potencial de maior crescimento à medida que se ampliam as actividades de desenvolvimento da Região (...)”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

No entanto, a decisão da RAEOA de compra do avião não se baseou em qualquer estudo prévio sobre a viabilidade económica da sua operação.

As razões apresentadas na Deliberação são questionáveis quanto “à necessidade urgente de adquirir um avião de passageiros” de Pante Makassar, Díli, Ataúro e outros distritos em Timor-Leste, desde logo, porque, é o próprio Presidente que afirma nos seus esclarecimentos (prestados em Julho de 2016, ou seja, cerca de um ano após a compra do avião), que solicitou a reabilitação de outros aeródromos, para que o avião possa operar.

Assim, sendo, parece não existirem em Timor-Leste, com excepção do aeroporto de Suai, outros aeródromos ou aeroportos que possam receber voos do avião da RAEOA, pelo que não se percebe de onde resultaria a citada urgência no que refere, pelo menos, aos voos para outros distritos.

Apesar de se tratar de um avião do tipo STOL (*Short Takeoff and Landing*), requer, para que possa descolar ou aterrar, pistas de terra batida de pelo menos quinhentos metros.

Já os voos para a ilha de Ataúro, é o próprio Presidente que afirma, em esclarecimento prestado, que, [o] risco da operação era, e é, elevado. Espera-se a melhoria da infraestrutura aeroportuária”.

Restam assim, os voos de Oe-Cusse para Díli, nomeadamente, os subjacentes à Comemoração dos 500 Anos, tendo sido afirmado que sendo este “(...) o primeiro grande evento do projeto a que nos propomos concretizar, a aquisição atempada deste recurso estratégico fulcral é fundamental.”

Ora, justificar-se a compra de um avião que custou cerca de 7,2 milhões de USD com a realização de Comemoração dos 500 Anos, que durou apenas dois dias, parece-nos ser uma fundamentação insuficiente, desde logo porque, sempre poderia ter sido considerado a possibilidade de aluguer de um avião, ou de transporte dos convidados por via marítima.

Não podemos deixar de sublinhar que, antes da compra do avião pela RAEOA, já existia ligação aérea entre Oe-Cusse – Díli – Oe-Cusse para transporte de passageiros, assegurada por empresas e instituições privadas.

A MKM e a MAF poderiam, facilmente, ter sido utilizadas no transporte de convidados para estarem presentes na Comemoração dos “500 Anos”, pelo que a realização destas comemorações não pode, só por si, ser considerada como justificação suficiente para a compra do avião, nem para a alegada urgência.

Preço de compra

O preço de 7.244.769,00 USD (não considerando o custo da entrega em Díli), subjacente ao contrato celebrado pela RAEOA, corresponde ao preço de um avião DHC-6 Twin Otter em estado novo.

Para o ano de 2017, o preço indicativo do mesmo avião é de 6.500.000 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Nos documentos de suporte à aquisição do avião, nomeadamente, na Deliberação n.º 3/2015, da Autoridade, de Julho de 2015, é afirmado, que o avião se encontrava em fase adiantada de fabrico.

De acordo com o *Canadian Civil Aircraft Register* o avião DHC-6 Twin Otter, com o registo C-GVTU e número de série do fabricante 906, comprado pela RAEOA, foi fabricado no ano de 2014, tendo sido registado pela primeira vez em Maio daquele ano, pelo que, em Agosto de 2015, aquando da assinatura do contrato de compra e venda, tinha já decorrido mais de um ano desde o seu fabrico.

Foi questionada a Autoridade sobre a incongruência existente entre o que é afirmado na Deliberação e a data do registo do avião, que, no entanto, preferiu não responder.

Em 29 de Dezembro de 2014 foi publicado na *internet* um anúncio de venda ou aluguer deste avião, pela empresa *CAVU Aviation Finance LLC*, de onde constam as fotografias do avião já terminado (interior e exterior)

No contraditório, os responsáveis pela RAEOA afirmam que o avião é novo, como referem, era afirmado no anúncio de venda do mesmo a que acima se fez referência, e que se encontrava na posse do fabricante, tendo juntado uma declaração do vendedor de que, aquando da chegada do avião a Díli, a 2 de Novembro de 2015, o avião tinha um total de 62 horas de voo, a maioria das quais relativas ao voo do Canadá para Timor-Leste.

Equipamento opcional

Encontra-se incluído no preço do avião pago pela RAEOA o equipamento opcional no valor de 153.587 USD referentes a *Executive/VIP Interiors*, constituído por 4 cadeiras VIP.

De igual modo, consta do equipamento opcional o valor de 31.274 USD, relativo a 2 macas (“Stretcher Rack - 2 racks with stretcher (No LifePort System)”).

No seguimento da resposta ao contraditório pelos responsáveis pela RAEOA, foi realizada pela CdC, 17 de Maio de 2018, uma vistoria aos equipamentos em questão, que se encontram armazenados em um contentor no aeroporto de Díli (cf. **Figura 3**).

Foi possível observar, ainda, que três dos quatro volumes em que foram transportados os bancos VIP, que custaram à Região e, conseqüentemente, aos cofres públicos, 153.587 USD, ainda se encontram fechados sem que alguma vez tenham sido utilizados, ou, sequer, abertas as suas embalagens.

Sobre as 2 macas, não se questionando aqui a sua utilidade, não podemos deixar de questionar o seu preço de 31.274 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

Custos com a operação do avião e sua rentabilidade

Os custos da RAEOA com os contratos associados à operação do avião ascenderam, nos meses de Novembro e Dezembro de 2015, a pelo menos 763.785 USD.

As receitas da operação do avião nos meses de Novembro e Dezembro de 2015, foram de 134.428 USD.

Os custos da operação dividem-se entre os fixos, no valor de 137.000 USD/mês, correspondentes a 1.644.000 USD por ano, relativos ao contrato com a *Kenn Borek Air*, para gestão e operação do avião, que inclui a comissão de gestão (manutenção e operação do avião), o pagamento dos salários dos pilotos, o seguro do avião, e outras despesas, mas que não engloba os consumíveis e peças da manutenção.

Os restantes custos já referidos (*handling, marketing, combustíveis, etc.*) são variáveis e dependem no número de voos realizados e bilhetes vendidos.

Considerando a informação disponível e relativa à realização de 158 voos (ida) entre Oe-Cusse – Díli – Oe-Cusse, nos meses de Novembro e Dezembro, a média de ocupação foi de 13 passageiros (contra os 19 lugares disponíveis no avião). De registar que este período temporal inclui as viagens realizadas pelos participantes na Comemoração dos 500 Anos.

