



Tribunal de Recurso
CÂMARA DE CONTAS

Proc. n.º

05/2015/VIC/CC

**RELATÓRIO DE
VERIFICAÇÃO INTERNA
DE CONTAS
N.º 2/2016**



VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS DA
AUTORIDADE NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP)
– ANO DE 2013



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE

<i>Índice de figuras, quadros e tabelas</i>	2
<i>Relação de siglas e abreviaturas</i>	2
1. INTRODUÇÃO	3
1.1. NATUREZA E ÂMBITO	3
1.2. FUNDAMENTO E METODOLOGIA	3
1.3. OBJECTIVOS DA VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS	3
1.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO.....	4
2. VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS	4
2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE.....	4
2.1.1 Enquadramento Legal.....	4
2.1.2 Organização e Funcionamento	5
2.1.3 Recursos Humanos	7
2.2 PROCESSO ORÇAMENTAL	8
2.3 PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	9
2.3.1 Preparação e Aprovação das Demonstrações Financeiras.....	9
2.3.2 Relatório do Auditor Externo	9
2.3.3 Divulgação dos Documentos de Prestação de Contas	10
2.4 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS.....	10
2.4.1 Demonstração da Posição Financeira	11
2.4.2 Demonstração do Rendimento Integral	13
2.4.3 Demonstração dos Fluxos de Caixa.....	14
2.4.4 Notas às Demonstrações Financeiras.....	16
3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES	17
4. DECISÃO	21
5. MAPAS ANEXOS	22
5.1 DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA	22
5.2 DEMONSTRAÇÃO DO RENDIMENTO INTEGRAL	23
5.3 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA.....	24
6. PARECER SOBRE SUJEIÇÃO DA ANP A IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO	25
7. FICHA TÉCNICA	53
8. RESPOSTA DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO	54



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – ORGANOGRAMA 7

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – ÓRGÃOS E COMPETÊNCIAS 5
Quadro 2 – IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DIRECTIVO / RESPONSÁVEIS – 2013 6

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- RECURSOS HUMANOS POR DIRECÇÃO – 2010 A 2013 7
Tabela 2- PERCENTAGENS DA IMPUTAÇÃO DAS DESPESAS / GASTOS NOS ORÇAMENTOS ANUAIS – 2010 A 2013..... 8
Tabela 3 - AJUSTAMENTOS - SALDOS DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E CONTAS A PAGAR A 31 DE DEZEMBRO DE 2012..... 11
Tabela 4 – DEPÓSITOS BANCÁRIOS S/ JPDA – 31/12/2016 12
Tabela 5 – GASTOS COM PESSOAL – 2010 / 2013 14
Tabela 6 – DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA - 2013 15

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Siglas e Abreviaturas	Descrição
ANP	Autoridade Nacional de Petroleo
Art.	Artigo
DL	Decreto-Lei
HSBC	<i>Hong Kong Shanghai Banking Corporation</i>
IFRS	<i>International Financial Accounting Standards</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
JPDA	<i>Joint Petroleum Development Area</i>
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas
LO	Lei Orgânica
OGE	Orçamento Geral do Estado
USD	Dólares dos Estados Unidos da América
VIC	Verificação Interna de Contas



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1. INTRODUÇÃO

1.1. NATUREZA E ÂMBITO

A Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto – aprova a orgânica da Câmara de Contas (LOCC), atribui ao Tribunal de Recurso, a competência de exercer o controlo financeiro das entidades referidas no seu art. 3.º, onde se incluem os institutos públicos.

Do Plano de Acção Anual da Câmara de Contas para o ano de 2015, aprovado pela Deliberação n.º 1/2015, de 30 de Janeiro¹, consta a realização de Verificações Internas de Contas (VIC) das Entidades Públicas não Incluídas no Orçamento e na Conta Geral do Estado.

Esta VIC incidiu sobre as demonstrações financeiras da Autoridade Nacional do Petróleo (ANP), relativas ao ano de 2013.

1.2. FUNDAMENTO E METODOLOGIA

Esta VIC teve como fundamento a oportunidade do controlo e foi realizada de acordo com os Objectivo Estratégico 1² do Plano Trienal 2013 – 2015 da Câmara de Contas, aprovado pela Deliberação n.º 2/2013, de 14 de Março, do Plenário do Tribunal de Recurso.

A metodologia utilizada seguiu as orientações constantes das Normas Técnicas da *International Organization of Supreme Audit Institutions* - INTOSAI, sempre que aplicáveis.

1.3. OBJECTIVOS DA VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

O desenvolvimento desta acção de controlo tem como objectivos a análise e conferência dos documentos de prestação de contas para demonstração numérica das operações contabilísticas realizadas e a verificação dos saldos de abertura e de encerramento, nos termos previstos no art. 39.º da LOCC.

A VIC não é uma Auditoria, não tendo por objectivo a emissão de uma opinião sobre as demonstrações financeiras nem sobre a legalidade e regularidade das operações realizadas pela ANP.

¹ Publicado no Jornal da República, Série I, n.º 5, de 4 de Fevereiro de 2015.

² Contribuir para uma melhor gestão dos recursos públicos, com vista à promoção de uma cultura de integridade, responsabilidade e de transparência perante a Sociedade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

1.4. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

Para efeitos do exercício do contraditório, consagrado no art. 11.º da LOCC, foram instados para, querendo, se pronunciarem sobre os factos constantes do Relato de VIC os seguintes membros do Conselho Directivo da ANP:

- Gualdino da Silva (Presidente da ANP e do Conselho Directivo);
- Jorge Dasilaku Martins;
- Mateus da Costa;
- Nelson de Jesus.

Foram concedidos 20 dias para o efeito, tendo o Presidente da ANP apresentado as suas alegações no dia 31 de Março de 2016.

Dando plena expressão ao princípio do contraditório, as respostas recebidas constam no **Ponto 8** deste Relatório de VIC, 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.

2. VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

2.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

A ANP é uma pessoa colectiva de direito público, na modalidade de Instituto Público, que pertence ao sector público administrativo do Estado de Timor-Leste, detentora de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprio, e sujeita à tutela do membro do Governo responsável pela área do petróleo³.

Tem por atribuições actuar como instituição reguladora do sector/indústria do petróleo, do gás natural e seus derivados, no cumprimento das disposições previstas na Lei das Actividades Petrolíferas, no Código de Extração Petrolífera (mineiro), no Tratado do Mar de Timor e no DL n.º 20/2008, mencionado, cabendo-lhe regular, contratar, controlar e monitorizar as actividades económicas ligadas àquele sector *upstream*, em harmonia com a política sectorial do Governo⁴.

³ N.ºs 1 dos arts. 1.º e 2.º do DL n.º 20/2008, 19 de Junho, procede à criação da ANP.

⁴ N.ºs 1 dos arts. 1.º e 3.º do DL cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No que respeita a matérias exclusivamente relacionadas com a área de desenvolvimento petrolífero conjunto – JPDA⁵-, estabelecida pelo Tratado do Mar de Timor, a ANP actua como “Autoridade Designada”, sendo responsável perante a Comissão Conjunta⁶.

No sector *downstream*, cabe-lhe promover o uso eficiente e optimização da capacidade instalada em infraestruturas do petróleo, tais como, *pipelines*, terminais, infraestruturas de transporte e comunicações, bem como, garantir a segurança energética nacional e monitorizar e regular todas actividades petrolíferas de modo a serem assegurados níveis satisfatórios de qualidade e oferta de produtos junto dos consumidores⁷.

Com o DL n.º 1/2016, de 9 de Fevereiro, que procedeu à 1.ª alteração ao DL n.º 20/2008 cit., a ANP passou a designar-se Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM).

2.1.2 ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO

Os seus órgãos e respectivas competências, de entre outras, são os seguintes⁸, de acordo com o previsto no DL n.º 20/2008, cit.:

Quadro 1 – ÓRGÃOS E COMPETÊNCIAS

Presidente da ANP (Presidente do Conselho Directivo)	art. 11.º	<ul style="list-style-type: none">▪ Representar a ANP em juízo e fora dele;▪ Nomear o Director Executivo para os assuntos da JPDA e os Directores Executivos;▪ Presidir e coordenar as operações diárias da ANP, incluindo, aprovar instruções;▪ Presidir a todas as reuniões do Conselho Directivo e do Conselho Executivo, e assegurar, a adequada implementação das respectivas decisões e deliberações;▪ Coordenar as actividades do Conselho e dos Directores Executivos, incluindo a distribuição de responsabilidades pelos seus membros, bem como, assegurar o cumprimento das decisões.
Conselho Directivo	art. 8.º	<ol style="list-style-type: none">a) Definir a missão institucional, a orientação geral e objectivos da ANP, no quadro e limites da natureza pública da Instituição;b) Aprovar o plano estratégico e programas institucionais e assegurar o seu cumprimento;c) Aprovar regulamentos internos da ANP ou quaisquer outros de eficácia externa, necessários à prossecução das suas actividades de fiscalização ou regulação;d) Aprovar, para submissão à tutela o plano anual de actividades devidamente orçamentadas;e) Comissionar, anualmente, a auditoria externa à Instituição.

⁵ *Joint Petroleum Development Area*

⁶ N.º 8 do art. 3.º do DL cit..

⁷ N.º 4 do art. 3.º do DL cit.

⁸ Nos termos do art. 6.º do DL cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Fiscal Único	art. 14.º	a) Como órgão de controle financeiro, auditar a gestão económica, financeira e patrimonial da ANP e, periodicamente, fiscalizar a sua escrituração, livros e registos contabilísticos; b) Emitir parecer, previamente à aquisição e alienação de imóveis; c) Emitir parecer técnico sobre o orçamento, e produzir relatório sobre a regularidade da execução orçamental anual da ANP a submeter ao Conselho Directivo; d) Emitir recomendações sobre os procedimentos internos de controlo; e) Informar a tutela e o Ministro das Finanças sobre eventuais irregularidades encontradas no decorrer da sua actividade.
---------------------	-----------	---

O Presidente da ANP⁹ pode constituir um Conselho Executivo, composto por todos os Directores Executivos, não indicando, contudo, o DL n.º 20/2008, cit., quais as suas competências.

O Conselho Directivo é composto pelo seu Presidente e por quatro directores, dos quais dois, juntamente com o Presidente, são nomeados pelo Governo, para um mandato de 4 anos, após aprovação pelo Conselho de Ministros. Os outros dois membros do Conselho Directivo são por inerência os Directores Executivos dos departamentos da ANP responsáveis pelas actividades *upstream* e *downstream*¹⁰.

Do quadro seguinte consta a composição do Conselho Directivo, no ano de 2013:

Quadro 2 – IDENTIFICAÇÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DIRECTIVO / RESPONSÁVEIS – 2013

Cargo	Nome	Observação
Presidente	Gualdino do Carmo da Silva	Por nomeação do Governo
Membro não Executivo	Jorge Dasilaku Martins	Por nomeação do Governo
Membros Executivos	Mateus da Costa	Director do Departamento <i>Exploration and Acreage Release</i>
	Nelson de Jesus	Director do Departamento <i>Downstream</i>

⁹ De acordo com o n.º 4 do art. 10.º do DL n.º 20/2008, cit.

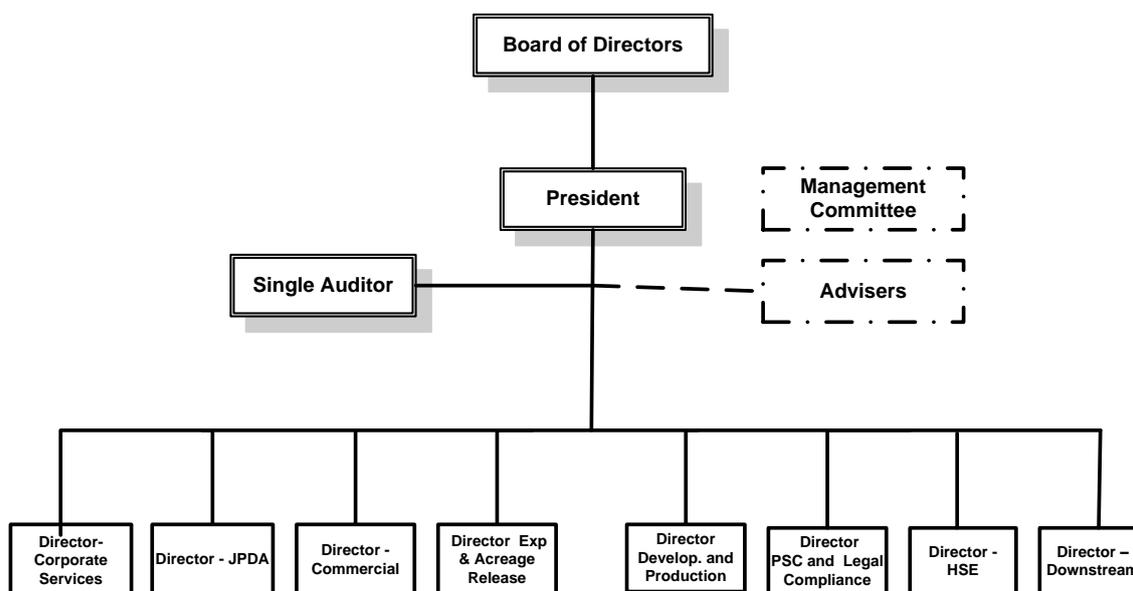
¹⁰ Cf. n.ºs 5 a 8 do art. 7.º do DL n.º 20/2008, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O Organograma seguinte reflecte a organização interna da ANP aprovada pelo Conselho Directivo em 23 de Outubro de 2010:

Figura 1—ORGANOGRAMA



2.1.3 RECURSOS HUMANOS

Relativamente aos recursos humanos da ANP, a sua evolução nos últimos quatro anos foi a seguinte:

Tabela1- RECURSOS HUMANOS POR DIRECÇÃO – 2010 A 2013

	2010	2011	2012	2013	Varição 10/13
Gabinete Presidente	2	2	2	2	0.0
Fiscal Único / Auditoria Interna	2	2	3	3	50.0
Direcções					
<i>Corporate Services</i>	27	30	30	30	11.1
<i>JPDA</i>	2	2	3	3	50.0
<i>Comercial</i>	4	5	7	7	75.0
<i>Exploration and Acreage Release</i>	4	4	6	5	25.0
<i>Development and Production</i>	7	8	7	8	14.3
<i>PSC and Legal Compliance</i>	7	7	8	9	28.6
<i>Health, Safety and Environment</i>	7	7	8	8	14.3
<i>Downstream</i>	2	2	4	5	150.0
Total Efectivos	64	69	78	80	25.0



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Não obstante ter-se registado um aumento de 25% no número de recursos humanos entre os anos de 2010 e 2013, o mesmo estabilizou no ano de 2013, totalizando 80 funcionários, face ao ano anterior.

