



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

**RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO
EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ATÉ AO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2012**

Dili, Setembro de 2013.



Índice Geral

Índice Geral	2
Índice de Tabelas	3
Índice de Figuras	3
Relação de Siglas e Abreviaturas	4
Ficha Técnica	5
I. INTRODUÇÃO	6
1.1 Considerações Gerais	6
1.2 Metodologia	6
1.3 Enquadramento Legal.....	7
II. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO TRIMESTRAL À CÂMARA DE CONTAS	7
III. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ATÉ AO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2012	8
3.1 Receita	8
3.1.1 Receita Doméstica	9
3.1.1.1 Receita Fiscal	9
3.1.1.2 Receita não Fiscal	10
3.1.2 Receita de Capital.....	11
3.2 Despesa	11
3.2.1 Do Fundo Consolidado de Timor-Leste – FCTL	11
3.2.1.1 Despesas por Categoria Económica	11
3.2.1.1.1 Incongruências nos mapas de despesas	14
3.2.1.2 Despesas por Categoria Orgânica.....	15
3.2.2 Do Fundo das Infra-estruturas – FI	20
3.2.3 Do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano – FDCH.....	24
3.3 Dívida Pública	27
3.4 Tesouraria.....	28
3.4.1Avanços de Dinheiro.....	28
3.5 Receita e Despesa Global	29
3.5.1 Perímetro da Consolidação da Conta.....	29



3.5.2 Receita vs Despesa	31
3.5.3 Instituições Auto Financiadas	32
IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	36
V. DECISÃO	38

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Receita global prevista vs executada.....	9
Tabela 2- Despesa global do FCTL - categoria económica	12
Tabela 3 – Despesa do FCTL– categoria orgânica	15
Tabela 4 – Relação dos serviços com alteração orçamental superior a 20%.....	20
Tabela 5 – Despesa do FI– por Programa.....	21
Tabela 6 – Despesa do FDCH– por Programa	25
Tabela 7 – Avanços de dinheiro - FCTL, FI, FDCH.....	29
Tabela 8 – Receita e despesa global – categoria económica.....	31
Tabela 9 – Despesa das <i>instituições auto financiadas</i>	32
Tabela 10 – Receita vs Despesa - <i>instituições auto financiadas</i>	33
Tabela 11 – Peso de receita executada das <i>instituições auto financiadas</i> na despesa total	34
Tabela 12 – Peso da receita das <i>instituições auto financiadas</i> no total da receita cobrada 3ºT 2012	35

Índice de Figuras

Figura 1 – Mapa de declaração financeira.....	14
Figura 2 – Relação de entidades em situação irregular.....	30



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relação de Siglas e Abreviaturas

ANATL	Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste
APORTIL	Administração Portuária de Timor-Leste
ADN	Agência de Desenvolvimento Nacional
ANAAA	Agência Nacional de Avaliação e Acreditação Académica
ADB	Asean Development Bank
AA	Autonomia Administrativa
AAFP	Autonomia Administrativa Financeira e Patrimonial
ANP	Autoridade Nacional do Petróleo
CNA	Comissão Nacional de Aprovisionamento
Com_SecEst	Conselho de Ministros - Secretaria de Estado
CGE	Conta Geral do Estado
DL	Decreto-Lei
EDTL	Electricidade de Timor-Leste
EP	Empresa Pública
FCTL	Fundo Consolidado de Timor-Leste
FI	Fundo das Infra-estruturas
FDCH	Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano
IGE	Instituto de Gestão de Equipamentos
IP	Instituto Público
JICA	Japan International Cooperation Agency
LOGF	Lei do Orçamento e Gestão Financeira
LOCC	Lei Orgânica da Câmara de Contas (do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas)
NICSP	Normas Internacionais de Contabilidade para o Sector Público
N.º	Número
OGE	Orçamento Geral do Estado
p.p	Pontos Percentuais
RTTL	Rádio e Televisão de Timor-Leste
SGP	Secretariado dos Grandes Projectos
SAMES	Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos Médicos
UNTL	Universidade Nacional de Timor Lorosae
USD	Dólares dos Estados Unidos da América
Vs	Versus
WB	WorldBank
3ºT	Terceiro Trimestre



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Ficha Técnica

Ficha Técnica

Auditora Coordenadora

Maria Alexandra Mesquita

Auditora

Sandrine Isabel Santos

Auditores Estagiários

Aidil de Oliveira

António Soares

Edígia Martins

Francisco Costa

João Magalhães

Silvino Mau Curu

Juíz relator

Cláudio de Jesus Ximenes



I. INTRODUÇÃO

1.1 Considerações Gerais

O documento que ora se apresenta, em sede de acompanhamento da execução orçamental, incide sobre o *Relatório de Execução Orçamental até ao Terceiro Trimestre de 2012* que engloba as receitas e despesas realizadas pelos serviços, entidades autónomas e fundos especiais que compõem a Conta Geral do Estado de Timor-Leste. O referido Relatório foi elaborado pelo Ministério das Finanças nos termos da Orgânica do Ministério das Finanças em vigor no período em análise, Decreto-Lei n.º 13/2009, de 25 de Fevereiro, e nos termos da f) do n.º 2 do artigo 17º do Diploma Ministerial n.º 1/2009, de 30 de Abril, que define o Estatuto Orgânico da Direcção-Geral de Finanças do Estado.

Deve-se ter em consideração que os valores apresentados no referido relatório são provisórios e não foram objecto de auditoria por parte deste Tribunal.

A elaboração do presente relatório encontra-se prevista no Plano Anual de Acção da Câmara de Contas para o ano de 2013, aprovado a 14 de Março do corrente, através da Deliberação n.º 2/2013. Convém realçar que este é o primeiro Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental elaborado pela Câmara de Contas do Tribunal de Recurso.