Já em Março de 2016, a taxa média de ocupação foi de 10 passageiros, ou seja, pouco mais de metade dos lugares disponíveis.

Uma das questões analisada foi o custo diário aproximado da operação do avião da RAEOA que realize dois voos diários (Oe-Cusse – Díli e retorno), durante seis dias por semana, condições que foram as verificadas ao longo do ano de 2015 (sem contar com período da Comemoração dos 500 Anos) e de 2016, em comparação com as receitas geradas.

Considerando o pressuposto definido, a operação do avião apresenta um défice diário estimado de 3.881 USD, mesmo considerando uma ocupação igual a 100% e sem ter em conta as despesas de manutenção.

A redução do défice da operação terá de passar por aumentar o número de passageiros e/ou os preços dos bilhetes. No entanto, esta última opção irá afectar o número de passageiros.

O aumento dos destinos oferecidos pela RAEOA poderá também aumentar as receitas, por via do aumento do número de passageiros, mas esta possibilidade está dependente da existência das necessárias infraestruturas aeroportuárias em Timor-Leste e da existência de procura para este serviço de transporte aéreo.

Ora todos estes factores deveriam ter sido considerados pela RAEOA antes da compra do avião, o que como vimos não aconteceu, dada a inexistência de estudos prévios quanto à viabilidade económica da operação do avião.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.8.6.10 Construção do Ferry Boat

Contrato para design, construção, fornecimento e entrega

O Ministro dos Transportes e Comunicações contratualizou, em Setembro de 2014, com a *Atlanticeagle Shipbuilding*, o *design*, construção, fornecimento e entrega de um *Ferry RoRo* (*roll on/roll off*), pelo preço de 13.333.333 €, destinado ao transporte de passageiros, viaturas e mercadorias entre Díli, Oe-Cusse e Ataúro.

Execução física e financeira

O contrato previu como data limite para a entrega do *ferry* em Díli, o dia 30 de Outubro de 2015, ou seja, a tempo da Comemoração dos 500 Anos a realizar em Oe-Cusse, no final de Novembro daquele ano.

A 22 de Janeiro de 2016 foi celebrada a segunda adenda ao contrato que prorrogou o prazo até 15 de Novembro de 2016.

De acordo com esclarecimento prestado pelo Presidente da Autoridade, em Agosto de 2016, o prazo previsto pela empresa para a entrega do *ferry* era 6 de Maio de 2017, prazo previsto na adenda n.º 3, assinada em 2 de Julho de 2016.

No entanto, todos estes prazos foram largamente ultrapassados, uma vez que a entrega ainda não aconteceu até à data de elaboração deste Relatório de Auditoria.

Os atrasos na construção do *ferry* deveram-se, inicialmente, às dificuldades sentidas pela empresa em apresentar a garantia necessária ao início da execução do contrato (garantia de execução) e a garantia para que pudesse receber o adiantamento. Tais dificuldades levaram à alteração da forma das garantias a prestar, por via da celebração da adenda ao contrato, tendo as mesmas passado a ter a forma de “seguros-caução”.

Não obstante, registaram-se atrasos não imputáveis à empresa que necessitam, ainda, de ser devidamente esclarecidos.

No ano de 2015, a RAEOA procedeu à realização de pagamentos no valor total 5.462.872 USD, ou 4.829.701 €, correspondentes a 36,2% do contrato para a construção do *ferry* RoRo.

2.8.7 FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO

2.8.7.1 *Enquadramento Legal*

O FED foi criado pela Lei n.º 3/2014, cit., e destina-se a projetos estratégicos plurianuais de carácter social e económico na Região, nomeadamente no domínio das infraestruturas rodoviárias, incluindo estradas, portos e aeroportos e das infraestruturas de cariz social, incluindo hospitais, escolas e universidades.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

2.8.7.2 Proposta Anual do Fundo

Nos termos previstos na lei, a Autoridade apresenta ao Governo um plano anual de gestão do FED, a aprovar pelo Conselho de Ministros e a submeter ao Parlamento Nacional no âmbito da proposta de lei de Orçamento Geral do Estado.

Assim sendo, a RAEOA deveria ter submetido o plano anual de gestão aquando da discussão da alteração ao OGE para 2015, que veio a ocorrer com a Lei n.º 1/2015, o que não aconteceu.

2.8.7.3 Proposta do Orçamento do Fundo

Estabelece o art. 11.º do DL n.º 1/2015, cit., que a proposta de orçamento do Fundo é apresentada ao Parlamento Nacional como parte do orçamento da RAEOA.

Com efeito, a Lei n.º 1/2015, cit., que procedeu à alteração do OGE para 2015, já após a regulamentação do FED, também não inclui o orçamento do Fundo, pelo que não foi dado cumprimento ao art. 11.º do DL n.º 1/2015, cit.

2.8.7.4 Deliberação de Constituição do Capital Social do Fundo

Pela Deliberação da Autoridade n.º 1/2015, de 11 de Janeiro, foi aprovada a proposta apresentada pelo Conselho de Administração de constituição do capital inicial do Fundo no valor de 10 milhões USD.

Posteriormente, por Deliberação n.º 4/2015, de 24 de Julho, a Autoridade deliberou aumentar o capital social do fundo em 10,0 milhões USD, tendo o fundo passado a ter um valor global de 20,0 milhões USD.

A constituição e reforço do capital social do FED, no valor total de 20,0 milhões, foi feito pela Autoridade sem ter por base qualquer orçamento de onde constassem os programas e projectos concretos a serem financiados pelo Fundo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4. RECOMENDAÇÕES

Atentas as principais conclusões e observações formuladas no presente Relatório, recomenda-se a adopção das seguintes medidas:

Ao Governo:

1. Tenha em consideração, para efeitos de cálculo do valor anual das Transferências Públicas para a RAEOA a incluir na proposta de lei do Orçamento Geral do Estado (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;
3. Remeta a este Tribunal a cópia do contrato celebrado pelo Ministério dos Transportes e Comunicações com a Empordef/Estaleiros Navais de Viana do Castelo para a compra de equipamentos para o *Ferry Boat*, bem como, toda a documentação relativa aos pagamentos realizados.