A Direcção dos Serviços Corporativos apresenta cerca de 37,5% do total dos funcionários da ANP, no ano de 2013, por englobar o pessoal de apoio como auxiliares de limpeza, motoristas e jardineiros, à semelhança do que aconteceu nos anos anteriores.

2.2 PROCESSO ORÇAMENTAL

O Orçamento Anual (Global) da ANP é composto pelo: 1) orçamento anual dedicado às actividades da JPDA; e pelo 2) orçamento dedicado às restantes actividades onde se incluem as referentes à Área Exclusiva de Timor-Leste e ao Sector Downstream¹¹.

O orçamento 1) dedicado à JPDA é aprovado pela Comissão Conjunta¹², sendo a aprovação do orçamento global da competência do Conselho Directivo¹³, estando, este último, sujeito ao controlo tutelar do membro do governo com responsabilidade pelos assuntos do petróleo¹⁴.

Ao nível do financiamento das suas actividades a “receita resultante de todas as taxas pagas pelas entidades concessionárias e adjudicatárias, com relação à area da JPDA, será utilizada / executada de acordo com o orçamento dedicado às actividades / operações da JPDA”¹⁵. As restantes actividades da ANP são financiadas essencialmente por transferências do Orçamento Geral do Estado (OGE) de Timor-Leste.

Para fazer face a esta situação, a ANP procede à imputação da sua despesa / gastos às actividades da JPDA e às restantes actividades em função de rácios por si definidos, por unidade orgânica, aquando da elaboração dos seus Orçamentos Anuais. Na tabela seguinte apresenta-se as percentagens globais utilizadas:

Tabela 2 - PERCENTAGENS DA IMPUTAÇÃO DAS DESPESAS / GASTOS NOS ORÇAMENTOS ANUAIS– 2010 A 2013

Actividades	2010	2011	2012	2013
JPDA	73.5%	73.0%	81.0%	78.0%
Restantes Actividades	26.5%	27.0%	19.0%	22.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Orçamentos Anuais da ANP 2010 a 2013

¹¹ Art. 7.º do DL n.º 20/2008, cit.

¹² Al. b) do n.º 9 do art. 3.º, n.º 2 do art. 7.º e n.º 2 do art. 18.º do DL cit.

¹³ N.º 1 do art. 7.º do DL cit.

¹⁴ Al. a) do n.º 1 do art. 2.º, do DL cit.

¹⁵ Cfr. n.º 2 do art. 18.º do DL cit.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O orçamento para o ano de 2013 foi aprovado de acordo com o estabelecido na lei.

2.3 PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.3.1 PREPARAÇÃO E APROVAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A ANP elabora as suas demonstrações financeiras de acordo com as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS¹⁶) utilizando uma contabilidade financeira / patrimonial, ou seja, presta contas numa “Base de Acréscimo” (*Accrual Basis*).

Conforme referido no Ponto anterior, a ANP procede à imputação das suas despesas / gastos às actividades da JPDA e às restantes actividades de acordo com rácios por si definidos (cf. Tabela 2).

No ano de 2013 foi realizada a reconciliação das receitas / rendimentos e das despesas / gastos por actividade (JPDA versus restantes actividades), o que permitiu saber qual a proporção dos excedentes de tesouraria existentes no final do ano que respeitam a cada uma das fontes de financiamento.

Desta forma, deu-se cumprimento ao n.º 2 do art. 18.º do DL n.º 20/2008, cit.¹⁷, o que permite determinar com mais rigor as necessidades de financiamento da ANP que devem ser asseguradas pelo Orçamento Geral do Estado de Timor-Leste (cf. *Allocation of Surplus for the Year Ended 31 December 2013*, página 8 das demonstrações financeiras constantes do *Annex 2: ANP 2013 Audited Financial Report*, ao *Annual Report 2013*).

O Relatório Anual do ano de 2013, foi enviado ao Ministro do Petróleo e dos Recursos Minerais no 11 de Agosto de 2014 e aprovado pelo Conselho Directivo através de Deliberação de 17 de Setembro de 2014.

2.3.2 RELATÓRIO DO AUDITOR EXTERNO

As Demonstrações Financeiras relativas ao ano de 2013 foram objecto de auditoria externa, realizada pela *Delloite*, que foi contratada pela ANP para o efeito.

¹⁶ *International Financial Reporting Standards*.

¹⁷ Nos termos deste artigo, a receita resultante de todas as taxas pagas pelas entidades concessionárias e adjudicatárias, com relação à área da JPDA, será utilizada / executada de acordo com o orçamento dedicado às actividades / operações da JPDA, aprovado pela Comissão Conjunta.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Do Relatório do Auditor Externo sobre as Demonstrações Financeiras de 2013 da ANP, constam as seguintes “reservas”:

The ANP has not accounted for current or deferred income taxes since its formation on 1 July 2008. We are not aware of any Timor-Leste or Australian Government legislation that exempts the ANP from income taxes. In the absence of any such legislation, the ANP is liable to pay tax to the respected Governments in accordance with the relevant tax legislation. To calculate income taxes owed to the respective Governments, the ANP would need to, from 1 July 2008 to 31 December 2013, allocate all revenue and expenditure and the carrying value of assets and liabilities to either the Timor-Leste Exclusive Area or the joint Petroleum Development Area. We were unable to obtain sufficient appropriate audit evidence by alternative means as to amount of the unrecorded current and deferred income tax assets or liabilities as at 31 December 2013. As a result, we were unable to determine the adjustments that would have been necessary in respect of unrecorded current and deferred income tax assets or liabilities, the taxation expense for the year ended 31 December, and the elements making up the statement of comprehensive income, statement of changes in equity and statement of cash flow.

In addition the predecessor auditors did not release for our review their audit working papers for the year ended 31 December 2012 to us. We were unable to obtain sufficient appropriate audit evidence by alternative means as to the elements making up the statement of comprehensive income, statement of changes in equity and statement of cash flows for the year ended 31 December 2012.

A primeira “reserva” às demonstrações financeiras tem a ver com o facto do Auditor Externo considerar que a ANP está sujeita ao pagamento ao Estado de Imposto sobre o Rendimento, ou seja, entende que a entidade deve pagar imposto sobre as suas receitas.

Esta matéria foi analisada juridicamente **no âmbito da presente VIC, tendo-se concluído pela não sujeição da ANP ao pagamento de Imposto sobre o Rendimento** em Timor-Leste. O respectivo Parecer Jurídico consta do **Ponto 6** deste Relatório de Auditoria.

2.3.3 DIVULGAÇÃO DAS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

A ANP procedeu à divulgação pública do seu Relatório Anual de 2013 no seu sítio da *Internet*.

No seguimento da Recomendação n.º 3 constante do Relatório de Auditoria n.º 2/2014 da Câmara de Contas, aprovado em 20 de Março, a ANP procedeu à publicitação da versão integral do seu Relatório, dele contando as suas demonstrações financeiras, incluindo as respectivas “notas”.

2.4 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Nos Pontos seguintes é feita uma análise sumária das demonstrações financeiras da ANP referentes ao ano de 2013, que constam do **Ponto 5**.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.4.1 DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA

No ano de 2013 a ANP procedeu à alteração de políticas contabilísticas face aos anos anteriores ao passar a incluir no seu Balanço a informação relativa ao saldo da conta bancária aberta no *Hong Kong Shanghai Banking Corporation* (HSBC), em Singapura, destinada ao depósito de receitas provenientes da JPDA¹⁸.

Esta conta é controlada pela ANP que após conciliação dos respectivos créditos procede à transferência das receitas destinadas ao Governo de Timor-Leste (Fundo Petrolífero), correspondente a 90% das mesmas, e das destinadas ao Governo da Austrália (10%), de acordo com o Tratado do Mar de Timor.

Em resultado, foram alterados / ajustados alguns dos saldos de contas do Balanço a 31 de Dezembro de 2012, apresentado no Balanço a 31 de Dezembro de 2013, como comparativo, conforme se apresenta:

Tabela 3- AJUSTAMENTOS - SALDOS DE DEPÓSITOS BANCÁRIOS E CONTAS A PAGAR A 31 DE DEZEMBRO DE 2012

		USD
Balanço	Conta / Subconta	Efeito a 31/12/2012
Activo	Cash and cash equivalents	
	HSBC Singapore JPDA funds	50,131,905
Passivo	Trade and other payables	
	Amount owing to the Government of Timor-Leste	45,118,715
	Amount owing to the Government of Australia	5,013,190
		50,131,905

Desta alteração não resultou nenhuma mudança nos Rendimentos, Gastos ou Resultados do ano, tendo apenas originado o aumento do valor do Activo (saldos bancários) e Passivo em 50.131.905 USD (contas a pagar), face ao que constava nas demonstrações financeiras incluídas no Relatório Anual de 2012 da ANP.

Da análise do Balanço da ANP, à data de 31 de Dezembro de 2013, conclui-se que:

- O total dos **Activos** (Correntes + Não Correntes) é de 73.782.719 USD, tendo registado um aumento de 16.622.257 USD (29,1%) face ao ano anterior, resultante, essencialmente, do aumento dos Activos Correntes (em 16.704.395, 29,7%), onde se incluem os Depósitos Bancários da ANP e o referente às receitas da JPDA, que aumentaram 16.520.632 USD (29,4%);

¹⁸ Sobre esta matéria Ponto 2.6 Contas Bancárias (p. 18 e 19) do Relatório de Auditoria n.º 2/2014 da Câmara de Contas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- Os **Activos Correntes** ascenderam a 72.922.700 USD, correspondentes essencialmente a “Caixa e depósitos bancários” (7.820.215 USD) “Caixa e depósitos bancários – JPDA” (64.891.494 USD) que no seu conjunto representam 99,7% do total dos Activos Correntes;

Tabela 4 – DEPÓSITOS BANCÁRIOS S/ JPDA – 31/12/2013

USD					
31/12/2013					
N.º	Descrição / Conta	Demonstração da Posição Financeira e Notas às Demonstrações Financeiras	Transaction Listing	Saldo Contabilístico Reconciliação Bancária	Diferença
10200	ANZ Dili US\$ Account - JPDA	1,522,341	1,522,341	1,521,951	390
10220	ANZ Dili ANP - TL	139,730	139,730	139,730	0
10250	HSBC AUD Account	115,090	115,090	115,090	0
10300	HSBC US\$ (SING)	34,819	34,819	34,819	0
10350	HSBC US\$ (PERTH)	5,828,234	5,828,234	5,828,234	0
12100	ANP Credit Card Security	180,000	180,000	n/a	n/a
Total		7,820,215	7,820,214	7,639,824	390

Constatou-se a existência de uma diferença entre o saldo contabilístico apresentado na reconciliação bancária e os apresentados na Demonstração da Posição Financeira e no *Detail Trial Balance*, no valor de 390 USD, relativa à conta “ANZ Dili US\$ Account – JPDA”.

Foi solicitado à ANP que apresentasse, **no âmbito do contraditório**, justificação para a diferença de 390 USD acima identificada, tendo a entidade afirmado que aquela diferença se deve ao facto de “(...) ter enviado ao Tribunal de Recurso, no dia 25 de Março de 2015, um relatório não auditado de reconciliação, no qual o ajustamento feito relativamente ao montante de 390 USD ainda não se encontrava reflectivo”, tendo junto versão actualizada do relatório de reconciliação, pelo que a diferença se encontra justificada.

Foi solicitado, também, documento comprovativo (extracto bancário ou outro) relativo à conta “ANP Credit Card Security”, reportado à data de 31/12/2013, tendo a ANP enviado cópia da carta relativa à constituição do depósito garantia, as normas internas relativas à utilização dos cartões de crédito e os extractos bancários da conta associada aos mesmos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- Os **Activos Não Correntes** foram de 860.018 USD e são constituídos por Activos Fixos Tangíveis (596.118 USD) e Intangíveis (263.899 USD). Os primeiros respeitam, nomeadamente, a equipamento informático, veículos e equipamento de escritório, enquanto os segundos, referem-se a *softwares* informáticos;
- O **Passivo** ascendeu a 67.973.413 USD (mais 15.353.743 USD do que em 2012), e é exclusivamente “Corrente”, dos quais 64.891.494 USD (95,5%) dizem respeito a receitas a transferir para os Governos de Timor-Leste e da Austrália no âmbito da JPDA;
- O **Capital Próprio** totalizou 5.809.306 USD, o que representou um acréscimo de 1.268.516 USD (27,9%) face a 2012, sendo composto por 2.153.168 USD de Contribuição Inicial e por 3.656.138 USD de Resultados Transitados.

2.4.2 DEMONSTRAÇÃO DO RENDIMENTO INTEGRAL

Da Demonstração do Rendimento Integral de 2013 é de realçar o seguinte:

- Os **Rendimentos** totais da ANP foram de 6.929.972 USD, o que representou um aumento de 457.705 USD (7,1%) face aos 6.472.267 USD de 2012.