É no cumprimento dos preceitos constitucionais e legais que a Câmara de Contas do Tribunal de Recurso apresenta este **Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental até ao Terceiro Trimestre de 2012**.

1.2 Metodologia

A metodologia seguida para a elaboração do presente relatório de acompanhamento prende-se essencialmente com a *análise numérica das demonstrações financeiras da execução orçamental*, o que inclui a análise das receitas e das despesas do Fundo Consolidado bem como a análise da informação de receita e despesa das Instituições Auto Financiadas, do Fundo das Infra-estruturas e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.



Para efeitos de verificação da correção dos dados apresentados, teve-se em consideração a informação constante da Conta Geral do Estado de 2011 e da Lei do Orçamento Geral do Estado (OGE) para 2012. Saliente-se que a publicação do relatório do Ministério das Finanças, apenas em 2013, ou seja, fora do prazo legal, bem como o facto de a Câmara de Contas não dispor de um perfil de consulta no *Freebalance* para efeitos de acompanhamento da execução do orçamento e certificação dos valores referentes à execução do OGE, dificultou de certo modo a elaboração do relatório agora apresentado.

1.3 Enquadramento Legal

Nos termos da Constituição, compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado (n.º 3 do artigo 129º), a execução do Orçamento é fiscalizada pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e pelo Parlamento Nacional (artigo 145º, n.º 3). Até à instalação e entrada em funções do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, as funções atribuídas por aquela lei à Câmara de Contas são exercidas pelo Tribunal do Recurso (n.º 1 do artigo 84º da Lei n.º 9/2011). Compete ao Parlamento Nacional fiscalizar a execução orçamental do Estado e deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução (artigo 95º, n.º 3, alíneas d) e e).

Nos termos da Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto, compete à Câmara de Contas fiscalizar a execução do Orçamento do Estado, e, para isso, pode solicitar a quaisquer entidades, públicas ou privadas, as informações necessárias (artigo 28º, n. 1).

II. APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO TRIMESTRAL À CÂMARA DE CONTAS

Nos termos do artigo 44, da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, (sobre o Orçamento e Gestão Financeira) alterada pela Lei 9/2011, de 17 de Agosto, estabelece-se que o governo apresenta ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, relatórios sobre a evolução do orçamento respeitante aos primeiros três, seis e nove meses de cada ano financeiro (n. 1.), e que o prazo para a entrega desses relatórios é de dois meses após o final do período coberto pelos relatórios. O *Relatório de Execução Orçamental até ao Terceiro Trimestre de 2012*, em análise, foi



extraído do *site* do Ministério das Finanças no dia 02 de Fevereiro¹, por não ter sido formalmente enviado à Câmara de Contas.

Este Relatório engloba as declarações de Receitas, de Despesas por Itens e por Funções, declaração de Despesas por Entidades, bem como declaração de Despesas do Fundo das Infra-estruturas e do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano.

III. RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTAL ATÉ AO TERCEIRO TRIMESTRE DE 2012

O Orçamento Geral do Estado para o ano 2012 foi aprovado pela Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro. De acordo com a Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, define-se o regime jurídico sobre o Orçamento e Gestão Financeira, que inclui os princípios, as regras e os procedimentos aplicáveis à elaboração do orçamento e à sua execução. A execução orçamental inicia-se com o aviso de autorização de despesas emitido pelo Director do Tesouro, que permite aos ministérios e secretarias do Estado a gastar ou a comprometer-se a gastar dotações ou parte de dotações orçamentais (artigo 39º). O Ministro das Finanças estabelece sistemas de classificação para fins de registo do orçamento e contabilidade que permitam uma análise de despesas por organização, função e categoria económica (artigo 43º) tendo em conta os requisitos de classificação da base de caixa.

3.1 Receita

A Lei 16/2011 aprova o total de receitas por agrupamentos, incluindo as receitas próprias dos serviços e fundos autónomos, dos fundos especiais e empréstimo (a) do artigo 2º).

O total da receita cobrada até ao terceiro trimestre de 2012 foi de 1.005.263 milhares de USD sendo a estimativa anual actual no valor de 1.630.980 milhares de USD. A taxa de execução da receita foi de 62%, justificada pela cobrança das *receitas de capital* (que correspondem ao grosso das receitas totais). Apesar destas receitas terem sido cobradas a 61% até Setembro, o total de receitas cobradas no valor de 1.005.263 milhares de USD foi utilizado (em despesas) em apenas 78%.

A tabela que segue dá um panorama geral da receita arrecadada até Setembro de 2012:

¹<http://www.mof.gov.tl/budget-execution-report-2012-3rd-quarter-3/#>



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 1 – Receita global prevista vs executada

Receita	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	USD'000	
				% de execução 3º T 2012	% de execução 3º T 2011
1. Receitas domesticas (2+3)	136,080	136,080	97,263	71%	65%
2. Receitas fiscais	95,060	95,060	70,688	74%	77%
3. Receitas não fiscais	41,020	41,020	26,575	65%	49%
4. Receitas de Capital a partir do Fundo de Petróleo	1,494,900	1,494,900	908,000	61%	52%
5.Total de receitas do orçamento do Estado (1+4)	1,630,980	1,630,980	1,005,263	62%	53%

Fonte: Relatório Execução Orçamental 3º T 2012, OE 2012

3.1.1 Receita Doméstica

Constituem *Receitas Domésticas* as receitas relativas a cobranças de impostos, taxas, multas, vendas, entre outras receitas arrecadadas no país, bem como as receitas provenientes das cobranças feitas pelas *Instituições autofinanciadas*. As *Receitas Domésticas* são classificadas em *Receitas Fiscais* e *Receitas não Fiscais*.