À RAEOA:

1. Submeta à aprovação prévia pelo Ministro das Finanças dos pedidos de investimento temporário de dinheiros públicos em instrumentos financeiros de curto prazo, como sejam a abertura de contas bancárias a prazo ou qualquer outro tipo de aplicações financeiras, dando cumprimento n.º 1 do art. 16.º da LOGF;
2. Envie à CdC, anualmente, os seus documentos de prestação de contas até 31 de Maio do ano seguinte a que respeitam, nos termos previstos na LOCC;
3. Dê cumprimento ao disposto na Lei Tributária, nomeadamente no que se refere à retenção de imposto sobre actividades de construção ou edificação em todas as situações previstas na lei;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4. Proceda ao apuramento e cobrança dos valores dos direitos alfandegários devidos pelas empresas *Interway* e *Timor Capital Partners Asia* pela importação de equipamentos e materiais relativos à construção da Clínica e do Hotel em Oe-Cusse;
5. Aplique as penalizações previstas Código Aduaneiro pelos eventuais atrasos na apresentação dos documentos necessários ao desalfandegamento e no pagamento do imposto devido;
6. Se abstenha de conceder isenções fiscais sem qualquer base legal e para as quais carece de competência legal;
7. Cumpra com o previsto na lei quanto ao número de horas de trabalho semanal a prestar pelos funcionários e agentes da Região;
8. Cumpra com o estabelecido no Regime Jurídico de Aprovisionamento no que se refere à realização de concursos públicos para a celebração de contratos de valor estimado superior a 100.000 USD, tal como se encontra previsto na al. a) do art. 37.º;
9. Recorra ao Ajuste Directo apenas nas situações previstas nos arts. 92.º e 94.º do RJA, devendo ter presente que o Ajuste Directo é um procedimento excepcional, conforme estabelece o n.º 1 do art. 44.º do mesmo diploma, e não um procedimento regra;
10. Respeite os princípios básicos do aprovisionamento da legalidade e obediência às normas legais, igualdade, concorrência, publicidade, transparência e prossecução do interesse público;
11. Introduza maior controlo e formalismo nos procedimentos relativos a ausências ao serviço por parte de assessores, nomeadamente no que se refere ao processo de aprovação das licenças anuais;
12. Proceda ao pagamento de salários/honorários devidos aos seus assessores e consultores individuais em função do tempo efectivamente despendido pelos mesmos em actividades relativas à RAEOA;
13. Exija o cumprimento das obrigações contratualmente previstas em matéria de facturação a pagar pela Região, designadamente quanto à necessidade de relatar as actividades realizadas e o tempo despendido com as mesmas (*time sheets*);
14. Justifique os adiantamentos em dinheiro através da elaboração de relatórios financeiros e de relatórios de actividades, tal como previsto nos decretos de execução orçamental;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

15. Proceda à recuperação do valor de 1.347 USD pendente de regularização pela *Zebra Fuels* a favor da RAEOA, relativo ao fornecimento de combustível;
16. Introduza procedimentos de controlo sobre a utilização de veículos da Região, como seja a obrigatoriedade do preenchimento do *Trip Ticket* e a elaboração de relatórios trimestrais sobre os consumos de combustível por veículo;
17. Proceda à publicação de anúncios nos procedimentos por solicitações de cotações, assegurando uma maior participação por parte das empresas e garantindo, assim, uma maior concorrência e obtenção de melhores propostas, o que reduz as possibilidades de manipulação dos procedimentos de aprovisionamento;
18. Defina, nos procedimentos de aprovisionamento realizados, o objecto da compra tendo em conta as características e funcionalidades pretendidas, sem limitar a participação nos procedimentos a fornecedores de marcas específicas;
19. Proceda à análise do preço das propostas recebidas, exigindo das empresas a justificação detalhada do preço apresentado, nomeadamente no que se refere à apresentação do “Quadro de Remunerações” dos recursos humanos afectos à execução do contrato;
20. Verifique, no âmbito da execução dos contratos, o efectivo cumprimento por parte das empresas das obrigações contratuais referentes à criação de postos de trabalho para timorenses;
21. Proceda ao “fecho de contas” do contrato referente à Instalação do Complexo Habitacional Pré-Fabricado, devendo ter em conta o valor dos trabalhos incluídos no objecto do contrato que foram, na verdade, realizados pelos serviços da Região e o valor devido a título de rendas pela utilização das instalações para habitação de pessoas ligadas à TLS, desde o final de 2015;
22. Desenvolva os procedimentos necessários à recepção imediata e sem mais demoras pela Região do Complexo Habitacional Pré-Fabricado;
23. Analise os preços unitários subjacentes aos BoQ de todos os contratos celebrados pela Região para a execução de obras públicas (*unit price analysis*), independentemente do procedimento de aprovisionamento inerente;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

24. Proceda à aprovação dos “trabalhos a mais” necessários à execução de obras, apenas após conhecidos os respectivos custos e os mesmos tenham sido verificados e validados pela Fiscalização da Obra;
25. Reveja todos os pagamentos feitos à *Tecproeng*, com referência aos anos de 2015 a 2017, no âmbito dos contratos para fiscalização da construção do Hotel e da Ponte de Tono, no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos aos salários do coordenador das equipas de fiscalização e aos valores de despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas.
26. Proceda ao apuramento das contas relativas à execução do contrato celebrado com a *Timor Capital Partners Asia* para o fornecimento de mobiliários e outros artigos (interior design);
27. Demonstre perante este Tribunal a efectiva entrega pela *Timor Capital Partners Asia* do mobiliário e outros artigos no valor de 226.845,92 USD já pagos pela RAEOA e que estavam por fornecer em Julho de 2016;
28. Reveja todos os pagamentos feitos à *Dalan*, desde o ano de 2015, no âmbito do contrato para fiscalização da construção de Estradas (Pacotes I e II), no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos a despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas;
29. Proceda à análise e articulação das instalações e equipamentos para a Fiscalização da Obra e previstos nos BoQ dos contratos para a execução de obras, em conjunto com as despesas reembolsáveis a incluir nos contratos de consultoria para a mesma Fiscalização da Obra;
30. Reveja todos os pagamentos feitos ao ISQ, desde o ano de 2015, no âmbito do contrato para fiscalização da construção de Aeroporto de Oe-Cusse, no que se refere, designadamente, aos valores pagos a esta empresa relativos a despesas reembolsáveis injustificadas ou não devidamente documentadas;
31. Envie a este Tribunal a cópia do contrato celebrado com a *Atlanticeagle* para a construção e fornecimento de um pontão de atracação de embarcações e de um passadiço para acesso de pessoas e automóveis, juntamente com toda a documentação referente aos pagamentos realizados;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- 32.** Envie, também, a este Tribunal, a cópia do contrato celebrado pela RAEOA para a compra dos equipamentos em falta e necessários à conclusão da construção do *Ferry Boat* e da documentação referente aos pagamentos realizados.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

5. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Recurso decidem, em Plenário, o seguinte:

Aprovar o presente relatório nos termos da al. h) do n.º 1 do art.º 60.º da Lei n.º 9/2011, 17 de Agosto, com as recomendações dele constantes;

- 1) Notificar o Presidente da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno;
- 2) Notificar os responsáveis identificados no **Quadro 1** e no **Ponto 6** deste relatório, com o envio de cópia do mesmo;
- 3) Notificar o Procurador-Geral da República, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 23.º, n.º 5 do art. 40.º, n.º 1 do art. 42.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto;
- 4) Dê conhecimento e cópia ao Primeiro-Ministro, nos termos do art. 4.º da Lei n.º 3/2014, de 18 de Junho;
- 5) Remeter cópia do relatório ao Presidente do Parlamento Nacional,

No prazo de 6 meses, a Autoridade, na pessoa do seu Presidente, deverá informar a Câmara de Contas do Tribunal de Recurso sobre o seguimento dado às recomendações feitas neste relatório;

Após as notificações e comunicações necessárias, publicar o Relatório no sítio da *internet* dos Tribunais.

Tribunal de Recurso, 10 de Agosto de 2018.

O Plenário de Juizes do Tribunal de Recurso,

(Deolindo dos Santos)

Relator

(Guilhermino da Silva)

(Maria Natércia Gusmae)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

6. MAPA DE EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS / APURAMENTO DE RESPONSABILIDADES

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.4	Não remessa à CdC dos documentos de prestação de contas da RAEOA relativos aos anos de 2016 e 2017	Arts. 3.º e 37.º e no n.º 4 do art. 38.º da Lei n.º 9/2011	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. a) do n.º 1 do art. 51.º da Lei n.º 9/2011 (Orgânica da Câmara de Contas)	
2.5.2	Não retenção dos impostos devidos referentes aos pagamentos realizados para construção da Clínica Imposto não retido: 66.332 USD	Art. 53.º e nos n.ºs 1 e 3 do art.º 58.º da Lei n.º 8/2008 (Lei Tributária) Al. a) do n.º 2 do art. 12.º e no n.º 3 do art. 13.º da Lei n.º 13/2009 (Orçamento e Gestão Financeira)	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro	Al. a) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	Art. 45.º da Lei n.º 9/2011 N.º 3 do art. 58.º da Lei n.º 8/2008.
2.5.3	Não cobrança de direitos aduaneiros pela importação de materiais e equipamentos por parte da empresa <i>Interway</i> responsável pela construção da Clínica Imposto não cobrado: <i>valor por apurar</i>	Art. 19.º da Lei n.º 8/2008, Al. a) do n.º 2 do art. 12.º e o n.º 3 do art. 13.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. a) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	Art. 45.º da Lei n.º 9/2011
2.5.3	Não cobrança de direitos aduaneiros pela importação de materiais e equipamentos por parte da empresa <i>Timor Capital Partners Asia</i> , responsável pela construção do Hotel Imposto não cobrado: 12.484 USD	Art. 19.º da Lei n.º 8/2008, Al. a) do n.º 2 do art. 12.º e o n.º 3 do art. 13.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. a) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	Art. 45.º da Lei n.º 9/2011