Os principais rendimentos da ANP resultaram da cobrança de Taxas de Serviço e de Desenvolvimento pagas pelos operadores da JPDA (4.960.408 USD, 71,6%) e de transferências do OGE (1.950.000 USD, 28,1%).

O aumento dos Rendimentos em 2013 resultou essencialmente do aumento em 450.000 USD da transferência proveniente do OGE, que no ano 2012 foi de 1.500.000 USD.

Na Demonstração do Resultado Integral consta que o “lucro da venda de activos” (*Profit on Disposal of Assets*) foi de 18.107 USD, quando deveria dizer “rendimento da venda de activos”.

- Os **Gastos** totais foram de 5.661.456 USD, tendo diminuído 4,6% face ao ano 2012 (5.937.182 USD);



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- Os Gastos com Pessoal totalizaram 2.168.047 USD sendo a sua distribuição a seguinte.

Tabela 5 – GASTOS COM PESSOAL – 2010 / 2013

Gastos c/ Pessoal	USD				
	2010	2011	2012 (*)	2013	Var. % 2010 / 2013
Salary & wages	1,888,239	1,936,821	1,821,281	1,677,466	-11.2
Retirement funding	221,356	235,986	225,741	224,139	1.3
Staff health care	37,596	39,262	29,161	33,198	-11.7
Home leave travel	108,909	110,906	103,165	118,183	8.5
Health Insurance	45,203	56,995	50,982	31,745	-29.8
Staff Amenities	34,519	41,177	115,028	58,478	69.4
Relocation	19,217	24,536	20,955	10,584	-44.9
Others	-	8,720	22,133	14,254	
Compassionate	3,546	-	-	-	
Total	2,358,585	2,454,402	2,388,446	2,168,047	-8.1

(*) Com base no comparativo incluído nas Notas às Demonstrações Financeiras de 2013

Apesar do aumento no número de funcionários da ANP (cf. **Tabela 1**) os gastos com Salários e Vencimentos têm vindo a diminuir desde 2012 em resultado da redução no número de funcionarios internacionais.

- Os Gastos Gerais e de Administração foram de 3.129.905 USD dos quais 1.369.148 USD (43,7%) referentes Consultores e 627.312 USD (20,0%) com Formação e participação em Conferências.
- O **Resultado Líquido** foi de 1.268.516 USD.

2.4.3 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

Relativamente às Demonstrações dos Fluxos de Caixa de 2013, onde se refletem os pagamentos e recebimentos da entidade por Actividades Operacionais, de Investimento e de Financiamento (elaborada pelo método indirecto), salienta-se que:

- O *Cash Flow* das **Actividades Operacionais** foi de 16.758.877 USD, o que representou uma diminuição quando comparado com os 23.425.890 USD de 2012;
- Quanto ao *Cash Flow* das **Actividades de Investimento** o mesmo foi negativo em 238.246 USD, situação que se considera normal uma vez que a ANP não tem Recebimentos de Investimento, com excepção dos resultantes da venda de equipamentos.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Foi solicitado à ANP que, no **contraditório**, juntasse documento comprovativo do depósito em conta bancária dos rendimentos provenientes da venda de activos realizada no ano de 2013, que, de acordo com a Demonstração dos Fluxos de Caixa totalizaram 21.094 USD (rendimentos de investimento).

Na sua resposta ao contraditório, a ANP informou que a receita depositada e resultante da venda de activos foi de 18.107 USD, sendo que a diferença de 2.987 USD entre os dois valores, corresponde ao valor líquido contabilístico dos activos vendidos (valor de aquisição – as depreciações acumuladas, ou seja, 70.257 USD - 67.268 USD).

Face aos esclarecimentos apresentados, conclui-se que a ANP procedeu reflectiu incorrectamente os movimentos relativos à venda de activos na sua Demonstração dos Fluxos de Caixa.

Com efeito, deveria ter considerado no ajustamento ao resultado líquido relativo a *Profit on disposal of property, plant and equipment* o valor de 15.120 USD (resultante da diferença entre o rendimento da venda – o valor líquido contabilístico dos activos vendidos, ou seja, 18.107 USD – 2.987 USD), e não 18.107 USD.

Por outro lado, nos rendimentos de investimento (*Proceeds from the disposal of property, plant and equipment*) deveria ter considerado o valor de 18.107 USD e não 21.094 USD.

Em resultado, o *cash flow* das actividades operacionais está subavaliado em 2.987 USD e o *cash flow* das actividades de investimento está sobreavaliado no mesmo valor.

- Os valores em **Caixa e seus Equivalentes** no final de 2013 foram de 72.711.707 USD, tendo, assim, aumentado 31,8% quando comparado com os 56.191.077 USD existentes no final de 2012.

A demonstração numérica elaborada tendo por base a Demonstração dos Fluxos de Caixa (método indirecto) é a seguinte.

Tabela 6– DEMONSTRAÇÃO NUMÉRICA – 2013

Descrição	USD
	Valor
Caixa e seus Equivalentes - Saldo Abertura (01/01/2013)	56,191,077
Entradas / Variações (+)	16,981,895
Saídas / Variações (-)	461,264
Caixa e seus Equivalente - Saldo Encerramento (31/12/2013)	72,711,708



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

2.4.4 NOTAS ÀS DEMOSTRAÇÕES FINANCEIRAS

Ao contrário do que aconteceu nos anos anteriores, a informação contida nas Notas às Demonstrações Financeiras do ano de 2013 é insuficiente no que diz respeito aos Gastos Gerais e de Administração. Com efeito, apenas consta da Nota 13 informação sobre o valor de 2.506.065 USD, quando o total foi de 3.129.805 USD.

No âmbito de **Contraditório** a ANP afirmou que “[a] nota 13 as Demonstrações Financeiras apenas contém informação sobre o valor de 2.506.065 USD devido ao facto de o relatório do auditor financeiro externo (Deloitte) não fornecer informação completa”, tendo, contudo, acrescentado, que a informação mais detalhada sobre os 3.129.805 USD, consta do Relatório do Relatório Anual de 2014.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

3. PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES E CONCLUSÕES

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

1.3 OBJECTIVOS DA VERIFICAÇÃO INTERNA DE CONTAS

A Verificação Interna de Contas (VIC) tem como objectivos fazer a análise e conferência dos documentos de prestação de contas para demonstração numérica das operações contabilísticas realizadas e a verificação dos saldos de abertura e de encerramento, nos termos previstos no art. 39.º da LOCC.

A VIC não é uma Auditoria, não tendo por objectivo a emissão de uma opinião sobre as demonstrações financeiras nem sobre a legalidade e regularidade das operações realizadas pela Autoridade Nacional do Petróleo (ANP).

2.1.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

A ANP é uma pessoa colectiva de direito público, na modalidade de Instituto Público, que pertence ao sector público administrativo do Estado de Timor-Leste, detentora de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprio, e sujeita à tutela do membro do Governo responsável pela área do petróleo.

Tem por atribuições actuar como instituição reguladora do sector / indústria do petróleo, do gás natural e seus derivados, cabendo-lhe regular, contratar, controlar e monitorizar as actividades económicas ligadas àquele sector *upstream*, em harmonia com a política sectorial do Governo.

No que respeita a matérias exclusivamente relacionadas com a área de desenvolvimento petrolífero conjunto – JPDA -, estabelecida pelo Tratado do Mar de Timor, a ANP actua como “Autoridade Designada”, sendo responsável perante a Comissão Conjunta.

No sector *downstream*, cabe-lhe promover o uso eficiente e optimização da capacidade instalada em infraestruturas do petróleo.

Com o DL n.º 1/2016, de 9 de Fevereiro, que procedeu à 1.ª alteração ao DL n.º 20/2008 cit., a ANP passou a designar-se Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM).

2.1.3 RECURSOS HUMANOS

Não obstante ter-se registado um aumento de 25% no número de recursos humanos entre os anos de 2010 e 2013, o mesmo estabilizou no ano de 2013, totalizando 80 funcionários, face ao ano anterior.

2.2 PROCESSO ORÇAMENTAL

O Orçamento Anual (Global) da ANP é composto pelo: 1) orçamento anual dedicado às actividades da JPDA; e pelo 2) orçamento dedicado às restantes actividades onde se incluem as referentes à Área Exclusiva de Timor-Leste e ao Sector *Downstream*.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

A ANP procede à imputação da sua despesa / gastos às actividades da JPDA e às restantes actividades em função de rácios por si definidos, por unidade orgânica, aquando da elaboração dos seus Orçamentos Anuais.

O orçamento para o ano de 2013 foi aprovado de acordo com o estabelecido na lei.

2.3 PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2.3.1 PREPARAÇÃO E APROVAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

A ANP elabora as suas demonstrações financeiras de acordo com as Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) utilizando uma contabilidade financeira / patrimonial, ou seja, presta contas numa “Base de Acréscimo” (*Accrual Basis*).

No ano de 2013 foi realizada a reconciliação das receitas / rendimentos e das despesas / gastos por actividade (JPDA *versus* restantes actividades), o que permitiu saber qual a proporção dos excedentes de tesouraria existentes no final do ano que respeitam a cada uma das fontes de financiamento.

Desta forma, deu-se cumprimento ao n.º 2 do art. 18.º do DL n.º 20/2008, o que permite determinar com mais rigor quais as necessidades de financiamento da ANP que devem ser asseguradas pelo Orçamento Geral do Estado de Timor-Leste.

O Relatório Anual do ano de 2013, foi enviado ao Ministro do Petróleo e dos Recursos Minerais no 11 de Agosto de 2014 e aprovado pelo Conselho Directivo através de Deliberação de 17 de Setembro de 2014.

2.3.2 RELATÓRIO DO AUDITOR EXTERNO

As Demonstrações Financeiras relativas ao ano de 2013 foram objecto de auditoria externa, realizada pela *Delloite*, que foi contratada pela ANP para o efeito.

No seu Relatório sobre as Demonstrações Financeiras de 2013 da ANP o Auditor Externo fez uma “reserva” às contas por considerar que a ANP está sujeita ao pagamento ao Estado de Imposto sobre o Rendimento, ou seja, entende que a entidade deve pagar imposto sobre as suas receitas.

Esta matéria foi analisada juridicamente **no âmbito da presente VIC, tendo-se concluído pela não sujeição da ANP ao pagamento de Imposto sobre o Rendimento** em Timor-Leste. O respectivo Parecer Jurídico consta do **Ponto 7** deste Relatório de Auditoria.

2.3.3 DIVULGAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

No seguimento da Recomendação n.º 3 constante do Relatório de Auditoria n.º 2/2014 da Câmara de Contas, aprovado em 20 de Março, a ANP procedeu à publicitação da versão integral do seu Relatório, dele constando as suas demonstrações financeiras, incluindo as respectivas “notas”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

2.4 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS

2.4.1 DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA

No ano de 2013 a ANP procedeu à alteração de políticas contabilísticas face aos anos anteriores ao passar a incluir na sua Demonstração da Posição Financeira a informação relativa ao saldo da conta bancária aberta no *Hong Kong Shanghai Banking Corporation* (HSBC), em Singapura, destinada ao depósito de receitas provenientes da JPDA.

À data de 31 de Dezembro de 2013:

- O total dos **Activos** (Correntes + Não Correntes) é de 73.782.719 USD, tendo registado um aumento de 16.622.257 USD (29,1%) face ao ano anterior, resultante, essencialmente, do aumento dos Activos Correntes (em 16.704.395 USD, 29,7%), onde se incluem os Depósitos Bancários da ANP e o referente às receitas da JPDA, que aumentaram 16.520.632 USD (29,4%);
- O **Passivo** ascendeu a 67.973.413 USD (mais 15.353.743 USD do que em 2012), e é exclusivamente “Corrente”, dos quais 64.891.494 USD (95,5%) dizem respeito a receitas a transferir para os Governos de Timor-Leste e da Austrália no âmbito da JPDA;
- O **Capital Próprio** totalizou 5.809.306 USD, o que representou um acréscimo de 1.268.516 USD (27,9%) face a 2012, sendo composto por 2.153.168 USD de Contribuição Inicial e por 3.656.138 USD de Resultados Transitados.

2.4.2 DEMONSTRAÇÃO DO RENDIMENTO INTEGRAL

Os **Rendimentos totais** da ANP foram de 6.929.972 USD, o que representou um aumento de 457.705 USD (7,1%) face aos 6.472.267 USD de 2012.

Os principais rendimentos da ANP resultaram da cobrança de Taxas de Serviço e de Desenvolvimento pagas pelos operadores da JPDA (4.960.408 USD, 71,6%) e de transferências do OGE (1.950.000 USD, 28,1%).

O aumento dos Rendimentos em 2013 resultou essencialmente do aumento em 450.000 USD da transferência proveniente do OGE, que no ano 2012 foi de 1.500.000 USD.

Os **Gastos totais** foram de 5.661.456 USD, tendo diminuído 4,6% face ao ano 2012 (5.937.182 USD).

Os Gastos com Pessoal foram de 2.168.047 USD, correspondendo a 38,3% do total, e têm vindo a diminuir desde 2012, em resultado da diminuição no número de funcionários internacionais.

Os Gastos Gerais e de Administração foram de 3.129.905 USD dos quais 1.369.148 USD (43,7%) referentes Consultores e 627.312 USD (20,0%) com Formação e participação em Conferências.

O **Resultado Líquido** foi de 1.268.516 USD.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

PONTO

CONCLUSÕES E OBSERVAÇÕES

2.4.3 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

O *Cash Flow* das **Actividades Operacionais** foi de 16.758.877 USD, o que representou uma diminuição quando comparado com os 23.425.890 USD de 2012.

Já o *Cash Flow* das **Actividades de Investimento** foi negativo em 238.246 USD, situação que se considera normal uma vez que a ANP não tem Recebimentos de Investimento, com excepção dos resultantes da venda de equipamentos.

O actividades operacionais está subavaliado em 2.987 USD e o cash flow das actividades de investimento está sobreavaliado no mesmo valor.