Até ao terceiro trimestre de 2012, a *Receita Doméstica* atingiu o valor de 97.263 milhares de USD, que representa uma taxa de execução de cerca de 71%. Importa salientar que as *Receitas Domésticas* arrecadadas neste período em análise (97.263 milhares de USD) cobrem apenas 20% do total das despesas (473.591 milhares de USD) realizadas através do Fundo Consolidado de Timor-Leste (FCTL).

3.1.1.1 Receita Fiscal

As *Receitas Fiscais* cobradas até ao período em análise representam cerca de 73% das *Receitas Domésticas* e 7% do total das receitas cobradas.

Da análise da *Declaração 1 – Resumo de Receitas* do Relatório de Execução Orçamental até ao terceiro trimestre de 2012 - verifica-se que a Rubrica *Empregados do Governo* (código 5100), com execução no mesmo período do ano de 2011, não foi objecto de previsão no Orçamento do Estado e, no entanto, foram cobradas até Setembro um total de 500 milhares de USD destas receitas.

Questionado sobre este ponto, o Ministério das Finanças respondeu, através de Ofício n.º 00523/V/GVMF/2013, de 18 de Julho, dizendo que:

“ O montante é de 500.000 dólares. Nas estimativas orçamentais os impostos sobre rendimentos de empregados do Governo são incluídos nos impostos sobre rendimentos



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

gerais. Todavia o registo das receitas classifica estes impostos como impostos sobre rendimentos de empregados do Governo e outros. Futuramente a Direcção de Política Macroeconómica irá fornecer a discriminação entre receitas de impostos sobre rendimentos de empregados do Governo e outros, a fim de permitir uma melhor comparação por parte do Tribunal e de outros utilizadores”.

Observa-se do relatório trimestral que foram cobradas receitas num valor aproximado de 1 milhão de USD sem previsão inicial.

3.1.1.2 Receita não Fiscal

Segundo a *Declaração 1 (Resumo de Receitas)* do relatório em análise, estava previsto um total de 480 milhares de USD de receitas provenientes da cobrança de *Propinas* da Universidade Nacional a serem cobradas durante o ano de 2012. No entanto, essa *Declaração* não apresenta informação de receitas arrecadadas até ao final do terceiro trimestre sabendo-se que esta entidade cobra propinas por cada semestre do ano lectivo.

Relativamente a esta questão, o Ministério das Finanças respondeu dizendo que:

“ A Universidade Nacional abriu uma conta temporária, com autorização do Tesouro, conforme previsto na lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira (LOGF). Os fundos foram acumulados na conta temporária e transferidos apenas no 4.º trimestre de 2012”, e também acrescentou que “A questão está a ser investigada pela Auditoria Interna do Ministério das Finanças e as constatações serão reportados ao Tribunal de Contas”

A questão tem a ver com o registo da informação da receita cobrada pela UNTL que tem de ser actualizada nos Relatórios Trimestrais independentemente da sua transferência.

Acresce ainda que, no ano anterior, até ao terceiro trimestre, a cobrança destas *Propinas* atingiu um total de 433 milhares de USD.

Verifica-se também na mesma *Declaração* a existência de dois códigos de classificação de receita para uma mesma rubrica: 5508 & 5515 - *Venda de produtos locais* com montantes arrecadados de 18 milhares de USD e 165 milhares de USD, respectivamente.

Relacionado a esta questão, o Ministério das Finanças respondeu que:

“ O item operacional 5508 diz respeito a receitas a partir do Centro de Formação de Bambu, conforme solicitado pelo antigo Ministério da Economia e Desenvolvimento, com o intuito de ajudar a identificar e a gerir receitas desta instalação. A outra conta 5515 diz respeito à venda de Outros Produtos Locais a partir do 3.º trimestre de 2013 - as receitas de ambas as fontes serão combinadas e reportadas em conformidade”.



3.1.2 Receita de Capital

Conforme se pode depreender da tabela 1, até ao final do terceiro trimestre de 2012, a *Receita de Capital* proveniente do Fundo do Petróleo foi arrecadada a 61%, ficando o remanescente de 39% (equivalente a 586.900 milhares de USD) para ser levantado do Fundo do Petróleo, o que pode afectar a boa execução do orçamento até ao final do ano. Realça-se que até ao final do primeiro trimestre esta receita de capital não havia sido arrecadada, tendo sido utilizado o saldo da conta que transitou do ano de 2011 para 2012.

Tendo em conta a estimativa inicial, as *Receitas de Capital* cobrem cerca de 89,3% do total do Orçamento do Estado.

3.2 Despesa

A Lei 16/2011 aprova “o total de despesas por agrupamentos, incluindo as verbas a serem transferidas do Orçamento Geral do Estado para os serviços e fundos autónomos (...)” (b) do artigo 2º).

3.2.1 Do Fundo Consolidado de Timor-Leste – FCTL

O total da despesa executada até ao terceiro trimestre de 2012 através do Fundo Consolidado de Timor-Leste foi de 473.590 milhares de USD sendo a estimativa anual final no valor de 843.869 milhares de USD.