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para Supervisão da Construção e Melhoria das Estradas (Pacote I e II) Valor do contrato: 2.490.956 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA Al. a) do art. 37.º e n.º 1 e al. c) do n.º 2 do art. 39.º, também do RJA Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Ministro das Obras Públicas, Gastão Francisco de Sousa	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para Supervisão da Construção da Ponte de Tono (Pacote III) Valor do contrato: 935.015 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA Al. a) do art. 37.º e n.º 1 e al. c) do n.º 2 do art. 39.º, também do RJA Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Ministro das Obras Públicas, Gastão Francisco de Sousa	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para elaboração do Plano de Ordenamento de Ataúro Valor do contrato: 970.528 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da LOGF	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para elaboração do Projecto de Execução do Complexo Administrativo da RAEOA Valor do contrato: 470.000 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para Supervisão das Obras do Novo Aeroporto de Oe-Cusse Valor do contrato: 5.523.700 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para Supervisão das Obras de Construção do Hotel Valor do contrato: 535.865 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.2	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para Supervisão do fabrico do Ferry Valor do contrato: 275.000 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.3	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para a construção do Hotel em Pante Makassar Valor do contrato: 10.008.593 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.3	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para a construção da Clínica Valor do contrato: 3.318.600 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.3	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para a construção de Parque Desportivo (Pacote II) Valor do contrato: 559.082 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.2.3	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para a construção de Parque Desportivo (Pacote I) Valor do contrato: 897.528 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.2.3	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para a construção do Complexo Residencial em Fulolo Valor do contrato: 1.687.037 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.3.1	Realização de pagamentos ilegais e indevidos a 2 assessores nacionais, por ausência de contraprestação Valor dos pagamentos: 7.340 USD (líquido de imposto de retenção)	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade Marí Bim Amude Alkatiri Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011
2.8.6.5 e 2.8.6.6 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos resultantes da incorrecta e sobrefacturada imputação do tempo efectivamente despendido pelo coordenador de duas equipas de fiscalização, no âmbito da execução dos contratos para a Supervisão das Obras de construção do Hotel e da Ponte de Tono Valor dos pagamentos: <i>por apurar</i>	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri e Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.6.5 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos relativos a trabalho não prestado por técnicos da equipa de fiscalização, no mês de Agosto de 2015, no âmbito da execução do contrato para a Supervisão das obras de construção do Hotel Valor dos pagamentos: 36.075 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral Técnico Aprovisionamento, João Coimbra	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011
2.8.6.5 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos relativos a trabalho prestado pelo coordenador da equipa de fiscalização como se o mesmo se encontrasse em Timor-Leste, durante o mês de Agosto de 2015, quando, de facto, estava ausente do país Valor dos pagamentos: 10.050 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral Técnico Aprovisionamento, João Coimbra	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011
2.8.6.5 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos do valor mensal de 3.000 USD, entre Agosto e Dezembro de 2015, relativo a “renda de escritório”, sem que a empresa tenha juntado os correspondentes comprovativos da despesa realizada para efeitos de reembolso Valor dos pagamentos: 15.000 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral Técnico Aprovisionamento, João Coimbra	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.6.5 - Compra Mob. e Outros Artigos p/ Hotel	Adjudicação ilegal por ajuste directo do contrato para o fornecimento e instalação de mobiliário e outros artigos para o Hotel Valor do contrato: 1.486.524,26 USD	Art. 16.º e art. 137.º da CRDTL N.ºs 1, 2, 3 do art. 4.º, n.ºs 1 e 2 do art. 5.º, art. 7.º, n.º 1 do art. 11.º, art. 44.º e n.º 1 do art. 47.º, todos do RJA (aplicáveis à RAEOA por via do art. 10.º do DL n.º 28/2014) N.º 1 do art. 3.º do DL n.º 28/2014. Art. 3.º do Procedimento Administrativo, aprovado pelo DL n.º 32/2008, de 27 de Agosto	Presidente da Autoridade, Mari Bim Amude Alkatiri	Al. b) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011 Art. 9.º do RJA N.º 1 do art. 46.º e art. 47.º da Lei n.º 13/2009	
2.8.6.6 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos pelo Fundo das Infraestruturas do valor mensal de 2.500 USD, entre Janeiro e Dezembro de 2015, relativo a “renda de escritório”, sem que a empresa tenha juntado os correspondentes comprovativos da despesa realizada para efeitos de reembolso Valor dos pagamentos: 30.000 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	<u>RAEOA:</u> Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral <u>MOPTC:</u> José Reis Correia Piedade, Director Geral das Obras Públicas Director de Estradas, Pontes e Controlo de Cheias, Rui Hernâni Freitas Guterres <u>ADN:</u> Emerenciana Maia Aleixo Amaral do Carmo Amândio Benevides Francisco Soares Martins Director Geral da ADN, Samuel Marçal	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.6.7 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos relativos a despesas reembolsáveis com alojamento e alimentação da equipa de fiscalização, relativos aos meses de Janeiro a Setembro de 2015, sem que tenham sido apresentados os correspondentes comprovativos das despesas efectivamente realizadas Valor dos pagamentos: 107.691 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	<u>RAEOA:</u> Director de Infraestruturas, Cândido dos Reis Amaral <u>MOPTC:</u> José Reis Correia Piedade, Director Geral das Obras Públicas Director de Estradas, Pontes e Controlo de Cheias, Rui Hernâni Freitas Guterres <u>ADN:</u> Emerenciana Maia Aleixo Amaral do Carmo Amândio Benevides Francisco Soares Martins Director Geral da ADN, Samuel Marçal	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO E MONTANTES	NORMAS VIOLADAS	RESPONSÁVEIS	RESPONSABILIDADE	
				SANCIONATÓRIA	REINTEGRATÓRIA
2.8.6.8 - Fisc. da Obra	Realização de pagamentos ilegais e indevidos relativos a despesas reembolsáveis, dos meses de Setembro a Novembro de 2015, sem que tenham sido apresentados os correspondentes comprovativos das despesas efectivamente realizadas Valor dos pagamentos: 90.250 USD ¹⁰⁷	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	<u>RAEOA</u> : Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri <u>MOPTC</u> : Ministro, Gastão Francisco de Sousa Director Geral dos Transportes e Comunicações, Joanico Gonçalves, <u>ADN</u> : Aniceto da Costa Emerenciana Maia Amândio Benevides Francisco Soares Martins Director Geral da ADN, Samuel Marçal	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011
2.8.6.9 - Equip. Opcional	Realização de pagamentos ilegais e indevidos relativos ao equipamento opcional <i>Executive / VIP Interiors</i> , dado que o mesmo não foi fornecido nem instalado no avião Valor do pagamento: 153.587 USD	N.º 1 do art. 14.º da Lei n.º 13/2009	Presidente da Autoridade, Marí Bim Amude Alkatiri e Secretária Regional para as Finanças, Leónia da Costa Monteiro	Als. b) e d) do n.º 1 do art. 50.º da Lei n.º 9/2011	N.ºs 1 e 4 do art. 44.º da Lei n.º 9/2011

¹⁰⁷ Valor alterado face ao que constava no Relato de Auditoria, onde, por mero lapso, se referiu, neste quadro, o valor de 107.691 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7. MAPAS ANEXOS

7.1 CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE BENS

N.º Ordem	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
1	Manutensaun ba Kareta	3/2/2015	RAEOA	SOUSA MOTOR REPAIRS	975	Solicitação de Cotações
2	Fornecimento de Combustivel	24/2/2015	RAEOA	ZEBRA FUEL	68,757	Solicitação de Cotações
3	Uniforme ba Saneamento	24/2/2015	RAEOA	LINDYA	414	Solicitação de Cotações
4	Fornecimento de Combustivel	24/2/2015	RAEOA	ZEBRA FUEL	40,000	Solicitação de Cotações
5	Sosa Sound System	28/2/2015	RAEOA	Hard Rock	5,105	Solicitação de Cotações
6	Manutensaun ba Kareta	2/3/2015	RAEOA	SOUSA MOTOR REPAIRS	1,520	Solicitação de Cotações
7	Compras Viaturas	17/3/2015	RAEOA	Dragon Service	391,790	Solicitação de Cotações
8	Produsaun Artigus Viosibilidade	9/4/2015	RAEOA	Grafica Nacional	50,830	Solicitação de Cotações
9	Material Eskritorio no Sanitasaun	13/4/2015	RAEOA	DILI AVANCA STATIONARY	68,576	Solicitação de Cotações
10	Material Eskritorio no Sanitasaun	13/4/2015	RAEOA	WALGREEN UNIPessoal	2,242	Solicitação de Cotações
11	Kompra Armario Kompaktus	6/6/2015	RAEOA	MasterLink	5,720	Ajuste Directo
12	Manutensaun ba Kareta	2/7/2015	RAEOA	Entrepoto	12,402	Solicitação de Cotações
13	Kompras Ekipamentos Informatika	6/7/2015	RAEOA	Visi Mitra	7,240	Solicitação de Cotações
14	Kompras Ekipamentos Informatika	6/7/2015	RAEOA	INFOSYS	8,575	Solicitação de Cotações
15	Impresora Brochura	8/7/2015	RAEOA	Instant Shop	15,375	Ajuste Directo
16	Compras Motorizadas	8/7/2015	RAEOA	UD PALMA MTC	2,025	Solicitação de Cotações
17	Manutensaun Motorizada	13/7/2015	RAEOA	Oficina Libra	3,215	Solicitação de Cotações
18	Ekipamentos Electronico	10/8/2015	RAEOA	INFOSYS	3,090	Solicitação de Cotações
19	Fornecimento Aimoruk Ba Hospital	18/8/2015	RAEOA	Istana Farmacia	11,940	Solicitação de Cotações
20	Kompras Aimoruk	18/8/2015	RAEOA	Husada Group	3,825	Solicitação de Cotações
21	Kompras Viatura ba RAEOA	8/9/2015	RAEOA	Auto Timor Leste	269,500	Solicitação de Cotações
22	Kompras Material Construsaun	28/9/2015	RAEOA	Loja 21 de Junho	10,814	Ajuste Directo
23	Kompras Material Eskritorio	22/10/2015	RAEOA	Edbinho	49,640	Solicitação de Cotações
24	Kompras Ekipamento Aeroporto	23/10/2015	RAEOA	SEALITE PTY LTD	101,157	Ajuste Directo
25	Supply Housing Equipment	15/11/2015	RAEOA	Loja 21 de Junho	48,125	Ajuste Directo
26	Aluguer ba Palku no Sons	18/11/2015	RAEOA	J5 Pro.Sound	37,750	Ajuste Directo
27	Fornesimento no instalasau Bandeira Rin	22/11/2015	RAEOA	Solo Workshop	24,862	Ajuste Directo
					Total	1,135,317