Os valores em **Caixa e seus Equivalentes** eram, no final de 2013, de 72.711.707 USD, tendo, assim, aumentado 31,8% quando comparado com os 56.191.077 USD existentes no final de 2012.

2.4.4 Notas às Demonstrações Financeiras

Ao contrário do que aconteceu nos anos anteriores, a informação contida nas Notas às Demonstrações Financeiras do ano de 2013 é insuficiente no que diz respeito aos Gastos Gerais e de Administração. Na Nota 13 consta apenas informação sobre o valor de 2.506.065 USD, quando o total foi de 3.129.805 USD.

A informação mais detalhada sobre o valor de 3.129.805 USD foi apresentada no Relatório Anual de 2014.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4. DECISÃO

Pelo exposto, os Juízes do Tribunal de Recurso decidem, em Plenário, o seguinte:

- 1) 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;
- 2) Homologar, nos termos do n.º 3 do art. 39.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, o Relatório Anual de 2013 da ANP, onde constam as suas demonstrações financeiras;
- 3) Remeter cópia do relatório ao Presidente do Parlamento Nacional, ao Primeiro Ministro, ao Ministro do Petróleo e Recursos Minerais e à Ministra das Finanças;
- 4) Notificar os membros do Conselho Directivo, com o envio de cópia do mesmo;
- 5) Enviar o relatório ao Procurador-Geral da República, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 23.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto;
- 6) Após as notificações e comunicações necessárias, publicar o Relatório no sítio da internet dos Tribunais.

Tribunal de Recurso, 29 de Abril de 2016.

O Plenário de Juízes do Tribunal de Recurso,

(Deolindo dos Santos)

Relator

(Maria Natércia Gusmão)

(Duarte Tilman Soares)



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

5. MAPAS ANEXOS

5.1 DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA

	USD	
Statements of Financial Position as at 31 December 2013	2012	2013
ASSETS		
<i>Current Assets</i>		
Cash and Cash equivalents	6,059,172	7,820,215
Cash and cash equivalents-Joint petroleum Development area	50,131,905	64,891,494
Trade and Other receivables	15,651	134,272
Other non Financial assets	11,577	76,719
Total Current Assets	56,218,305	72,922,700
Non-Current Assets		
Property, Plant and Equipment	588,726	596,118
Intangibles	353,429	263,899
Total Non-Current Assets	942,155	860,017
TOTAL ASSETS	57,160,460	73,782,717
LIABILITIES AND EQUITY		
<i>Current Liabilities</i>		
Trade and other payables	1,009,762	1,603,862
Payable in respect of the JPDA funds	50,131,904	64,891,494
Provision for annual leave	0	0
Prepaid Contract Service fees	1,478,004	1,478,057
Total Current Liabilities	52,619,670	67,973,413
Equity		
Initial contribution	2,153,168	2,153,168
Accumulated Funds	2,387,622	3,656,138
Total Equity	4,540,790	5,809,306
TOTAL EQUITY AND LIABILITIES	57,160,460	73,782,719

Fonte: Demonstrações Financeiras Anuais dos anos de 2012 a 2013



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

5.2 DEMONSTRAÇÃO DO RENDIMENTO INTEGRAL

	USD	
Statements of Comprehensive Income for the year ended 31 December 2013	2012	2013
INCOME		
Revenue		
Development Fees	3,983,200	3,983,200
Contract Service Fees	960,533	977,208
Subsidy From Timor-Leste Government	1,500,000	1,950,000
Interest	263	53
Net Gain in Foreign Exchange	0	0
Profit on Disposal of Assets	28,250	18,107
Other Income	20	1,404
TOTAL INCOME	6,472,267	6,929,972
EXPENSES		
Employee Benefits	(2,388,446)	(2,168,047)
General and Administration	(3,258,497)	(3,129,905)
Depreciation and Amortization	(289,387)	(338,491)
Contingency	0	0
Net Loss in Foreign	(852)	(25,013)
TOTAL EXPENSES	(5,937,182)	(5,661,456)
Surplus for the Year	535,085	1,268,516
Other Comprehensive Income	-	-
TOTAL COMPREHENSIVE INCOME FOR THE YEAR	535,085	1,268,516

Fonte: Demonstrações Financeiras Anuais de 2013



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

5.3 DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

	USD	
Statement of Cash flows for the year ended 31 December 2013	2012	2013
Operating activities		
Surplus for the year	535,085	1,268,516
Adjustment to reconcile profit before tax to net cash flows:		
Interest received	(263)	(54)
Profit on disposal of property, plant and equipment	(28,250)	(18,107)
Amortisation of intangible assets	47,073	101,060
Depreciation of property, plant and equipment	242,314	237,430
	795,959	1,588,845
Working capital adjustment		
(increase)/ decrease in trade and other receivables	5,538	(118,621)
(increase) / decrease in other non financial assets	15,612	(65,142)
Increase in trade and other payables	21,844,744	15,353,688
Decrease in annual leave provision	(150,243)	0
Increase in prepaid contract service fees & development fees	914,017	53
	23,425,627	16,758,823
Interest received	263	54
Net cash flow from operating activities	23,425,890	16,758,877
Investing activities		
Purchase of intangibles	(284,005)	(11,531)
Proceeds from the disposal of property, plant and equipment	37,510	21,094
Purchase of property, plant and equipment	(229,576)	(247,809)
Net cash flow from Investing activities	(476,071)	(238,246)
Net increase in cash and cash equivalent	22,949,819	16,520,631
Add opening balance carried forward	33,241,257	56,191,077
Cash and cash equivalents ending balance	56,191,077	72,711,708
Comprising:		
Cash on hand and at banks	56,191,077	72,711,708

Fonte: Demonstrações Financeiras Anuais dos anos de 2012 a 2013

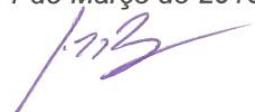


TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

6. PARECER SOBRE SUJEIÇÃO DA ANP A IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

Informação n.º 09/CC/TdR/2016

Processo:05/2015/VIC/CC	Data: 01/03/2016
Assunto: Sobre a Sujeição da Autoridade Nacional do Petróleo ao Pagamento de Imposto sobre o Rendimento	

<p>Parecer:</p> <p><i>À consideração Superior para aprovação com a minha concordância.</i></p> <p><i>Díli, 1 de Março de 2016</i></p>  <p><i>Luis Filipe Mota</i></p>	<p>Despacho:</p> <p><i>Concordo.</i></p> <p><i>Díli, 10/3/16</i></p> 
--	--



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Informação n.º 09/CC/TdR/2016

PARECER

I. Introdução

No âmbito do Processo de Verificação Interna de Contas (VIC) da Autoridade Nacional do Petróleo (ANP), relativas ao ano de 2013 (Processo 05/2015/VIC/CC), é necessário proceder à análise da sujeição ou não da Autoridade Nacional do Petróleo ao pagamento de Imposto sobre o Rendimento.

II –Legislação:

Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, aprova a orgânica da Câmara de Contas (LOCC), alterada pela Lei 3/2013, de 7 de Agosto¹⁹; DL n.º 20/2008, de 19 de Junho, que cria a ANP; Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL); Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho, aprova a estrutura orgânica da Administração Pública; Lei n.º 8/2008, de 30 de Junho, Lei Tributária; Código Civil de Timor-Leste, aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro.

III - Jurisprudência:

Acórdão do Tribunal de Recurso sobre o Processo 01/Const/09/TR, publicado no Jornal da República, Série I, n.º 28, de 5 de Agosto de 2009.

IV – Descrição dos factos:

1. A ANP está sujeita à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro da Câmara de Contas, a quem deve enviar, anualmente, os seus documentos de prestação de contas, nos termos da al. b) do n.º 1 do art. 3.º, do n.º 1 do art. 37.º e do art. 38.º da LOCC.
2. No âmbito da sua competência material essencial, a Câmara de Contas verifica as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 12 e do art. 39.º da LOCC.

¹⁹ Objecto de republicação pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de Setembro.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

3. A ANP enviou o seu Relatório Anual do ano de 2013, através do Ofício P/ANP/S/14/484, de 21 de Julho de 2014.
4. Do Relatório do Auditor Externo sobre as Demonstrações Financeiras de 2013 da ANP, consta a seguinte “reserva”:

The ANP has not accounted for current or deferred income taxes since its formation on 1 July 2008. We are not aware of any Timor-Leste or Australian Government legislation that exempts the ANP from income taxes. In the absence of any such legislation, the ANP is liable to pay tax to the respected Governments in accordance with the relevant tax legislation.

5. No âmbito do Processo de VIC da ANP do ano de 2013 (Processo 05/2015/VIC/CC), foi suscitada a questão sobre a sujeição ou não da ANP ao pagamento de Imposto sobre o Rendimento

V – Análise da Questão

A – Pressupostos subjectivos

Em primeiro lugar será feita a análise sobre a natureza jurídica da ANP e os pressupostos subjectivos da sua sujeição ou não a imposto sobre o rendimento.

A ANP foi criada através do Decreto-Lei (doravante DL) n.º 20/2008, de 19 de Junho, e que estabelece no n.º 1 do seu art. 1.º qual a sua natureza jurídica.

A ANP é uma pessoa colectiva de direito público, na modalidade de Instituto Público, detentora de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprios, submetida ao regime da administração financeira dos órgãos autónomos auto-financiados. Tem por atribuições, actuar como instituição reguladora do sector/indústria do petróleo, do gás natural e seus derivados, no escrupuloso cumprimento das disposições previstas na Lei das Actividades Petrolíferas, no Código de Extração Petrolífera (mineiro), no Tratado do Mar de Timor e no citado DL n.º 20/2008, de 19 de Junho²⁰.

No intuito de analisar a natureza jurídica da ANP far-se-à uma breve explanação sobre a Administração Pública e algumas das suas entidades.

²⁰ N.º 1 do art. 1.º.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A Administração Pública entendida em sentido orgânico engloba entidades que pertencem à Administração directa do Estado e entidades que pertencem à Administração indirecta do Estado, bem como entidades que pertencem à Administração autónoma do Estado²¹.

No caso em análise interessa distinguir as entidades que pertencem à Administração directa e as que pertencem à Administração indirecta do Estado e analisar esta última para compreender a natureza jurídica da ANP e a sua sujeição ou não ao pagamento de imposto sobre o rendimento.

A Administração directa do Estado integra todos os órgãos, serviços e agentes integrados na pessoa colectiva Estado e que, de modo directo e imediato e sob dependência hierárquica do Governo, desenvolvem uma actividade com vista à satisfação das necessidades colectivas, podendo ter, no entanto, competência territorial diversa²².

A Administração indirecta do Estado integra entes públicos distintos da pessoa colectiva Estado, dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e que desenvolvem uma actividade administrativa que prossegue fins próprios do Estado. Trata-se de Administração do Estado porque esses entes prosseguem fins próprios deste. Trata-se de administração indirecta porque os fins próprios do Estado são prosseguidos por pessoas colectivas distintas da pessoa colectiva Estado²³.

Assim, o Estado cria outros entes públicos que através do mecanismo da devolução de poderes²⁴ ficam incumbidos da prossecução de um ou mais objectivos, recortados no âmbito das funções do Estado, tendo como objectivo uma gestão menos burocrática, mais rápida e eficiente²⁵.

²¹ CATARINO, João R. - *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 1.ª Edição, Coimbra: Almedina, 2012. ISBN 978-972-40-4791-1. p. 118.

²² *Ibid.*, p. 119. AMARAL, Diogo Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*. 3.ª Edição, 8.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina, 2014. ISBN 978-972-40-2805-7. Vol. I, pp. 30, 33-34, 36-37. AA VV - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, p. 429, 431 e 432.

²³ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 119.

²⁴ Freitas do Amaral dá o seguinte conceito de devolução de poderes: Consideramos como “devolução de poderes” o sistema em que alguns interesses públicos do Estado, ou de pessoas colectivas de população e território, são postos por lei a cargo de pessoas colectivas públicas de fins singulares. A expressão “devolução de poderes” também é usada para designar o movimento da transferência de atribuições do Estado (ou de outra colectividade territorial) para outra entidade. AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 895).

²⁵ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 895 - 897.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Na administração indirecta do Estado, as entidades estão sujeitas a superintendência e tutela do Governo, que detém sobre estas poderes de orientação, fiscalização e controlo, ao contrário do que acontece com as entidades que integram a administração directa do Estado, que estão hierarquicamente subordinadas ao Governo e sobre as quais o Estado tem poderes de direcção²⁶.

Vejamos os conceitos de superintendência e tutela que regem as relações entre o Estado e as entidades que integram a administração indirecta do Estado.

A superintendência é o *poder conferido ao Estado, ou outra pessoa colectiva de fins múltiplos, de definir os objectivos e guiar a actuação das pessoas colectivas públicas de fins singulares colocadas por lei na sua dependência*²⁷.

A “tutela administrativa” consiste no *conjunto de poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva pública, a fim de assegurar a legalidade e o mérito da sua actuação*²⁸. A tutela administrativa não se presume, estando subordinada ao princípio da legalidade, isto é, a expressa previsão legal²⁹.

As entidades da administração indirecta do Estado estão sujeitas à superintendência do Governo, no entanto as empresas públicas e os institutos públicos estão também sujeitos a tutela administrativa³⁰.

A administração indirecta do Estado compreende três tipos de entidades, a saber os serviços personalizados, os fundos personalizados e as entidades públicas empresariais. Na categoria de serviços personalizados incluem-se, entre outras entidades, os institutos públicos³¹.

Vejamos a definição de serviços personalizados³²:

Os Serviços personalizados são pessoas colectivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica, criadas pelo poder público para, com independência em relação à pessoa colectiva Estado, prosseguirem determinadas funções próprias deste. É o caso, por exemplo, do A Administração indirecta do Estado compreende-se os Institutos Públicos e as Empresas Públicas (...) (sic).

²⁶ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 119.

²⁷ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 899.