3.2.1.1 Despesas por Categoria Económica

A tabela mostra o comportamento da execução orçamental das despesas do Fundo Consolidado de Timor-Leste no período compreendido entre 1 de Janeiro e 30 Setembro de 2012.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 2- Despesa global do FCTL - categoria económica

Designação	Orçamento Final	Execução 3º T 2012	Peso Execução 3º T 2012	Taxa Execução 3º T 2012	Execução 3º T 2011	Taxa Execução 3º T 2011	USD'000
							Variação homóloga
<i>Despesas recorrentes</i>	670,459	417,913	88%	62.3%	299,379	55%	118,534
Salários e vencimentos	141,097	87,700	19%	62.2%	73,433	63%	14,267
Bens e serviços	331,135	186,911	39%	56.4%	134,354	52%	52,557
Transferências	198,227	143,302	30%	72.3%	91,592	52%	51,710
<i>Despesas de Capital</i>	173,410	55,677	12%	32.1%	42,813	52%	12,864
Capital menor	48,725	19,028	4%	39.1%	7,761	22%	11,267
Capital desenvolvimento	124,685	36,649	8%	29.4%	35,052	36%	1,597
Total de despesa	843,869	473,590	100%	56.1%	342,192	54%	131,398

Fonte: Declaração 2 do Relatório de Execução Orçamental 3º T 2012

As estimativas das despesas do FCTL em 2012 foram de 843.869 milhares de USD. As despesas executadas até Setembro foram de 473.590 milhares de USD, o que representa uma taxa de execução orçamental de 56,1% contra os 54% do mesmo período de 2011. Sobre os grandes agregados das *Despesas Recorrentes* e das *Despesas de Capital*, verifica-se que as *Despesas de Capital* apresentaram uma variação para mais de 12.864 milhares de USD e as *Despesas Recorrentes* aumentaram em 118.534 milhares de USD face ao período homólogo anterior. A mais representativa das *Despesas Recorrentes* e das *Despesas de Capital* executadas, é a relativa à rubrica de *Bens e Serviços*, que corresponde a 39% do total. A taxa de execução desta rubrica foi de 56,4%, mais 4,4p.p. do que a execução do mesmo período do ano anterior.

De acordo com o relatório do terceiro trimestre, verifica-se que a sub-rubrica *Outros Serviços Diversos* da rubrica *Bens e Serviços* (assim como a sub-rubrica de *Outros Equipamentos Diversos* da rubrica *Capital Menor*) apresenta um valor considerável tanto em termos previsionais como em termos de execução, o que não vai ao encontro do princípio da especificação emanando no n.º 1 do artigo 7º da LOGF que diz que “o Orçamento do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas”.

No conjunto das despesas, a rubrica *Transferências* revela a maior taxa de execução (cerca de 72,3%). No geral, a sub-rubrica de maior expressão foi a de *Pagamentos de Benefícios Pessoais* que atingiram uma execução de 108.638 milhares de USD (23% do total das despesas do FCTL executadas no período em análise).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

As *Despesas de Capital do Fundo Consolidado* representam 12% do total das despesas realizadas através deste Fundo, sendo de maior peso as de *Capital de Desenvolvimento*. Neste agrupamento, a execução da rubrica de *Capital Menor* apresentou uma melhoria na sua performance, tendo registado até ao terceiro trimestre de 2012 a taxa de execução de 39,1% contra os 22% do mesmo período de 2011. A mais baixa taxa de execução registou-se nas sub-rubricas *Equipamento de Escritório* (8%) e *Geradores* (0%). A rubrica de *Capital de Desenvolvimento* apresentou uma execução de apenas 29,4%. Observa-se que a sub-rubrica de *Aquisição de Edifícios* obteve uma taxa de execução elevada de 5159%, o que significa que foram pagas despesas sem cobertura orçamental.

Segundo a justificação do Ministério das Finanças:

“A Lei do Orçamento Geral do Estado é aprovada a nível de Categoria Orçamental, enquanto as transações no Livro-Caixa Geral são registadas mais detalhadamente por item. Assim, itens deste tipo são abrangidos pela Lei do Orçamento do Estado, a qual é aprovada a níveis mais elevados”.

Tendo em conta esta justificação do Ministério das Finanças pode-se concluir que o sistema permite efectuar despesas em cada item para além do valor inscrito como orçamento final de cada item.

Outro facto a salientar tem a ver com as sub-rubricas *Injecção de Capital* e *Equipamento de Capital Maior* todos da rubrica *Capital de Desenvolvimento* que apresentaram execuções sem previsão orçamental.

Relativamente esta questão o MF respondeu que:

“A estrutura do Mapa de Contas faz com que as despesas sejam categorizadas como Categoria Orçamental, ao passo que as transacções no Livro-Caixa Geral- FreeBalance são registadas por item. As despesas podem ultrapassar os valores previstos a nível de item mas não a nível de categoria”.

E acrescentou ainda que

“O controlo orçamental é exercido com base nas dotações presentes no Anexo II da Lei do Orçamento Geral do Estado. Tais dotações estão especificadas ao nível da categoria e ao nível da classificação orgânica. De acordo com o artigo 38 da LOGF a transferência a partir das dotações orçamentais não pode exceder 20% do total das mesmas. O mecanismo de controlo orçamental assegura que as transferências entre dotações não ultrapassam os 20% impostos pela LOGF. Desde que os orçamentos estejam dentro da dotação orçamental são permitidas variações a nível de item”.

Relativamente a este esclarecimento, a questão tinha a ver com despesas registadas nas sub-rubricas *Injecção de Capital*, no valor de 217 milhares de USD, e *Equipamento de*



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Capital Maior, no valor de 4.656 milhares de USD, quando essas sub-rubricas não tinham previsão, nem no Orçamento inicial e nem no final (como se vê na Declaração 2 (Despesas por Itens - Todo o Governo).