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7.2 CONTRATOS DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS (INCLUINDO VIAGENS)

N.º Ordem	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
1	Aluguer Gerador	1/5/2014	–	TOLL TIMOR LESTE	800	Ajuste Directo
2	Fornesimentu bilhete viagem	18/11/2014	RAEOA	Ramelau Travel	9,878	Solicitação de Cotações
3	Seguransa ba residencia PA RAEOA	1/1/2015	RAEOA	Maubere Security	10,680	(*) Ajuste Directo
4	Limpeza iha Porto Mahata	5/1/2015	RAEOA	Fabuldus	7,200	(*) Ajuste Directo
5	Graphic Design and Maintenance	28/2/2015	RAEOA	K Solutions	12,600	Ajuste Directo
6	Halo Produsaun Audiovisual	28/2/2015	RAEOA	Uairawa Multimedia	132,000	Ajuste Directo
7	Servisu Limpeza ba Hospital	30/3/2015	MS	Asmatete	176,710	(*) Concurso Público (MS)
8	Servisu Seguransa ba Hospital	30/3/2015	RAEOA	Gardamor Security	66,480	(*) Solicitação de Cotações
9	Fornesimentu Ransu ba Paciente Hospital	30/3/2015	MS	Pombo	–	Solicitação de Cotações (MS)
10	Limpeza iha Hospital	9/4/2015	RAEOA	Nabilan Cleaning Service	132,235	(*) Solicitação de Cotações
11	Terrestrial Rapid Assessment Program	13/4/2015	RAEOA	Conservation International Foundation	150,000	Ajuste Directo
12	Seguransa ba Hospital Referral Oe-Cusse	21/4/2015	RAEOA	Maja Security	52,500	(*) Solicitação de Cotações
13	Pagamentu ba Pakote Semanal RTTL	28/4/2015	RAEOA	RTTL	600	Ajuste Directo
14	Survey of Ro Ro Wesel	5/5/2015	RAEOA	Navispec Marine Service LLC	3,400	Ajuste Directo
15	Viagem Visita Trabalho Portugal	10/5/2015	RAEOA	Ramelau Travel	23,000	Ajuste Directo
16	Fornesimentu Hahan ba Hospital	14/5/2015	–	Pombo	–	Solicitação de Cotações
17	Cleaning Services iha IBP Sakato	18/5/2015	MF	Bobolait	158,700	(*) Concurso Público (MF)
18	Custo Aluguer Avião MKM	29/5/2015	RAEOA	MKM Aviation Services	30,135	Ajuste Directo
19	Servisu Limpeza Posto Integrado Sakato	18/6/2015	MF	Bobolait	158,725	(*) Concurso Público (MF)
20	Servisu Seguransa Residencia Oe-Cusse	11/8/2015	RAEOA	Gardamor Security	10,560	(*) Ajuste Directo
21	Kustu Viagem ba Portugal	11/8/2015	RAEOA	Fatubesi Travel	867	Ajuste Directo
22	Inventarizasaun no inspesaun visual ekipamentu	12/8/2015	RAEOA	ISQ	25,000	Ajuste Directo
23	Kustu Viagem ba Delegasaun husi Portugal	9/9/2015	RAEOA	Ramelau Travel	13,488	Ajuste Directo
24	Operasaun e Manutensaun Central Electrica	13/11/2015	RAEOA	Wartsila Indonesia PR	1,845,667	Ajuste Directo
Total					3,021,225	

(*) Valor anual apurado com base nos encargos mensais dos contratos



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7.3 CONTRATOS DE CONSULTORIA

N.º	Objecto	Data Contrato	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
1	Master Plan and detailed Engineering Design of Residencial Complex Vila ZEESM iha Pante Makasar	Agosto 2014	RAEOA	Dalan	225,000	Ajuste Directo
2	Supervisão Construção Irrigação Tono	21/10/2014	MAP	Kai Watu Kmanek-Consulta, PT	849,930	<i>Request for Proposals</i>
3	Supervisão da Construção e Melhoria de Estradas	4/12/2014	MOP	Cenor Consultores e Dalan (Consórcio)	2,490,956	Ajuste Directo
4	Pacote III Supervisão e Fiscalização Ponte Tono	4/12/2014	MOP	Tecproeng Timor	935,015	Ajuste Directo
5	Planu Ordenamentu Estudo ba Atauro	16/3/2015	RAEOA	Dalan	970,528	Ajuste Directo
6	Estudo Master Plan Kompleksu Administrativu	15/4/2015	RAEOA	Dalan	470,000	Ajuste Directo
7	Supervision of new Oe-Cusse Airport	16/4/2015	RAEOA	ISQ	5,523,700	Ajuste Directo
8	Supervizaun ba Hotel Ambeno	12/8/2015	RAEOA	Tecproeng Timor	535,865	Ajuste Directo
9	Supervizaun no fiscalizasaun ba progreso konstrusaun Ro ferry	12/8/2015	RAEOA	ISQ	275,000	Ajuste Directo
Total					12,275,994	

7.4 OUTROS CONTRATOS

N.º Ordem	Objecto	Data	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
1	Konstrusaun ba Ro Ferry	15/4/2015	RAEOA	Atlanticeagle Shipbuilding	13,333,333	Ajuste Directo
2	Kompras Aviaun Twin Otter	6/8/2015	RAEOA	CAVU AVIATION FINANCE LLC	7,765,521	Ajuste Directo
Total					21,098,854	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7.5 CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