²⁸ *Ibid.*, p. 880.

²⁹ *Ibid.*, p. 888.

³⁰ *Ibid.*, p. 898-900.

³¹ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 119-120.

³² *Ibid.*, p. 119-120.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, os institutos públicos como entidades que integram a administração indirecta do Estado não prosseguem pois interesses próprios mas interesses da entidade que os criou, em regra o Governo, e também não definem na sua actuação a sua própria orientação³³, como é característico de uma relação de superintendência. O Governo ou o membro do governo responsável pela superintendência dessas entidades pode dirigir orientações, emitir directivas sobre os objectivos a atingir na gestão da entidade e sobre as prioridades a adoptar na sua prossecução ou solicitar informações aos órgãos dirigentes deste³⁴.

Por outro lado, cada instituto público está ligado a um ministério, designado por ministério da tutela. Ao ministro da tutela compete-lhe exercer um conjunto especial de poderes de controlo da regularidade ou adequação do funcionamento de certa entidade³⁵.

Pese embora esse tipo de relação, os institutos públicos são ainda Administração do Estado porque prosseguem interesses ou desempenham tarefas do Estado e são entidades que podem ser criadas, extintas e orientadas pelo Estado. No entanto, têm personalidade jurídica própria, património e pessoal próprio e praticam actos em nome próprio³⁶.

Os institutos públicos são pessoas colectivas públicas, de tipo institucional, ou seja, são entes institucionais, que assentam sobre uma organização de carácter material e não sobre um agrupamento de pessoas. Estes entes institucionais são criados para assegurar o desempenho de funções administrativas determinadas, de fins únicos ou singulares e não múltiplos, de carácter não empresarial, e pertencem ao Estado ou a outra pessoa colectiva pública³⁷.

Os institutos públicos, em regra, têm como órgãos de direcção um conselho directivo ou um presidente, coadjuvado por um ou mais vice-presidentes, dispondo, obrigatoriamente, de um fiscal único, quando dotados de autonomia administrativa e financeira.

³³ OLIVEIRA, Fernanda P. - *Organização Administrativa – Faculdade de Direito* [projecção visual]. 93 dispositivos. [consult. 11 JAN 2016] Disponível na Internet <URL http://www.fd.uc.pt/~fpaula/pdf/apoio_aulas/da/5_Org_%20Administrativ4.pdf

. AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 353-355.

³⁴ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 898-904.

³⁵ *Ibid.*, p. 901.

³⁶ OLIVEIRA, Fernanda P., *op. cit.*

³⁷ *Ibid.* AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.* p. 363-365.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, o conceito de serviços personalizados abrange ainda outras entidades³⁸.

São também serviços personalizados do Estado os Hospitais públicos não empresarializados, as Universidades públicas e as Entidades Reguladoras Independentes, com funções de regulação de determinados sectores de actividade.

Nas entidades reguladoras independentes podem ainda ser considerados os institutos públicos com funções reguladoras³⁹.

As entidades reguladoras são consideradas “administrações indirectas com autonomia acrescida”. Para alguns autores constituem ou integram *entidades administrativas independentes*. Em regra, são sectoriais, em sectores tradicionalmente públicos, e podem tomar a forma de institutos públicos com funções reguladoras, integrando a administração indirecta do Estado⁴⁰.

A Administração Pública está subordinada ao Direito e em Timor-Leste tem a sua consagração na Lei Fundamental, a Constituição da República Democrática de Timor-Leste, doravante CRDTL, nos preceitos do art.103.º que define o Governo como órgão superior da Administração Pública, e no art. 137.º no qual estão definidos os princípios gerais da Administração Pública, entre os quais se referem alguns como o princípio da legalidade administrativa, o princípio da prossecução do interesse público, o princípio da desburocratização e as garantias dos administrados⁴¹.

Ao nível da legislação ordinária timorense, a distinção entre administração pública directa e administração pública indirecta é afluada, respectivamente, nos art. 9.º e 10.º do DL n.º 12/2006, de 26 de Julho, relativo à Estrutura Orgânica da Administração Pública.

O art. 10.º do referido DL, com epígrafe *Administração indirecta*, estabelece no seu n.º 1 que o Governo pode criar, através de decreto-lei, outras pessoas colectivas públicas, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob tutela do membro do Governo competente para a respectiva área para satisfazer necessidades colectivas e quando se verifique ser mais adequada à prossecução do interesse público.

³⁸ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 120.

³⁹ OLIVEIRA, Fernanda P., *op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ AA VV - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade do Minho, 2011., p. 429-432.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Nos termos do n.º 2 do mencionado artigo, as citadas pessoas colectivas públicas podem revestir a modalidade de institutos públicos entre outras modalidades, conforme definição do seu diploma orgânico.

Tendo em consideração estas normas jurídicas e a natureza jurídica da ANP definida no n.º 1 do art. 1.º do DL da sua criação, bem como tudo o que foi anteriormente explanado, podemos dizer que a ANP como ente institucional criado pelo Governo, e que faz parte da Administração indirecta do Estado, prossegue interesses próprios de outra pessoa colectiva, o Estado. A ANP é uma entidade que foi criada pelo Estado, através do Governo, e pode ser extinta pelo Estado.

A ANP está sujeita a tutela administrativa, podendo o membro do governo responsável pela tutela exercer poderes de controlo da regularidade ou adequação do funcionamento desta entidade.

O n.º 1 do art. do DL n.º 20/2008, cit., determina que a tutela da ANP encontra-se atribuída ao membro do elenco governativo com responsabilidade dos assuntos do petróleo, no caso, o Ministro do Petróleo e Recursos Minerais, e tem a extensão e os limites constantes das normas das als. a) e b) do n.º 1 e do n.º 2 do art. 2.º: controle do Plano Anual de Actividades e respectivo orçamento e do Relatório Anual de Actividades do ano findo e o respectivo Relatório de Execução Orçamental, bem como a sujeição a auditorias externas.

No entanto, a ANP tem personalidade jurídica própria, autonomia administrativa e financeira, orçamento, património e pessoal próprios e pratica actos em nome próprio, como resulta da sua natureza jurídica expressamente prevista na 1ª parte do n.º 1 do art. 1.º do DL n.º 20/2008, cit.

Acresce que a ANP assenta sobre uma organização de carácter material e não sobre um agrupamento de pessoas, uma vez que tem orçamento e património próprios e está submetida ao regime de administração financeira dos órgãos autónomos auto-financiados (2.ª parte do n.º 1 do art. 1.º do DL n.º 20/2008, cit., tendo sido criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas do Estado de carácter não empresarial, porque não é uma empresa pública, e que estão previstas no art. 3.º do mesmo diploma legal, como atribuições (n.º 1 e n.º 5), bem como funções de gestão não financeira (n.º 2) e de gestão financeira (n.º 3)⁴².

⁴² OLIVEIRA, Fernanda P., *op. cit.* AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 363-365.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, a ANP tem como atribuição actuar como entidade reguladora do sector/indústria do petróleo, do gás natural e seus derivados, no escrupuloso cumprimento das disposições previstas na Lei das Actividades Petrolíferas, no Código de Extracção Petrolífera (mineiro), no Tratado do Mar de Timor e no Decreto-lei de constituição da própria ANP (parte final do n.º 1 do art. 1.º do DL n.º 20/2008, cit.).

Os limites das suas funções reguladoras encontram-se estabelecidos no n.º 2 do art. 1.º do mesmo diploma legal, estando a sua competência reguladora confinada ao sector regulado, e restringida à fixação de normas técnicas operacionais, a requisitos de natureza administrativa ou a regular o não cumprimento de ambos, em estrita dependência e obediência às leis em vigor.

Assim, a ANP é uma entidade reguladora ou um instituto público com funções reguladoras, integrando a administração indirecta do Estado, que foi criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas do Estado de carácter não empresarial, que se encontram referidas na parte final do n.º 1 do art. 1.º do mesmo DL e com os limites impostos no seu n.º 2⁴³.

Quanto ao âmbito dos pressupostos subjectivos (incidência) de sujeição ou não sujeição da ANP a imposto sobre o rendimento terá de se ter em consideração a sua natureza jurídica, acima explanada, e a análise da competente legislação fiscal, e em particular, da Lei Tributária de Timor-Leste, aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de Junho, doravante Lei Tributária.

O art. 27.º desta lei, distingue nas diversas als. do seu n.º 1 a incidência pessoal ou âmbito subjectivo de sujeição a imposto sobre o rendimento, e nas diversas al. do seu n.º 2 o âmbito de exclusão subjectiva do referido imposto.

Assim, o âmbito subjectivo de sujeição a imposto sobre o rendimento incide sobre três tipos de pessoas jurídicas, a saber, uma pessoa singular, uma herança jacente considerada como uma unidade em lugar dos beneficiários; ou uma pessoa colectiva constituída, fundada, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou ao abrigo de legislação estrangeira, incluindo um trust (als. a), b) e c) do n.º 1 do art. 27.º, respectivamente).

⁴³ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 365.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, exclui-se do âmbito do imposto sobre o rendimento, elencada nas diversas als do n.º 2 do art. 27.º, abrange uma missão diplomática e uma organização internacional, decisão de isenção esta sujeita a decisão do Ministro das Finanças, desde que se encontrem preenchidos cumulativamente os seguintes dois requisitos:

- i. Timor-Leste seja membro da organização em causa; e
- ii. A organização em causa não exerça uma actividade comercial ou industrial nem promova quaisquer outras actividades com vista à obtenção de rendimento de fonte situada em Timor-Leste, com excepção da concessão de empréstimos ao Governo a partir de um fundo constituído por contribuições dos respectivos membros.

Da leitura das referidas normas e do art. 1.º do DL n.º 20/2008, cit., resulta que a ANP não se enquadra no âmbito de exclusão subjectiva do imposto sobre o rendimento do n.º 2, nem se encontra enquadrada pela previsão dos sujeitos passivos de imposto ínsita nas normas das als. a) e b) do n.º 1 do art. 27.º da Lei Tributária.

Relativamente à questão de saber se a ANP estaria enquadrada na norma da alínea c) do art. 27.º da referida Lei, resta-nos analisar o conceito de pessoa colectiva dado pela Lei Tributária para saber se está abrangida pelo âmbito desta norma.

O conceito de pessoa colectiva plasmado no art. 1.º da Lei supra referenciada remete para três tipos de pessoa jurídica colectiva, a saber:

- a) *Qualquer sociedade de responsabilidade limitada, sociedade anónima ou por acções, sociedade comercial de pessoas ou qualquer outra associação sem personalidade jurídica, ou qualquer outro agrupamento de pessoas, constituída, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou em território estrangeiro;*
- b) *Qualquer trust, herança jacente de uma pessoa singular falecida ou fundação;*
- c) *Um governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica, ou uma organização de direito internacional público, ou qualquer entidade, organização, associação ou outra forma de organização comercial ou industrial controlada por uma destas entidades.*

Da análise às als. a) e b) do citado art. 1.º resulta claro que a ANP se encontra excluída desses dois tipos de pessoa colectiva.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Quanto à 1.ª parte da al. c) deste artigo, a sua interpretação suscita dúvidas quanto à integração ou não integração da ANP no seu conceito.

Desde logo, por força desta norma do art. 1.º, para a qual a al. c) do art. 27.º da Lei Tributária remete, integram o conceito de pessoa colectiva, *um governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica, ou uma organização de direito internacional público, ou qualquer entidade, organização, associação ou outra forma de organização comercial ou industrial controlada por uma destas entidades.*

Interessa, pois, fazer a distinção entre os conceitos de pessoa colectiva e de pessoa colectiva pública.

A pessoa colectiva é uma *organização de pessoas ou de bens destinada a prosseguir determinados fins, a que a lei atribui personalidade jurídica, isto é, que pode ser titular de direitos e obrigações. As pessoas colectivas podem ser de direito público ou privado. (...)*⁴⁴.

São pessoas colectivas de direito público ou pessoas colectivas públicas, *pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos e, por isso, dotadas, em nome próprio de prerrogativas de autoridade, isto é, poderes exorbitantes do direito privado – poderes e deveres públicos*⁴⁵.

As pessoas colectivas públicas reconduzem-se a três categorias: pessoas colectivas de população e território (ou de tipo territorial); pessoas colectivas de tipo institucional; e pessoas colectivas de tipo associativo⁴⁶.

⁴⁴ PRATA, Ana - *Dicionário Jurídico*. 5.ª Edição, 7.ª Reimpressão, Coimbra: Almedina, 2014. Vol. I, p. 1064. AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 750-752.

⁴⁵ OLIVEIRA, Fernanda P., *op. cit.*. AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 753.

⁴⁶ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 756-757.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O conceito de pessoa colectiva pública integra, no caso da República Democrática de Timor-Leste, o Estado e outras pessoas colectivas de direito público de tipo territorial, de âmbito regional, como a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno⁴⁷ e as autarquias locais ainda a criar⁴⁸; e pessoas colectivas de direito público de tipo institucional como os institutos públicos e as empresas públicas⁴⁹.

A norma do art. 103.º da CRDTL estabelece que *o Governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública.*

Desta definição dada nesta norma da Constituição, a lei de valor hierarquicamente superior no ordenamento jurídico-constitucional timorense, pode-se retirar que o Governo não é uma pessoa colectiva pública mas um órgão da pessoa colectiva pública Estado.

Tomando este preceito constitucional como parâmetro da legislação infra-constitucional ou legislação ordinária, e de acordo com o art. 8.º do Código Civil, a interpretação das demais normas do ordenamento jurídico deve não só cingir-se à letra da lei mas também *reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo*⁵⁰, tendo em conta o fim da lei (*ratio legis*), isto é, o objectivo que se pretendeu alcançar com a lei⁵¹ ou o fim da norma jurídica em causa. A letra da lei constitui o ponto de partida e o limite da interpretação jurídica⁵². Acresce que à interpretação deve presidir um princípio de razoabilidade, uma vez que *na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*⁵³.