3.2.1.1.1 Incongruências nos mapas de despesas

Verifica-se nas várias amostras analisadas que nos mapas de despesas do FCTL anexos ao relatório do terceiro trimestre constava que o **Saldo** = *Orçamento Final - Despesas em Dinheiro - Adiantamentos - Adiantamentos - Obrigações - Compromissos*. Isto quer dizer que os valores relativos aos “adiantamentos” são registados em duplicado, o que distorce o valor do Saldo apresentado de cada serviço/entidade. Ver extracto da figura que segue:

Figura 1 – Mapa de declaração financeira

Codigo	Rubrica de Despesas	2011	Orçamento Original(A)	Orçamento Final(B)	Despesas em Dinheiro(C)	% C/B	Adiantamentos(D)	Obrigações (E)	Compromissos(F)	Saldo B-(C+D+E+F)
	Despesas	5,700	5,677	6,415	3,299	51.4	115	624	112	2,151
01	Salários e Vencimentos	290	500	312	242	77.5	-	-	-	70
600	Salários	282	494	306	242	79.0	-	-	-	64
610	Horas Extraordinarias	8	6	6	-	-	-	-	-	6
615	Abonos	-	-	-	-	-	-	-	-	-
02	Bens e Serviços	5,138	4,821	5,659	3,054	54.0	115	486	68	1,821
140	Adiantamentos Distritais	-	-	-	-	-	-	-	-	-
620	Viagens Locais	86	128	138	57	41.0	-	-	-	81
625	Viagens ao Estrangeiro	565	364	514	469	91.3	-	5	-	40
630	Formação Profissional e Seminários	39	12	12	-	-	-	-	-	12

Fonte: Extraído do Relatório de Execução Orçamental 3ºT - 2012, pg. 18

De acordo com a figura, observa-se que do valor 6.415 – (3.299 + 115 + 624 + 112) = 2.265 e não 2.151 como é apresentado. A diferença entre estes dois valores é de 115, ou seja, igual ao valor dos adiantamentos.

Relativamente a esta questão o MF respondeu:

“Revimos a fórmula e confirmamos que a redução de avanços foi calculada apenas uma vez. Se nos for especificado em que parte do mapa há avanços deduzidos duas vezes trataremos de rever a questão e reportar novamente ao Tribunal”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

3.2.1.2 Despesas por Categoria Orgânica

O Relatório de Execução Orçamental até ao terceiro trimestre de 2012 apresenta Declarações de Despesas de 29 entidades do Estado, aos quais foram sintetizados e traduzidos na tabela que segue:

Tabela 3 – Despesa do FCTL– categoria orgânica

Código	Designação	Orçamento Inicial	Orçamento final	Variação	Peso		Taxa Execução
					Orçamento Final	Execução	
1	Presidente da República	5,677	6,415	738	0.72%	3,299	51.43%
2	Parlamento Nacional	15,569	15,569	0	1.74%	5,105	32.79%
3	Primeiro Ministro e presidência do conselho de Ministros (COM)	51,302	53,777	2,475	6.03%	21,504	39.99%
4	COM_Sec. Est. Conselho dos Ministros	4,082	4,822	740	0.54%	3,207	66.51%
5	COM_Sec. Est. Juventude e Desporto	5,795	5,795	0	0.65%	2,665	45.99%
6	COM_Sec. Est. Recursos Naturais	6,319	6,319	0	0.71%	5,116	80.96%
7	COM_Sec. Est. Política Energetica	3,287	2,547	-740	0.29%	1,194	46.88%
8	COM_Sec. Est. Formação Profissional e Emprego	22,255	22,280	25	2.50%	6,497	29.16%
9	COM_Sec.Est. Promoção Igualdade	1,378	1,378	0	0.15%	801	58.13%
10	Ministerio da Defesa e Seguranca	64,082	72,771	8,689	8.16%	39,000	53.59%
11	Ministerio dos Negocios Estrangeiros	22,078	20,578	-1,500	2.31%	11,459	55.69%
12	Ministerio das Financas	15,700	22,542	6,842	2.53%	10,665	47.31%
13	Dotações para todo Governo	46,995	34,701	-12,294	3.89%	14,305	41.22%
14	Ministerio da Justica	11,870	11,870	0	1.33%	4,185	35.26%
15	Ministerio da Saúde	48,323	51,928	3,605	5.82%	29,725	57.24%
16	Ministerio da Educação e Cultura	94,773	94,769	-4	10.62%	46,313	48.87%
17	Ministerio Estatal	74,573	76,073	1,500	8.53%	27,424	36.05%
18	Ministerio da Economia e Desenvolvimento	10,015	9,443	-572	1.06%	6,929	73.38%
19	M. da Solidaridade social	127,986	162,047	34,061	18.16%	101,160	62.43%
20	M. das Infra-Estruturas	155,479	156,129	650	17.50%	93,543	59.91%
21	M. comercio, turismo e industria	18,894	21,067	2,173	2.36%	15,738	74.70%
22	M. da Agricultura e Pescas	16,186	16,686	500	1.87%	9,485	56.84%
23	Tribunais	2,789	2,789	0	0.31%	1,298	46.54%
24	Procuradoria da Republica	4,291	4,291	0	0.48%	2,074	48.33%
25	Provedoria dos direitos humanos e justica	1,249	1,322	73	0.15%	845	63.92%
26	RTTL	3,327	3,466	139	0.39%	2,491	71.87%
27	Comissão Nacional das Elicções	5,848	6,443	595	0.72%	5,955	92.43%
28	Comissão Anti-Corrupção	1,442	1,442	0	0.16%	631	43.76%
29	Comissão da Função Publica	2,305	2,990	685	0.34%	1,162	38.86%
Total despesa		843,868	892,249	48,381	100.00%	473,775	53.10%

Fonte: Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012

Da informação recolhida nas *Declarações de Despesas* apresentadas no relatório, verificou-se que o total do Orçamento Final do Fundo consolidado de Timor-Leste com as alterações entretanto efectuadas até ao terceiro trimestre de 2012, verificado através da Declaração 4 (Despesas por Ministérios) foi de 892.249 milhares de USD contra os 843.868 milhares de USD apresentado na Declaração 2 (*Despesas por Itens - Todo o Governo*), o que perfaz uma diferença entre essas declarações de 48.381 milhares de USD.