N.º	Objecto	Data Contrato	Dono Projecto	Adjudicatário	Valor (USD)	Procedimento Aprovisionamento Realizado
1	Konstrusaun no Instalasaun Be'e Mos ba Lifau	13/11/2014	MOP	Lifau Indah	1,511,264	Concurso Público
2	Konstrusaun Estrada Pakote II	21/11/2014	MOP / RAEOA	PT Utama Karya	35,020,300	Concurso Restrito
3	Konstrusaun Ponte Noefefan Tono Pacote III	25/11/2014	MOP / RAEOA	Adhi Karya	17,218,000	Concurso Restrito
4	Konstrusaun Estrada Sakato, Sumlili, Makasar Airport - Pacote I	12/12/2014	MOP / RAEOA	Waskita Karya	41,272,263	Concurso Restrito
5	Fura Be'e Mos	26/2/2015	RAEOA	Gran Enclave	33,960	Concurso Público
6	Konstrusaun Novo Aeroporto	3/3/2015	MOP / RAEOA	PT Wijaya Karya Persero Tbk	79,800,000	Concurso Restrito
7	Konstrusaun Hotel Oe Upo	5/3/2015	RAEOA	Timor Capital Partners Asia	10,008,593	Ajuste Directo
8	Perfuraun Be'e Mos iha Lifau	1/7/2015	MOP	H2O Pump & Power	243,154	Ajuste Directo
9	Konstrusaun Pista Temporaria Aeroporto	10/8/2015	RAEOA	PT Wijaya Karya Persero Tbk	848,700	Ajuste Directo
10	Konstrusaun Clinica Internacional	14/8/2015	RAEOA	Interway DWC LLC	3,318,600	Ajuste Directo
11	Konstrusaun Parque Desportivo Pakote II	16/8/2015	RAEOA	Dinhola	559,082	Ajuste Directo
12	Konstrusaun Parque Desportivo Pakote I	16/8/2015	RAEOA	Jenoila	897,528	Ajuste Directo
13	Rehabilitasaun Hospital Antigo	11/9/2015	RAEOA	Canare	41,237	Conc. Público Nacional
14	Instalasaun Be'e Mos ba Residencia Fulolo	15/9/2015	RAEOA	Elu Mano Beno	37,015	Ajuste Directo
15	Konstrusaun Lavatorios	15/9/2015	RAEOA	Terra Santa	97,970	Conc. Público Nacional (Dir. OP Oe-cusse)
16	Konstrusaun Central Electrica	26/9/2014	MOP	Wartsila Indonesia PR	31,805,855	Ajuste Directo
17	Rehabilitasaun Edifisiu Terminal Aeroporto	30/9/2015	RAEOA	Cae Sefe Bilout	16,115	Ajuste Directo
18	Rehabilitasaun Hospital Antigo	30/9/2015	RAEOA	Canare	31,779	Ajuste Directo
19	Konstrusaun Residencia Fulolo	30/9/2015	RAEOA	Ji Sheng Construction	1,687,037	Ajuste Directo
20	Rehabilitasaun Edifisiu Hospital Antigo (Actual Residencia PA Edif. 2)	30/9/2015	RAEOA	Ji Sheng Construction	80,264	Ajuste Directo
21	Irrigasaun Tono	13/10/2014	MAP / RAEOA	Young Jing Construction INC	11,542,779	Concurso Público Internacional
22	Instalasaun Be'e Mos ba kompleksu kaserna PNTL	22/10/2015	RAEOA	Noemnasi	22,581	Conc. Público (Dir. OP Oe-Cusse)
23	Rehabilitasaun Hotel Lifau	11/11/2015	RAEOA	Ji Sheng Construction	31,228	Ajuste Directo
24	Rehabilitasaun Muro Hospital	11/11/2015	RAEOA	Gran Enclave	30,666	Ajuste Directo
Total					236,155,972	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7.6 PAGAMENTOS ILEGAIS E INDEVIDOS – ALOJAMENTO E ALIMENTAÇÃO – DALAN – ANO 2015

Reimbursable Expenses	Contrato				Facturação		Recibos Apresentados pela Dalan	Análise Câmara de Contas			
	Qt. (1)	Unit	Unit Price (2)	Total (3) = (1) * (2)	Qt (4)	Total (5) = (2) * (4)	Valor	N.º Controlo Audit.	Valor Aceite	Descrição	Valor Ilegal e Indevido
Housing, Accomodation, Alimentation Costs	210	Man x Month	1,710	359,100							
Janeiro			1,710		1	1,710	405.00		405.00		1,305.00
							135.00	1	135.00		
							135.00	2	135.00		
							135.00	3	135.00		
Fevereiro			1,710		5.95	10,175	1,425.75		1,417.75		8,756.75
							800.00	1	800.00	Renda Fevereiro (10 a 28/02)	
							350.00	1	350.00	Renda Fevereiro (10 a 28/02)	
							2.55	2	2.55		
							5.00	2	5.00		
							6.00	3	6.00		
							2.00	3	2.00		
							10.75	4	10.75		
							6.00	4	6.00		
							62.00	5	62.00		
							150.00	6	150.00		
							8.00	7	0.00		
							10.70	8	10.70		
							9.75	9	9.75		
							3.00	9	3.00		
Março			1,710		12	20,520	17,103.95		16,038.80		4,481.20
							2.00	1	2.00		
							4.00	2	4.00		
							60.00	2	60.00		
							445.00	3	445.00		
							28.00	4	28.00		
							12.00	5	12.00		
							43.00	6	43.00		
							440.00	7	440.00		
							150.00	7	150.00		
							855.00	8	855.00		
							1,000.00	8	1,000.00		
							1,125.00	9	1,125.00		
							1,260.00	9	1,260.00		
							61.65	10	0.00	Sem recibo de despesa	
							945.00	11	945.00		
							90.00	11	90.00		
							1,035.00	12	1,035.00		
							855.00	12	855.00		
							14.00	13	14.00		
							75.00	14	75.00		
							437.00	15	437.00		
							32.00	16	32.00		
							275.00	17	0.00	Sem recibo de despesa	
							500.00	18	500.00		
							1,200.00	19	1,200.00		
							800.00	20	800.00		
							444.00	21	225.50	Insuficiente suporte documental	
							3,530.00	22	3,530.00		
							500.00	23	500.00		
							868.00	24	358.00	Insuficiente suporte documental	
							18.30	25	18.30		
Abril			1,710		11.5	19,665	6,639.17		6,516.17		13,148.83
							138.00	1	138.00		
							315.97	2	315.97		
							255.50	3	255.50		
							284.77	4	284.77		
							249.83	5	249.83		