⁴⁷ Criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de Junho, lei que também estabelece a Zona Especial de Economia Social e de Mercado. O Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno foi aprovado pelo DL n.º 5/2015, de 22 de Janeiro.

⁴⁸ Preâmbulo e art. 56.º do DL n.º 4/2014, de 22 de Janeiro, Estatuto Orgânico das Estruturas de Pré-desconcentração Administrativa.

⁴⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, *op. cit.*, p. 756.

⁵⁰ Código Civil, 1ª parte do n.º 1 do art. 8.º: *A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, (...).*

⁵¹ PRATA, Ana, *op. cit.*, p. 803-804.

⁵² Código Civil, n.º 2 do art. 8.º: *Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.* PRATA, Ana, *op. cit.*, p. 804.

⁵³ Código Civil, n.º 3 do art. 8.º. PRATA, Ana, *op. cit.*, p. 804.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, a norma da 1ª parte da al. c) do art. 1.º da Lei Tributária, que se refere a *um governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica*, por lapso integrou no seu conceito de pessoa colectiva pública um órgão de soberania (governo) de uma pessoa colectiva pública – o Estado.

Acresce a esta imprecisão conceitual, o facto de a letra da lei incluir os artigos indefinidos *um* e *uma* para se referir ao órgão governo e à subdivisão política ou administrativa de um governo independente.

Com efeito, se o legislador quisesse referir-se ao Governo da República Democrática de Timor-Leste ou a qualquer outro órgão da Administração Pública timorense, com certeza não teria utilizado os artigos indefinidos *um* e *uma* mas os artigos definidos *o* e *a*, evitando assim que dúvidas interpretativas adicionais pairassem no ordenamento jurídico-tributário.

Assim, tal menção ou referência a *um governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica*, deve entender-se como feita ao governo e respectivos órgãos ou entidades de outro Estado.

Tal interpretação é coadjuvada pelo texto restante da norma que explicitamente prevê como pessoa colectiva (...) *ou uma organização de direito internacional público, ou qualquer entidade, organização, associação ou outra forma de organização comercial ou industrial controlada por uma destas entidades*”, bem como pela norma da al. c) do art. 27.º da Lei Tributária que prevê como sujeito passivo *uma pessoa colectiva constituída, fundada, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou ao abrigo de legislação estrangeira, incluindo um trust*.

Pelo que da interpretação da norma da 1.ª parte da al. c) do art. 1.º da Lei Tributária, não é considerada pessoa colectiva o governo (ou melhor, o Estado) ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública de Timor-Leste, e por consequência, estes não são sujeitos passivos de imposto sobre o rendimento uma vez que não se encontram abrangidos pela norma da al. c) do n.º 1 do art. 27.º da referida Lei, uma vez que esta só deve incluir as pessoas colectivas de direito privado.

Logo, a ANP pela sua natureza jurídica de instituto público está fora do âmbito subjectivo das referidas normas da Lei Tributária, pelo que não sujeita a imposto sobre o rendimento.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

B – Pressupostos objectivos

A actividade da Administração Pública encontra-se subordinada à Constituição e às leis, de acordo com as normas do art. 137.⁵⁴ e do n.º 2 do art. 2.⁵⁵ da CRDTL, encontrando-se assim consagrado o princípio da legalidade administrativa⁵⁶.

Deste modo, toda e qualquer dimensão da actividade da Administração Pública, estando aí incluídas as normas sobre a organização do modelo financeiro e fiscal, está subordinada à Constituição e às leis⁵⁷. O estabelecimento de toda e qualquer receita pública, sobretudo os impostos e as taxas, é feito por lei.

O sistema fiscal e os impostos em concreto devem ser estruturados de modo a garantir o respeito por postulados fundamentais, dentre os quais veremos sumariamente o princípio do consentimento e o princípio da legalidade fiscal⁵⁸.

O princípio do consentimento remonta às primeiras manifestações de civilidade e de organização do poder político e está relacionado com a ideia de reivindicação do prévio consentimento dos povos no lançamento de impostos por parte dos Estados. Este princípio liga-se directamente à ideia de que o poder constituinte pertence ao povo, onde radica a soberania e a participação popular. Os impostos devem ser consentidos pelos cidadãos, através dos órgãos próprios onde a discussão tem lugar, ou seja, os órgãos representativos de todos os cidadãos – os parlamentos⁵⁹.

O princípio da legalidade fiscal tem a sua consagração constitucional no preceito do n.º 2 do art. 144.º da CRDTL, de acordo com o qual os impostos devem ser criados pelo poder legislativo – o parlamento como órgão soberano de representação do povo. A política fiscal é matéria da competência legislativa reservada do parlamento⁶⁰.

⁵⁴ CRDTL, art. 137.º (Princípios gerais da Administração Pública): *1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais. 2. A Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos cidadãos interessados na sua gestão efectiva. 3. A lei estabelece os direitos e garantias dos administrados, designadamente contra os actos que lesem os seus direitos e interesses legítimos.*

⁵⁵ CRDTL, art. 2.º (Soberania e constitucionalidade): (...) 2. *O Estado subordina-se à Constituição e às leis.*

⁵⁶ AA VV, *op. cit.*, p. 430.

⁵⁷ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 138-141.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 430-436.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 430-431.

⁶⁰ AA VV, *op. cit.*, p. 451-452.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Os impostos e as taxas são criados por lei que deve fixar a sua incidência, quer real, quer pessoal⁶¹.

Por outro lado, as receitas públicas estão sujeitas a princípios estruturantes como o princípio da legalidade das receitas⁶², de acordo com o qual, a percepção, a gestão e o gasto das receitas é regulado por lei. Este princípio não se confunde nem é consumido pelo princípio da legalidade fiscal. As receitas fiscais só podem ser criadas por lei (art. 144.º da CRDTL), que deve ser uma lei do órgão legislativo representativo do povo, em Timor-Leste, o Parlamento Nacional. Trata-se de uma reserva absoluta de lei formal⁶³.

No entanto a lei reguladora das demais receitas do Estado não sofre esta restrição, sendo que a expressão lei é utilizada em termos amplos e não em sentido próprio ou estrito, podendo ser reguladas por DL do Governo⁶⁴.

No caso dos impostos e das taxas será a legislação fiscal ou tributária que estabelecerá quais são e a sua incidência, quer real, quer pessoal, enquanto no caso específico das receitas de um instituto público será a própria lei ou decreto-lei que cria a entidade que as estabelecerá.

Vejamos primeiro as receitas da ANP que se encontram previstas no DL que procedeu à sua criação.

O art. 17.º do DL n.º 20/2008, cit., especifica que são receitas próprias deste instituto público as seguintes:

- a) *As importâncias resultantes das taxas de serviço cobradas pela prestação de serviços no âmbito das suas atribuições;*
- b) *As importâncias resultantes das autorizações, certificados, homologações e outras licenças, concedidas por decorrência das atribuições da ANP;*
- c) *o produto das coimas aplicadas por infracção às disposições previstas em lei ou regulamento, que estabeleça os requisitos técnicos aplicáveis às entidades integrantes do sector regulado, ou o produto de execução de penalidades contratuais;*

⁶¹ *Ibid.*, p. 451-453.

⁶² CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 400.

⁶³ *Ibid.*, p. 400.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 400-401.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- d) *as transferências oriundas do Orçamento Geral do Estado;*
- e) *doações, heranças ou legados;*
- f) *rendimentos originados no seu património próprio, respectiva alienação, ou constituição de direitos menores sobre o mesmo activo;*
- g) *quaisquer outros rendimentos provenientes da sua actividade ou que por lei, regulamento ou contrato, lhe venham a pertencer.*

Desta definição constante do art. 17.º resulta que as receitas próprias da ANP encontram-se ligadas à sua actividade de instituto público.

Por sua vez, o Tribunal de Recurso, no seu Acórdão tirado do Processo 01/Const/09/TR, já expendera: *Ora, se analisarmos o que dispõe o art. 17º do Decreto-Lei em questão, vemos que o mesmo refere apenas importâncias cobradas pela própria entidade e directamente resultantes da sua actividade. Não se pode dizer que estejamos no âmbito de montantes resultantes da participação do Estado em operações petrolíferas, nem de importâncias directamente relacionadas com recursos petrolíferos⁶⁵.*

A ANP foi criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas do Estado de carácter não empresarial porque não é uma empresa pública mas um instituto público. Logo, as receitas próprias da ANP são directamente resultantes da sua actividade e não constituem rendimentos de uma actividade destinada à obtenção de lucros ou réditos, não devendo por isso ser sujeitas a imposto sobre o rendimento.

As funções administrativas de carácter não empresarial desempenhadas pela ANP e previstas no art. 3.º do DL n.º 20/2008, cit., são algumas delas de cariz financeiro constituindo outro tipo de receitas não previstas no art. 17.º.

No mesmo Acórdão, o Tribunal de Recurso já tinha especificado que quanto às receitas referidas naquele art. 3.º, a ANP cobra as importâncias em questão necessariamente para as fazer integrar no Fundo Petrolífero, *não que as mesmas passem a constituir receita própria do instituto, como claramente resulta, “a contrario”, do art. 17.º*⁶⁶.

⁶⁵ Acórdão do Processo 01/Const/09/TR, publicado no Jornal da República, Série I, n.º 28, de 5 de Agosto, pp. 3386 e 3387.

⁶⁶ Acórdão cit. p. 3386.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Logo, essas receitas da ANP não constituem receita própria, destinando-se a ser entregues ao Fundo Petrolífero e não se encontrando por isso sujeitas a imposto sobre o rendimento.

Passando à análise da questão pelo lado dos impostos previstos no ordenamento jurídico de Timor-Leste, a sua incidência real e pessoal encontra-se fixada na Lei Tributária, aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de Junho.

A incidência pessoal dos impostos previstos na lei supra referenciada excluem a ANP como sujeito passivo de imposto por causa da sua natureza jurídica como já foi analisado no ponto A deste parecer.

Vejamos qual a incidência real dos impostos previstos na mencionada lei.

O art. 28.º da Lei Tributária define quais os rendimentos ilíquidos sujeitos a imposto sobre o rendimento. Refere o seu n.º 1 que *o rendimento ilíquido de um sujeito passivo de imposto sobre o rendimento, relativamente a um ano fiscal, é a soma global dos seguintes montantes auferidos pelo sujeito passivo durante o ano em causa:*

- a) *Rendimento de actividade empresarial;*
- b) *Rendimento da propriedade;*
- c) *Prémios ou ganhos da lotaria;*
- d) *Qualquer reembolso de pagamento de imposto previamente deduzido a título de despesa;*
e
- e) *Quaisquer outros montantes que constituam um acréscimo da capacidade económica, independentemente da sua designação ou forma, que possam ser usados pelo sujeito passivo para fins de consumo ou para aumento do respectivo património, com excepção dos salários sujeitos a imposto sobre os salários.*

No n.º 2 do art. 28.º é dada a noção de rendimento de actividade empresarial como *o rendimento ilíquido e os ganhos de alienação de elementos do activo ou a extinção de uma dívida obtidos no exercício de uma actividade empresarial, em conformidade com o estipulado no artigo 33.º*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No n.º 3 do art. 28.º encontra-se especificado o conceito de rendimento de propriedade na alínea a) como os *dividendos, juros, royalties, anuidades, rendas ou outros montantes procedentes da disposição, uso ou exploração de propriedade*; e; na alínea b) como *quaisquer ganhos resultantes da alienação de um elemento do activo, que não seja detido a título pessoal, não incluindo qualquer montante que constitua rendimento de actividade empresarial*.

Das normas do art. 17.º, do art. 3.º e da al. b) do n.º 1 do art. 4.º do DL n.º 20/2008, cit., e das al. a), c), d), e e) do n.º 1 do art. 28.º da Lei Tributária resulta que as receitas da ANP não se encontram incluídas na definição de rendimentos ilíquidos do sujeito passivo porque estão ligados à sua actividade de instituto público.

A leitura conjugada das normas da al. b) do n.º 1 e da al. a) do n.º 3 do art. 28.º pode originar dúvidas, uma vez que nas funções de gestão financeira que cabem à ANP e se encontram elencadas no n.º 3 do art. 3.º do DL n.º 20/2008, cit., expressamente se diz na sua al. b) que uma dessas funções é *receber royalties e a componente dos lucros que pertence ao Estado tal como especificado nos Contratos de Exploração Partilhada ou em quaisquer outros contratos petrolíferos*.

Tendo em conta a letra da lei, o pensamento legislativo, o fim da lei e a unidade do sistema jurídico, de acordo com a 1ª parte do n.º 1 do art. 8.º do Código Civil⁶⁷ é fácil concluir que o recebimento daquelas receitas pela ANP é feito em nome do Estado de Timor-Leste e resultantes da actividade contratual deste Estado com terceiros, não constituindo receitas próprias da ANP, estas previstas no art. 17.º já referido, tal como afirmado no mencionado Acórdão do Tribunal de Recurso⁶⁸.

⁶⁷ PRATA, Ana, *op. cit.*, p. 803-804, nota de rodapé n.º 21.

⁶⁸ Acórdão, cit. p. 3386.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Assim, deve concluir-se que estes rendimentos não estão sujeitos a pagamento de imposto sobre o rendimento seja por parte do Estado, seja por parte da ANP. Desde logo, porque o principal papel do Estado, no exercício de poderes de autoridade típica do direito público, é lançar impostos⁶⁹, estando num dos pólos da relação jurídica tributária – a de credor do imposto –, enquanto no outro pólo, do lado de devedor de imposto encontramos sempre as pessoas singulares ou colectivas. Quanto à ANP, pessoa colectiva pública sob a forma de instituto público, considerando a natureza jurídica das suas receitas, por tudo o que já foi exposto não está sujeita ao pagamento de impostos sobre rendimentos que não são seus, dado que os mesmos não se incluem no âmbito da al. a) do n.º 3 do art. 28.º da Lei Tributária.