Relativamente ao total do orçamento FCTL o Ministério das Finanças respondeu que:



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

“O Tesouro reconhece que há uma diferença de 48.4 milhares de dólares entre a Declaração 2 e a Declaração 4. Este montante reflecte a Lei do Orçamento Rectificativo aprovada em Outubro de 2012. As Declarações de 2012 relativas ao terceiro trimestre foram geradas utilizando 2 fontes de dados diferentes (Tesouro e Módulo do Orçamento). Os dados provenientes do Tesouro foram obtidos a partir de uma cópia de segurança datada de 30 de Setembro de 2012, ao passo que os dados provenientes do Módulo do orçamento foram obtidos no dia em que os relatórios foram gerados (em Novembro de 2012)”.

E salientou também que:

“Deste modo os valores orçamentais foram indicados de forma incorrecta e não deveriam ter tido em conta a Rectificação ao Orçamento de 2012 ou quaisquer transferências efectuadas após 30 de Setembro e considerou que o erro ocorreu em virtude de o Ministério das Finanças ter tido de gerir os dois sistemas em separado durante um curto espaço de tempo após a criação do novo governo. Isto foi necessário já que houve pouco tempo para alterar os sistemas financeiros da anterior estrutura de governo para a nova estrutura de governo. O Ministério operou temporariamente os dois sistemas em separado de modo permitir ao novo Governo operar usando a nova estrutura e sem abrandar necessariamente o processo de pagamentos. Esta questão foi entretanto resolvida”.

De acordo com a Declaração 2 -(Despesas por Itens - Todo o Governo) foram efectuadas alterações orçamentais² entre rubricas das despesas do Fundo Consolidado que não alteraram o valor total previsto no Orçamento Inicial aprovado pelo Parlamento. De acordo com a tabela anterior, o total das despesas executadas evidenciadas na Declaração 2 (Despesas por Itens - Todo o Governo) é de 473.591 milhares de USD, e na soma de Declaração 4 (Despesas por Ministérios) é de 473.775 milhares de USD, o que perfaz uma diferença entre estas duas declarações de 184 milhares de USD.

Relacionada com esta questão O MF informou que:

“A diferença diz respeito a ajustes no período anterior. É classificada como item de Folha de Balanço e não está afectada a qualquer Ministério específico”.

Observa-se ainda, através da tabela 3, que os órgãos com parcelas de despesas mais significativas relativamente ao Orçamento Final são: Ministério da Solidariedade Social (18,16%), Ministério das Infra-estruturas (17,50%) e Ministério da Educação e Cultura (10,62%).

Tiveram execução acima dos 70% a Secretaria do Estado dos Recursos Naturais (80,96%), o Ministério da Economia e Desenvolvimento (73,38%), o Ministério do Comercio, Turismo e Industria (74,7%), a Rádio e Televisão de Timor-Leste (71,87%), a Comissão Nacional das

² Da competência do Governo.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Eleições (92,43%). A Secretaria do Estado de Formação Profissional e Emprego atingiu a taxa de execução de apenas 29,16%.³

Da análise detalhada das despesas totais (a nível económico) verificou-se que a rubrica *Despesas de Contingência* do Ministério das Finanças, que não tinha montantes inicialmente previstos, foi objecto de Orçamento Final no valor de 6.842 milhares de USD, o que representa 30% do Orçamento Final deste Ministério. Importa salientar que os valores previstos na rubrica *Despesas de Contingência* referem-se essencialmente a *Contingência de Bens e Serviços*. Ora, é da competência do Ministério das Finanças a autorização para a efectivação das alterações Orçamentais de outra(s) rubrica(s) para a *Despesa de Contingência* e nos termos do n.º 3 do artigo 7º da LOGF, as *Despesas de Contingência* têm de ter, na sua previsão, carácter de necessidades não previsíveis e inadiáveis.

Relativamente a esta matéria, o MF esclareceu:

“A prática adoptada para as despesas de contingência é a de que as transferências da Reserva de Contingência são solicitadas pelos Ministérios, os quais têm obrigação de justificar o seu pedido com base nos critérios de serem despesas “imprevisíveis,” “urgentes” e “inadiáveis”, nos termos do artigo 37 da Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira, O Ministério das Finanças deve assegurar que o pedido é baseado na falta de orçamento da entidade que faz o pedido e verifica se os critérios da LOGF se encontram justificados, após o que envia para o Primeiro-Ministro para aprovação. Após aprovação do Primeiro-Ministro ou do Conselho de Ministros, o Ministério das Finanças processa a transferência e informa a entidade que a transferência foi aprovada e realizada e que o uso do dinheiro deve ser restrito ao pedido”.

E acrescentou:

“como se pode ver do resumo das despesas, os pagamentos a partir da Reserva de Contingência foram apenas de 9.1 milhões de dólares”.

Outro aspecto a salientar, é o facto de se ter efectuado, nas Contas do Ministério das Finanças, alterações orçamentais, para menos, na rubrica *Salários e Vencimentos* do Ministério das Finanças para reforçar as rubricas de *Bens e Serviços* e *Capital Menor*, o que viola o disposto no n.º 4 do artigo 38º da LOGF, que diz que “são proibidas transferências de fundos de categoria orçamental de salários e vencimentos para qualquer outra categoria orçamental”.

Relativamente a esta questão o MF respondeu:

³ Valores calculados com base nos Orçamentos Finais apresentados em cada uma das Declarações de Despesa dessas entidades.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

“As alterações orçamentais a partir da Categoria de Despesa de Salários e Vencimentos foram feitas através da Lei do Orçamento Rectificativo de 2012 e não através de transferências, pelo que não vai contra o n. 4 do artigo 38º da LOGF”.