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Contrato					Facturação		Recibos Apresentados pela Dalan	Análise Câmara de Contas			
Reimbursable Expenses	Qt. (1)	Unit	Unit Price (2)	Total (3) = (1) * (2)	Qt (4)	Total (5) = (2) * (4)	Valor	N.º Controlo Audit.	Valor Aceite	Descrição	Valor Ilegal e Indevido
							300.00	6	300.00		
							21.00	7	21.00		
							500.00	8	500.00	Renda Abril	
							1,200.00	8	1,200.00	Renda Abril	
							2.00	9	2.00		
							44.00	9	44.00		
							19.50	10	19.50		
							22.50	10	22.50		
							2.75	10	2.75		
							135.00	11	135.00		
							20.00	12	20.00		
							25.00	12	25.00		
							18.00	12	18.00		
							17.00	12	17.00		
							20.00	13	20.00		
							18.50	13	18.50		
							4.50	13	4.50		
							15.00	13	15.00		
							26.00	14	26.00		
							12.50	14	12.50		
							48.00	14	48.00		
							45.00	15	45.00		
							1.75	15	1.75		
							6.00	15	6.00		
							30.00	16	30.00		
							100.00	17	100.00		
							39.00	18	39.00		
							33.00	18	33.00		
							30.00	18	30.00		
							1,600.00	19	1,600.00		
							20.00	20	20.00		
							80.00	21	80.00		
							220.00	22	220.00		
							270.00	23	270.00		
							16.10	24	16.10		
							160.00	25	160.00		
							150.00	26	150.00		
							123.00	27	0.00	Sem recibo da despesa	
Maio			1,710		13.5	23,085	3,389.37		3,389.37		19,695.63
							10.65	1	10.65		
							100.00	2	100.00		
							100.00	3	100.00		
							100.00	4	100.00		
							338.42	5	338.42		
							501.65	6	501.65		
							45.00	7	45.00		
							17.50	8	17.50		
							18.00	9	18.00		
							2.50	10	2.50		
							5.00	11	5.00		
							33.00	12	33.00		
							200.00	13	200.00		
							58.75	14	58.75		
							59.55	15	59.55		
							30.00	16	30.00		
							30.00	17	30.00		
							2.50	18	2.50		
							33.00	19	33.00		
							3.85	20	3.85		
							1,200.00	21	1,200.00	Renda Maio	
							500.00	22	500.00	Renda Maio	
Junho			1710		12	20,520	3,904.07		3,904.07		16,615.93
							233.00	1	233.00	Factura Hotel Timor (fim de semana)	
							473.83	2	473.83		
							501.69	3	501.69		



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Contrato					Facturação		Recibos Apresentados pela Dalan	Análise Câmara de Contas			
Reimbursable Expenses	Qt. (1)	Unit	Unit Price (2)	Total (3) = (1) * (2)	Qt (4)	Total (5) = (2) * (4)	Valor	N.º Controlo Audit.	Valor Aceite	Descrição	Valor Ilegal e Indevido
							686.55	4	686.55		
							1,200.00	5	1,200.00	Renda Junho	
							500.00	6	500.00	Renda Junho	
							200.00	7	200.00		
							104.00	8	104.00		
							5.00	9	5.00		
Julho e Agosto			1,710		22.7	38,817	15,526.81		11,379.11		27,437.89
							500.00	1	500.00	Renda Julho	
							625.00	2	625.00	Obras renovação casa	
							700.00	3	700.00	Aluguer 2 quartos Oecusse Jun/Jul (7 noites)	
							4.00	4	4.00		
							8.00	5	8.00		
							7.75	6	7.75		
							34.65	7	34.65		
							200.00	8	200.00	Electricidade	
							970.79	9	970.79	Pateo (facturas de 29/06 e 6/7/2015)	
							111.00	10	111.00		
							46.00	11	46.00		
							28.00	12	28.00		
							650.01	13	650.01	Pateo (factura de 13/07/2015)	
							4.50	14	4.50		
							19.50	15	19.50		
							7.25	16	7.25		
							63.50	17	63.50		
							9.00	18	9.00		
							754.00	19	754.00		
							9.00	20	9.00		
							4.00	21	4.00		
							13.50	22	13.50		
							25.00	23	25.00		
							95.00	24	95.00		
							2.00	25	2.00		
							20.00	26	20.00		
							15.50	27	15.50		
							6.00	28	6.00		
							960.00	29	960.00		
							270.00	30	270.00		
							20.00	31	20.00		
							13.25	32	13.25		
							19.20	33	19.20		
							25.85	34	25.85		
							23.25	35	23.25		
							4.00	36	4.00		
							60.00	37	60.00		
							20.00	38	20.00		
							75.00	39	75.00		
							100.00	40	100.00		
							36.25	41	36.25		
							5.85	42	5.85		
							25.00	43	25.00		
							25.00	44	25.00		
							200.00	45	200.00		
							500.00	46	500.00	Renda Agosto	
							1,200.00	47	1,200.00	Renda Agosto	
							63.00	48	63.00		
							150.00	49	150.00		
							15.60	50	15.60		
							100.00	51	100.00		
							636.41	52	636.41	Pateo (factura de 17/8/2017)	
							5.00	53	5.00		
							4.00	54	4.00		
							6,037.20	55	1,889.50	Factura apresentada de alojamento no Hotel Timor inclui o alojamento de pessoas sem relação com a equipa de fiscalização	



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Contrato					Facturação		Recibos Apresentados pela Dalan	Análise Câmara de Contas			
Reimbursable Expenses	Qt. (1)	Unit	Unit Price (2)	Total (3) = (1) * (2)	Qt (4)	Total (5) = (2) * (4)	Valor	N.º Controlo Audit.	Valor Aceite	Descrição	Valor Ilegal e Indevido
Setembro			1,710		11.4	19,494	4,789.76		3,243.76		16,250.24
							7.50	18	7.50		
							500.00	21	500.00	Renda Junho	
							2,644.00	24	1,098.00	Factura apresentada de alojamento no Hotel Timor inclui o alojamento de pessoas sem relação com a equipa de fiscalização	
							1,527.61	25	1,527.61	Pateo (facturas de 27/8 e 3/9/2015)	
							19.90	31	19.90		
							90.75	34	90.75		
Total (Janeiro a Setembro)					153,986	53,183.88	53,183.88		46,294.03		107,691.47



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

8. FICHA TÉCNICA

Supervisão

Luis Filipe Mota

Equipa de Auditoria

Rosa Castro

Marcelino Pereira