Acresce que as normas do art. 19.º do DL n.º 20/2008, cit., sobre a titularidade de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural e derivados, quer da área de jurisdição exclusiva de Timor-Leste, quer da área de exploração conjunta do JPDA, limita-se a prever que estes serão geridos e administrados pela ANP, tendo em conta os tratados internacionais assinados pelo Estado timorense neste último caso, pelo que a ANP não é titular/proprietária de quaisquer destes rendimentos.

Nesse sentido, esses direitos também não lhe pertencem, sendo a sua actividade de gestão e administração destes em nome do Estado timorense, não sendo estes considerados objecto de imposto sobre o rendimento.

Por outro lado, a lei estabelece um conjunto de isenções e excepções em matéria tributária.

Alguns rendimentos de propriedade que não estão entre as receitas da ANP como os dividendos são considerados rendimento isento da obrigação de pagamento de imposto, de acordo com a al. f) do art. 29.º da Lei Tributária. Contudo outros rendimentos como as receitas da ANP previstas na al. e) do art. 17.º do DL n.º 20/2008, cit., isto é, as doações, heranças e legados, de acordo com as als. a) e c) do referido art. 29.º são considerados rendimento isento de imposto.

⁶⁹ CATARINO, João R., *op. cit.*, p. 397-398.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Por outro lado, o art. 3.º da Lei Tributária nas suas diversas alíneas exclui do seu âmbito de aplicação um conjunto de matérias e outros assuntos abrangidos pelo Tratado do Mar de Timor, remetendo para o art. 94.º que prevê uma cláusula de salvaguarda aplicável aos contratantes, nos termos da Lei de Tributação dos Contratantes de Bayu-Undan, a Lei n.º 3/2003, de 1 de Julho, pela qual se aplica a estes a legislação fiscal de Timor-Leste em vigor imediatamente antes da entrada em vigor da Lei Tributária.

Semelhante tratamento é dado a pessoas relativamente às actividades petrolíferas desenvolvidas na área abrangida pelos contratos descritos no Anexo F do Tratado do Mar de Timor, sendo-lhe aplicável a legislação de Timor-Leste em vigor imediatamente em vigor antes da entrada em vigor da Lei Tributária.

A reprivatização legal⁷⁰ do regime jurídico-tributário anterior à entrada em vigor da Lei Tributária para essas pessoas constitui, na prática, um outro tipo de excepção ao regime jurídico actualmente vigente em Timor-Leste nesta matéria.

Por último, a isenção estabelecida no Tratado do Mar de Timor, a favor da Autoridade Designada, durante os primeiros três anos da entrada em vigor do referido tratado não foi renovada e, por isso, não abrange a ANP contudo tendo em conta as normas jurídicas da Lei Tributária de Timor-Leste já analisadas, esta entidade não deverá pagar qualquer imposto em território timorense.

No entanto, dúvidas ainda podem restar sobre a não sujeição dos rendimentos da ANP a imposto, uma vez que a Lei Tributária especificamente não prevê qualquer outra isenção para esta entidade.

Se é certo que não há previsão legal que isente a ANP do pagamento de imposto sobre o rendimento relativamente à maior parte das suas receitas, daqui não se deverá retirar que sobre os rendimentos desta entidade incide qualquer tipo de imposto. A isso se opõe a natureza das receitas próprias desta entidade e o facto das restantes receitas serem cobradas em nome de terceiros, o Estado Timorense.

⁷⁰ PRATA, Ana, *op. cit.*, p. 1288, *Reprivatização – Renascimento de uma lei revogada em consequência da revogação ou caducidade da lei que revogara. Esse efeito só se verifica por uma disposição reprivatizatória.* Código Civil, n.º 4 do art. 6.º



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que não existe na Lei Tributária uma norma jurídica que preveja a tributação dos rendimentos da ANP ou a tributação de quaisquer rendimentos relacionados com a actividade petrolífera, tendo em conta os preceitos que fixam os impostos e as excepções já vistas.

O n.º 2 do art. 144.º da CRDTL estabelece o princípio da legalidade fiscal, devendo os impostos ser criados por lei que fixa quer a sua incidência real quer a sua incidência pessoal, bem como os benefícios fiscais⁷¹. Não podendo o Estado fixar impostos por outra via que não seja através da lei do parlamento, em Timor-Leste, a Lei Tributária.

Não existindo no ordenamento jurídico-tributário timorense qualquer norma que submeta a ANP ou as suas receitas a imposto sobre o rendimento, conclui-se que esta entidade não se encontra sujeita a esse imposto.

Em face do exposto, apresentam-se a V. Exa. as seguintes

VI - Conclusões:

1. A ANP é uma entidade que integra a Administração indirecta do Estado (art. 10.º do DL n.º 12/2006, de 26 de Junho), sendo uma pessoa colectiva pública ou de direito público, e como serviço personalizado assume a forma de instituto público e de entidade reguladora, sujeita a tutela do membro do elenco governativo com responsabilidade dos assuntos do petróleo, em concreto, o Ministro do Petróleo e Recursos Minerais, nos termos do n.º 1 do art. 2.º do DL n.º 20/2008, de 19 de Junho, que cria a ANP.
2. De acordo com o n.º 1 do art. 1.º do referido DL, a ANP é dotada de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e financeira, orçamento e património próprios, estando submetida ao regime financeiro dos órgãos autónomos auto-financiados.
3. As suas atribuições administrativas e as suas funções de gestão financeira e de gestão não financeira (art. 3.º) destinam-se a assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas do Estado de carácter não empresarial, das quais foi incumbida através do mecanismo de devolução de poderes. A competência reguladora da ANP tem os limites impostos pelo n.º 2 do art. 1.º, estando confinada ao sector regulado, e restringida à fixação de normas técnicas operacionais, a requisitos de natureza administrativa ou a regular o não cumprimento de ambos, em estrita dependência e obediência às leis em vigor.

⁷¹ AA VV, *op. cit.*, p. 451-453.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4. O art. 27.º da Lei Tributária (Lei n.º 8/2008, de 30 de Junho) dá a definição de sujeito passivo de imposto nas alíneas a), b) e c) do seu n.º 1 e diz quem não é considerado sujeito passivo nas diversas alíneas do seu n.º 2. A ANP não se enquadra neste n.º 2.
5. A definição de sujeito passivo do n.º 1 do art. 27.º abrange na alínea a) uma pessoa singular e na alínea b) uma herança jacente considerada como uma unidade em lugar dos beneficiários. O conceito de pessoa colectiva da al. c) do n.º 1 deste artigo é o seguinte: *uma pessoa colectiva constituída, fundada, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou ao abrigo de legislação estrangeira, incluindo um trust.*
6. Esta norma jurídica remete para o art. 1.º da referida Lei Tributária, que especifica o conceito de pessoa colectiva.
7. Pela sua natureza jurídica de instituto público, pessoa colectiva pública de tipo institucional assente sobre uma organização de carácter material e não sobre um agrupamento de pessoas, a ANP está excluída do conceito de pessoa colectiva da al. a) do art. 1.º que inclui *Qualquer sociedade de responsabilidade limitada, sociedade anónima ou por acções, sociedade comercial de pessoas ou qualquer outra associação sem personalidade jurídica, ou qualquer outro agrupamento de pessoas, constituída, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou em território estrangeiro.*
8. Pela sua natureza jurídica de instituto público, a ANP também está excluída do conceito da al. b) desse art. 1.º que inclui *Qualquer trust, herança jacente de uma pessoa singular falecida ou fundação.*
9. O conceito da al. c) do referido art. 1.º *[u]m governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica, ou uma organização de direito internacional público, ou qualquer entidade, organização, associação ou outra forma de organização comercial ou industrial controlada por uma destas entidades, suscita dúvidas interpretativas.*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

10. Pessoa colectiva é uma *organização de pessoas ou de bens destinada a prosseguir determinados fins, a que a lei atribui personalidade jurídica, isto é, que pode ser titular de direitos e obrigações. As pessoas colectivas podem ser de direito público ou privado. A norma do art. 103.º da CRDTL expressamente estabelece que o Governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública.*
11. Tomando como parâmetro esta norma constitucional e o art. 8.º do Código Civil, a interpretação da al. c) da definição de pessoa colectiva do art. 1.º da Lei Tributária deve não só cingir-se à letra da lei mas também *reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo*, tendo em conta o fim da lei (*ratio legis*), isto é, o objectivo que se pretendeu alcançar com a lei ou o fim da norma jurídica em causa. A letra da lei constitui o ponto de partida e o limite da interpretação jurídica. Acresce que à interpretação deve presidir um princípio de razoabilidade, uma vez que *na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.*
12. Assim, a norma da 1ª parte da al. c) do art. 1.º da Lei Tributária, *[u]m governo, uma subdivisão política ou administrativa de um governo independentemente da respectiva denominação ou forma jurídica*, integrou, por lapso, no seu conceito de pessoa colectiva um órgão de soberania (o Governo) de uma pessoa colectiva – o Estado. Acresce que se o legislador quisesse ter-se referido ao Governo de Timor-Leste na referida norma, não teria usado os artigos indefinidos, *um* e *uma* mas os artigos definidos *o* e *a*, evitando assim que dúvidas interpretativas adicionais pairassem no ordenamento jurídico-tributário. Pelo que deve entender-se que tal menção ou referência é feita ao governo e respectivos órgãos ou entidades de outro Estado.
13. Tal interpretação é coadjuvada pelo texto restante da norma que explicitamente prevê como pessoa colectiva (...) *ou uma organização de direito internacional público, ou qualquer entidade, organização, associação ou outra forma de organização comercial ou industrial controlada por uma destas entidades*, bem como pela norma da al. c) do art. 27.º da Lei Tributária que prevê como sujeito passivo *uma pessoa colectiva constituída, fundada, organizada ou estabelecida em Timor-Leste ou ao abrigo de legislação estrangeira, incluindo um trust.*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

14. A leitura conjugada das normas supra mencionadas exclui do conceito de pessoa colectiva o governo (ou melhor, o Estado) ou qualquer órgão ou entidade da Administração Pública de Timor-Leste, devendo só considerar-se incluídas as pessoas colectivas de direito privado.
15. Logo, a ANP pela sua natureza jurídica de instituto público está fora do âmbito subjectivo das referidas normas jurídicas da Lei Tributária, pelo que não se encontra sujeita ao pagamento de imposto sobre o rendimento.
16. A actividade da Administração Pública encontra-se subordinada à Constituição e às leis, de acordo com as normas do art. 137.º e do n.º 2 do art. 2.º da CRDTL, encontrando-se assim consagrado o princípio da legalidade administrativa.
17. Deste modo, toda e qualquer dimensão da actividade da Administração Pública, estando aí incluídas as normas sobre a organização do modelo financeiro e fiscal estão subordinadas à Constituição e às leis. O estabelecimento de toda e qualquer receita pública, sobretudo os impostos e as taxas, é feito por lei.
18. O sistema fiscal está assente em vários princípios fundamentais, dos quais destacamos o princípio do consentimento e o princípio da legalidade fiscal (n.º 2 do art. 144.º da CRDTL). O princípio do consentimento liga-se à ideia de que os impostos devem ser consentidos pelos cidadãos através do órgão representativo do povo – o parlamento, enquanto o princípio da legalidade fiscal tem por fundamento a ideia que os impostos devem ser criados por lei emanada do órgão legislativo – Parlamento (reserva absoluta de lei formal). A lei deve fixar a incidência quer real quer pessoal dos impostos, bem como os benefícios fiscais.
19. Por outro lado, as receitas públicas estão sujeitas a princípios estruturantes como o princípio da legalidade das receitas, de acordo com o qual, a percepção, a gestão e o gasto das receitas é regulado por lei. Aqui o conceito de lei não tem uma acepção estrita de lei do órgão legislativo – o Parlamento Nacional – pois a reserva de lei formal somente se aplica às receitas fiscais mas tem uma acepção ampla, podendo estas ser reguladas por DL do Governo.
20. As receitas da ANP englobam as suas receitas próprias elencadas nas diversas als. do art. 17.º do DL n.º 20/2008, cit. Adicionalmente, a ANP procede à cobrança das receitas provenientes das suas atribuições e funções referidas no art. 3.º desse diploma legal.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

21. Relativamente às receitas próprias da ANP, o Tribunal de Recurso no seu no seu Acórdão do Processo 01/Const/09/TR, já expendera: *Ora, se analisarmos o que dispõe o art. 17º do Decreto-Lei em questão, vemos que o mesmo refere apenas importâncias cobradas pela própria entidade e directamente resultantes da sua actividade. Não se pode dizer que estejamos no âmbito de montantes resultantes da participação do Estado em operações petrolíferas, nem de importâncias directamente relacionadas com recursos petrolíferos.*
22. A ANP foi criada para assegurar o desempenho de determinadas funções administrativas do Estado de carácter não empresarial porque não é uma empresa pública mas um instituto público. Logo, as receitas próprias da ANP são directamente resultantes da sua actividade de instituto público e não constituem rendimentos de uma actividade destinada à obtenção de lucros ou réditos, não devendo por isso ser sujeitas a imposto sobre o rendimento.
23. Relativamente às receitas do art. 3.º do DL n.º 20/2008, cit., o Tribunal de Recurso, já tinha especificado no mesmo Acórdão que a ANP cobra as importâncias em questão para as fazer integrar no Fundo Petrolífero, *não que as mesmas passem a constituir receita própria do instituto, como claramente resulta, “a contrario”, do art. 17º.*
24. Logo, a cobrança dessas receitas pela ANP decorrem do desempenho das suas atribuições e funções não constituem receita própria, destinando-se a ser entregues ao Fundo Petrolífero e, por essa razão, não se encontram sujeitas ao pagamento de imposto sobre o rendimento.
25. O art. 28.º da Lei Tributária define quais os rendimentos ilíquidos sujeitos a imposto sobre o rendimento. O n.º 1 define o que são rendimentos ilíquidos: a) Rendimento da actividade empresarial; b) rendimento da propriedade; c) prémios ou ganhos da lotaria; d) qualquer reembolso de pagamento de imposto previamente deduzido a título de despesas; e, e) quaisquer outros montantes que constituam um acréscimo de capacidade económica, independentemente da sua designação ou forma, que possam ser usados pelo sujeito passivo para fins de consumo ou para aumento do respectivo património, com excepção dos salários sujeitos a imposto sobre os salários. O n.º 2 dá a noção de rendimento de actividade empresarial, e o n.º 3 especifica o conceito de rendimento de propriedade.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

26. Das normas do art. 17.º, do art. 3.º e da al. b) do n.º 1 do art. 4.º do DL n.º 20/2008, cit., e das als. a), c), d), e e) do n.º 1 do art. 28.º da Lei Tributária resulta que as receitas da ANP não se encontram incluídas na definição de rendimentos ilíquidos do sujeito passivo porque estão ligados à sua actividade de instituto público.
27. Nas alíneas a) e b) do n.º 3 do art. 28.º encontra-se respectivamente especificado o conceito de rendimento de propriedade como os *dividendos, juros, royalties, anuidades, rendas ou outros montantes procedentes da disposição, uso ou exploração de propriedade; e quaisquer ganhos resultantes da alienação de um elemento do activo, que não seja detido a título pessoal, não incluindo qualquer montante que constitua rendimento de actividade empresarial.*
28. O n.º 3 do art. 28.º da Lei Tributária considera como rendimentos de propriedade, de entre outros, os *dividendos, juros, royalties, anuidades* enquanto que a al. b) n.º 3 do art. 3.º do DL n.º 20/2008, cit., estabelece como uma das funções de gestão financeira da ANP é *receber royalties e a componente dos lucros que pertence ao Estado tal como especificado nos Contratos de Exploração Partilhada ou em quaisquer outros contratos petrolíferos.*
29. Tendo em conta a letra da lei, o pensamento legislativo, o fim da lei e a unidade do sistema jurídico, os referidos royalties e a componente dos lucros que pertence ao Estado, não resultam de uma qualquer actividade da ANP mas da actividade contratual do Estado timorense com terceiros, isto é, não fazem parte das suas receitas próprias, mas são receitas de outra pessoa colectiva pública – o Estado – tal como se referiu no mencionado Acórdão do Tribunal de Recurso.
30. Assim, deve estes rendimentos não estão sujeitos a pagamento de imposto sobre o rendimento por parte da ANP uma vez que não constituem receitas desta entidade.
31. Acresce que, não cabe ao Estado, igualmente, proceder ao pagamento de impostos sobre o seu rendimento, desde logo, porque o principal papel do Estado, no exercício de poderes de autoridade típica do direito público, é lançar impostos estando num dos pólos da relação jurídica tributária – a de credor do imposto –, enquanto no outro pólo, do lado de devedor de imposto encontramos sempre as pessoas singulares ou colectivas.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

32. O art. 19.º do DL n.º 20/2008, cit., referente à titularidade de direitos de exploração e produção de petróleo e gás natural e derivados, quer da área de jurisdição exclusiva de Timor-Leste, quer da área de exploração conjunta do JPDA, limita-se a prever que estes serão geridos e administrados pela ANP, tendo em conta os tratados internacionais assinados pelo Estado timorense neste último caso.
33. Nesse sentido, esses direitos também não pertencem à ANP, sendo a sua actividade de gestão e administração destes em nome do Estado timorense, não sendo estes considerados objecto de imposto.
34. As receitas da ANP que resultem de doações, heranças e legados, previstas na al. e) do art. 17.º do DL n.º 20/2008, cit., encontram-se isentas do pagamento de imposto sobre o rendimento tendo em conta o disposto nas als. a) e c) do art. 29.º da Lei Tributária.
35. O art. 3.º da Lei Tributária estabelece um conjunto de excepções em matéria tributária, ao excluir do seu âmbito de aplicação um conjunto de matérias abrangidas pelo Tratado do Mar de Timor e remete para o art. 94.º que prevê uma cláusula de salvaguarda aplicável aos contratantes, nos termos da Lei de Tributação dos Contratantes de Bayu-Undan (a Lei n.º 3/2003, de 1 de Julho), pela qual se aplica a estes a legislação fiscal de Timor-Leste em vigor imediatamente antes da entrada em vigor da Lei Tributária.
36. Semelhante tratamento é dado a pessoas relativamente às actividades petrolíferas desenvolvidas na área abrangida pelos contratos descritos no Anexo F do Tratado do Mar de Timor, havendo reconstituição legal do regime jurídico-tributário anterior à entrada em vigor da Lei Tributária.
37. A isenção estabelecida no Tratado do Mar de Timor, a favor da Autoridade Designada, durante os primeiros três anos da entrada em vigor do referido tratado não foi renovada e, por isso, não abrange a ANP contudo tendo em conta as normas jurídicas da Lei Tributária de Timor-Leste já analisadas, esta entidade não deverá pagar qualquer imposto em território timorense.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

38. Não há previsão legal de outras isenções de pagamento de imposto para a ANP relativamente à maior parte das suas receitas, daqui não se deve retirar que esta entidade deva pagar qualquer tipo de imposto porque não existe na Lei Tributária uma norma jurídica que preveja a tributação dos rendimentos da ANP ou a tributação de quaisquer rendimentos relacionados com a actividade petrolífera, tendo em conta os preceitos que fixam os impostos e as excepções já vistas.
39. Ao pagamento de imposto também se opõe a natureza jurídica das receitas próprias desta entidade e o facto das restantes receitas serem cobradas em nome de terceiros, o Estado Timorense.
40. Não existindo no ordenamento jurídico-tributário timorense qualquer norma que submeta a ANP ou as suas receitas a imposto sobre o rendimento, conclui-se que esta entidade não se encontra sujeita a imposto sobre o rendimento em Timor-Leste.

Submete-se o presente Parecer à consideração de V. Ex^ª., para ser anexado ao Relato.

Unidade de Apoio Técnico de Auditoria, 1 de Março de 2016.

A Auditora

Rosa Castro



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

7. FICHA TÉCNICA

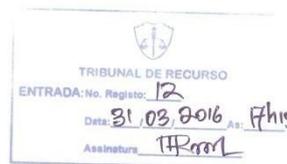
UNIDADE DE APOIO TÉCNICO DE AUDITORIA

Supervisão da Equipa	Luis Filipe Mota
Equipa de Verificação Interna de Contas	Lauriano Soares
	Rosa Castro



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

8. RESPOSTA DOS RESPONSÁVEIS AO CONTRADITÓRIO



Endereço : Andar Térreo Ala Leste do Palácio do Governo, Edifício nº 1, Avenida Marginal
Dili, Timor-Leste, PO Box 113, Telephone: +670 3 324 098 / 3317216 / 3317215 / 3312735

TRIBUNAL DE RECURSO

Câmara de Contas

TR/CContas/2016/39

Processo N.º: 05/2015/VIC/CC

*A auditoria para analisar
e relatar.*

*Dili, 31/3/16
[Signature]*

CONFIDENCIAL

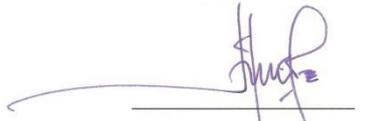
Dili, 31 de março de 2016

VENERANDOS JUIZES CONSELHEIRO:

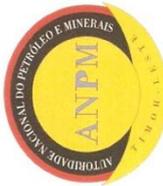
AUTORIDADE NACIONAL DO PETRÓLEO E MINERAIS (ANPM), tendo sido notificada, a 11 de março de 2016, do aliás douto Relato de Verificação Interna de Contas da ANP – Ano de 2013 –, à margem referenciado, vem, muito respeitosamente e nos termos do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, que aprovou a Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (cujas funções são exercidas junto deste Tribunal de Recurso), apresentar em sede de contraditório a sua pronúncia que, para o efeito, se junta em anexo.

Com elevada estima e consideração, aceitem, Senhores Venerandos, os nossos melhores cumprimentos,

O Presidente da ANP


(Gualdino do Carmo da Silva)

Junta: 1 documento e 6 anexos em dossiê próprio.



Endereço : Andar Térreo Ala Leste do Palácio do Governo, Edifício nº 1, Avenida Marginal
Dili, Timor-Leste, PO Box 113, Telephone: +670 3 324 098 / 3317216 / 3317215 / 3312735



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Resposta da ANPM ao Tribunal de Recurso no âmbito do Processo da Verificação Interna de Contas

COMENTÁRIO DO TRIBUNAL DE RECURSO		RESPOSTA DA ANPM
PREPARAÇÃO E APROVAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS		
1	A ANP deverá enviar o comprovativo da aprovação do seu Relatório Anual de 2013 pelo Conselho Diretivo.	O Relatório Anual da ANP de 2013 foi aprovado pelo Conselho Diretivo através da Deliberação N.º ANP/BoD/RES/14/002, de 17 de setembro de 2014. Juntamos em anexo cópia da referida Deliberação do Conselho Diretivo (<i>Documento # 1</i>).
2	A ANP deverá enviar o comprovativo do envio do Relatório Anual da ANP de 2013 ao Ministro do Petróleo e dos Recursos Minerais.	O Relatório Anual da ANP de 2013 foi enviado ao Ministro do Petróleo e dos Recursos Minerais no dia 11 de Agosto de 2014. Juntamos em anexo cópia da carta da ANP dirigida a S.E. O Ministro do Petróleo e dos Recursos Minerais, respeitante ao envio do Relatório Anual da ANP de 2013 (<i>Documento # 2</i>).
DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA		
3	Existe uma diferença entre o saldo contabilístico apresentado na reconciliação bancária e os apresentados na Demonstração da Posição Financeira e no <i>Detail Trial Balance</i> , no valor de 390 USD, relativa à conta "ANZ Dili US\$ Account – JPDA", que deverá ser esclarecida pela ANP no âmbito do contraditório.	A diferença no montante de 390 USD referida no Relato de Verificação Interna de Contas deve-se ao facto de a ANP ter enviado ao Tribunal de Recurso, no dia 25 de março de 2015, um relatório não auditado de reconciliação, no qual o ajustamento feito relativamente ao montante de 390 USD ainda não se encontrava refletido. Deste modo, juntamos em anexo a versão

Handwritten initials and a signature mark.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

4	<p>Também no contraditório, deverá ser enviado pela ANP, documento comprovativo (extrato bancário ou outro) relativo à conta “ANP Credit Card Security”, reportado à data de 31/12/2013.</p>	<p>impressa do relatório de reconciliação mais recente com o número atual de 1.522.341,22 USD (Documento # 3).</p> <p>A conta “ANP Credit Card Security” foi aberta em 2010 junto do HSBC em Singapura. Esta conta foi aberta para segurança dos <i>Corporate Credit Card</i> da ANP.</p> <p>Juntamos em anexo cópia dos documentos comprovativos da abertura da referida conta juntamente com os documentos de suporte demonstrativos das operações realizadas na mesma, reportadas a 31 de dezembro de 2013, dos Procedimentos de Utilização do Cartão de Crédito Corporate (<i>Corporate Credit Card Usage Procedure</i>) e das Orientações do Cartão de Crédito Corporate (<i>Corporate Credit Card Guideline</i>) (Documento # 4).</p> <p>A receita derivada da venda de ativos em 2013 foi depositada/transferida para as contas bancárias da ANP, num total de US \$18.107,00, nas seguintes datas:</p> <p>26 de abril 2013, e 1 e 7 de outubro 2013.</p> <p>No entanto, o montante de US \$ 21.094,00 é referido na rubrica atividades de investimento. A diferença entre o depósito em numerário de US \$18.107 e o valor refletido nas atividades de investimento como US \$ 21.094,00, num total de US \$2.987,00, resulta do valor total da disposição de ativos (US \$70.257,00) e da amortização no momento da disposição, no valor de US \$67.268,00. Adicionalmente, por favor consultem a Nota 8 – Ativos Fixos no Relatório de Auditoria Financeira de 2013.</p> <p>Em anexo encontrarão uma cópia dos estratos bancários referidos, que comprovam os mencionados depósitos/transfêrencias, bem como o Relatório de Auditoria Financeira de 2013 (Documento # 5).</p>
5	<p>No contraditório, a ANP deverá juntar comprovativo do depósito em conta bancária dos rendimentos provenientes da venda de ativos realizada no ano de 2013, que totalizam 21.094 USD.</p>	

Handwritten initials: P R and a signature.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

NOTAS ÀS DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS	
6	<p>Ao contrário do que aconteceu nos anos anteriores, a informação contida nas Notas às Demonstrações Financeiras do ano de 2013 é insuficiente no que diz respeito aos Gastos Gerais e de Administração. Com efeito, apenas consta da Nota 13 informação sobre o valor de 2.506.065 USD, quando o total foi de 3.129.805 USD.</p> <p>A Nota 13 às Demonstrações Financeiras apenas contém informação sobre o valor de 2.506.065 USD devido ao facto de o relatório do auditor financeiro externo (Deloitte) não fornecer informação completa, tal como apresentada na demonstração do rendimento no valor de 3.129.805 USD. A ANPM enviou um email à Deloitte a solicitar uma explicação sobre os motivos pelos quais a nota 13 não contém informação completa sobre as despesas. No entanto, os detalhes das informações relativas ao montante de 3.129.805 USD foram novamente apresentados na nota 13 da Demonstração do Rendimento de 2014, no âmbito do Relatório Anual da ANP de 2014 enviado ao Tribunal de Recurso.</p> <p>Juntamos em anexo cópia do Relatório Financeiro de 2014 e do email enviado à Deloitte tendo em vista a clarificação dos motivos pelos quais a nota 13 não contém informações detalhadas sobre as despesas (Documento # 6).</p>

9 2 DV