E acrescentou:

“As Declarações de 2012 relativas ao terceiro trimestre foram geradas utilizando 2 fontes de dados diferentes (Tesouro e Módulo do Orçamento). Os dados provenientes do Tesouro foram obtidos a partir de uma cópia de segurança datada de 30 Setembro de 2012, ao passo que os dados provenientes do módulo do orçamento foram obtidos no dia em que os relatórios foram gerados (em Novembro de 2012). Deste modo os valores orçamentais foram indicados de forma incorreta e não deveriam ter tido em conta a Retificação ao Orçamento de 2012 ou quaisquer transferências efectuadas após 30 de Setembro”.

Ainda nas contas deste ministério regista-se que foram executadas despesas para lá das dotações autorizadas no Orçamento Final alterado., e, relativamente às rubricas de *Viagens ao Estrangeiro* (137,7%), *Aluguer de Veículos, Seguros e Serviços* (271,1%) e de *Equipamento de Comunicações* (419,1%). Relativamente a esta questão o MF alegou que:

“A estrutura do Mapa de Contas faz com que as despesas sejam categorizadas como Categoria de Despesa, ao passo que as transacções no Livro-Caixa Geral - FreeBalance são registadas por item. As despesas podem ultrapassar os valores previstos a nível de item mas não a nível de categoria”.

Argumentou ainda que:

“O controlo orçamental é exercido com base nas dotações presentes no Anexo II da Lei do Orçamento do Estado. Tais dotações estão especificadas ao nível da categoria e ao nível da classificação orgânica. De acordo com o artigo 38º da LOGF a transferência a partir das dotações orçamentais não pode exceder 20% do total das mesmas. O mecanismo de controlo orçamental assegura que as transferências entre dotações não ultrapassam os 20% impostos pela LOGF. Desde que os orçamentos estejam dentro da dotação orçamental são permitidas variações a nível de item”.

Ainda tendo em consideração a tabela 3 apresentada anteriormente, contra o que estava na lei, foram aumentados em mais de 20% os orçamentos do Ministério das Finanças (em 44%), o Ministério da Solidariedade Social (em 27%) e a Comissão da Função Pública (em 30%). Esses aumentos foram feitos à custa das Dotações para Todo o Governo, que, por isso, diminuíram em 26,2%.

Na medida das análises efectuadas, verificou-se que o relatório em análise não apresenta informações relativas às despesas do Quartel-General da F-FDTL.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Relativamente a esta questão, o Ministério das Finanças respondeu ao pedido de esclarecimento da Câmara de Contas dizendo que:

“Isto deve-se ao facto de faltarem páginas no relatório. O Ministério das Finanças fornecerá informações adicionais sobre despesas por parte do Quartel-General das F-FDTL”.

Todavia as despesas totais da FALINTIL do Ministério da Defesa e da Segurança apontam para um valor de 12.788 milhares de USD que correspondem às despesas do FALINTIL e do Quartel-General, sendo que relativamente a este último, não foi apresentada a declaração de despesas, o que se pressupõe que aquele valor já inclui as despesas do referido Quartel.

O mesmo facto aconteceu com as contas do Ministério da Saúde, conforme referido no ponto 3.5.3.

Verificou-se também que no OE foram previstas despesas de alguns serviços do Ministério da Educação cujos *códigos* se situam entre os números 160427 e 160453 e que não foram incluídas e justificadas no Relatório do terceiro trimestre. O orçamento destes serviços ascende a um total de 58.052 milhares de USD (sendo a maior fatia pertencente à Direcção Nacional do Ensino Básico com um montante de 43.343 milhares de USD previstos).

Segundo o Ministério das Finanças:

“Esta situação deve-se ao facto de ter havido um erro de impressão e faltarem páginas no relatório. O Ministério das Finanças irá fornecer o mais rapidamente possível informações adicionais sobre despesas de alguns serviços subordinados ao Ministério da Educação com códigos entre 160427 e 160453”.

É “da competência do Governo a alteração do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir da qual o montante é transferido”, nos termos do n.º 1 do artigo 38.º da LOGF.

Da análise efectuada verificou-se que alguns serviços dos Ministérios e Secretarias do Estado que não dispõem de autonomia administrativa e financeira tiveram alterações Orçamentais que excederam os 20%, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 38.º da LOGF, sendo de salientar a Direcção Nacional da Formação Profissional (611,5%), a Direcção Geral do Turismo (411,6%) e a Direcção Nacional da Administração Geral do Ministério das Infra-estruturas (216,7%).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A tabela que segue elenca esses serviços:

Tabela 4 – Relação dos serviços com alteração orçamental superior a 20%

						USD'000
N.º	Código	Entidade	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Variação %	
3	40102	Direcção Nacional de Administração e de Apoio ao Conselho de Ministros	837	1,577	88.4	
5	80102	Direcção Nacional de Administração e Finanças (Gabinete da Secretaria de Estado Formação Profissional e Emprego)	190	240	26.3	
6	80103	Direcção Nacional da Formação Profissional (Gabinete da Secretaria de Estado Formação Profissional e Emprego)	61	434	611.5	
7	80105	Direcção Nacional das Relações de Trabalho (Gabinete da Secretaria de Estado Formação Profissional e Emprego)	101	178	76.2	
8	80112	Adido do Trabalho na Coreia do Sul (Gabinete da Secretaria de Estado Formação Profissional e Emprego)	114	260	128.1	
9	90103	Direcção da Administração, Logística e Finanças (Secretaria de Estado da Promoção da Igualdade)	488	593	21.5	
11	100202	Direcção Nacional de Administração e Finanças da Defesa (Secretaria de Estado da Defesa)	1,027	2,136	108.0	
12	100403	Direcção Nacional das Finanças (Secretaria de Estado de Segurança)	82	100	22.0	
13	100501	PNTL-Direcção Nacional de Administração e Finanças	2,910	6,220	113.7	
14	120202	Direcção Geral dos Serviços Corporativas (Ministério das Finanças)	12,975	20,341	56.8	
16	150126	DN-Plano e Finanças (Ministério da Saúde)	9,084	12,443	37.0	
18	160301	Gabinete do Inspector-Geral (Ministério da Educação e Cultura)	319	444	39.2	
19	160411	Gabinete Jurídico (Ministério da Educação e Cultura)	197	317	60.9	
20	190402	Direcção Nacional dos Assuntos dos Antigos Combatentes da Libertação Nacional (Secretaria de Estado Assuntos Antigos Combatentes)	80,417	114,523	42.4	
21	200214	Operações do BERLIN - NAKROMA (Secretaria de Estado Transportes e Comunicações)	1,957	3,188	62.9	
22	200306	Direcção Nacional de Serviços de Águas e Saneamento (Secretaria de Estado da Eletricidade, Agua, Urbanização)	3,252	4,452	36.9	
23	200702	Dir.Nac.de Administração Geral (Ministério das Infra-Estruturas)	323	1,023	216.7	
25	210603	Direcção Nacional de Comércio Doméstico (Ministério do Turismo, Comércio e Industria)	2,534	4,034	59.2	
26	210703	Direcção Geral do Turismo (Secretaria de Estado do Turismo)	43	220	411.6	

Fonte: Relatório Execução Orçamental 3º T 2012

De acordo com esclarecimentos do Ministério da Finanças:

“As Declarações de 2012 relativas ao terceiro trimestre foram geradas utilizando 2 fontes de dados diferentes (Tesouro e Módulo do Orçamento). Os dados provenientes do Tesouro foram obtidos a partir de uma cópia de segurança datada de 30 Setembro de 2012, ao passo que os dados provenientes do módulo do orçamento foram obtidos no dia em que os relatórios foram gerados (em Novembro de 2012). Deste modo os valores orçamentais foram indicados de forma incorreta e não deveriam ter tido em conta a Retificação ao Orçamento de 2012 ou quaisquer transferências efectuadas após 30 de Setembro”.

3.2.2 Do Fundo das Infra-estruturas – FI

O Relatório de Execução Orçamental até ao terceiro trimestre de 2012 apresenta a execução orçamental de todo o Governo onde se inclui a execução dos fundos especiais (Fundo de Infra-estruturas e Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano). O relatório apresenta informações de receitas e despesas por categoria económica que consolida o



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Fundo de Infra-estrutura, o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano e o Fundo Consolidado de Timor-Leste. Todavia, não há referência relativamente aos montantes transferidos para o Fundo de Infra-estruturas bem como as outras receitas arrecadadas, como por exemplo, as retenções de impostos efectuadas pelo FI. Não se conhece a informação relativa a:

- ✓ Créditos efectuados na Conta do FI (Receitas de capital a partir do Fundo Consolidado);
- ✓ Impostos retidos dos pagamentos efectuados e que devem ser transferidos ao Fundo Consolidado;
- ✓ Total de receita registado/recebimentos; e
- ✓ Pagamentos efectuados – base caixa.

Segundo o artigo 12º do Decreto-Lei n.º 8/2011, de 16 de Março, que Regulamenta o Fundo das Infra-Estruturas, “Constituem receitas do Fundo: a) A dotação orçamental atribuída anualmente pela Lei que aprova o OGE; b) Outras receitas atribuídas por lei ou por contrato”. Ainda segundo o artigo 15º do mesmo Decreto-Lei, “Compete ao Tesouro assegurar o registo contabilístico de todas as receitas e despesas do Fundo, de acordo com os sistemas de classificação em vigor”. O Relatório em análise traz, através da *Declaração 5 (Fundo das Infra-estruturas)*, informações sobre o saldo de 2011, do orçamento alterado, bem como outras informações relevantes, como demonstra o resumo constante na tabela que segue:

Tabela 5 – Despesa do FI– por Programa

USD'000										
Código	Programa	Saldo 2011 (A)	Orçamento inicial (B)	Orçamento Final (C)	Execução 3ºT 2012 (D)	Peso Execução (E)	Taxa Execução 3 T 2012 (F)=(D/B)	Taxa Execução 3 T 2012 (G)=(D/C)	Execução 3ºT 2011 (H)	Taxa Execução 3 T 2011 (I)
797	Agricultura	450	9,383	9,834	833	0.29%	8.88%	8.50%	612	32%
798	Água e sanitação	-	13,500	13,500	1,132	0.39%	8.39%	8.40%	-	-
799	Desenvolvimento Urbano e Rural	163	6,913	7,076	89	0.03%	1.29%	1.30%	472	44%
800	Edifícios públicos	9,174	37,110	46,284	7,298	2.52%	19.67%	15.80%	1,418	11%
801	Educação	145	11,171	11,316	1,434	0.50%	12.84%	12.70%	-	-
802	Energia eléctrica	19,821	282,000	301,821	241,808	83.63%	85.75%	80.10%	315,668	70%
803	Equipamento informático	4,891	7,100	11,991	4,730	1.64%	66.62%	39.40%	2,671	29%
804	MDG	42,517	75,000	117,517	7,440	2.57%	9.92%	6.30%	-	-
805	Saúde	2,471	3,352	5,824	1,304	0.45%	38.90%	22.40%	261	6%
806	segurança e defesa	4,980	11,220	16,200	3,276	1.13%	29.20%	20.20%	849	15%
807	Solidariedade e social monumentos	690	1,250	1,940	536	0.19%	42.88%	27.60%	226	19%
808	Taxi mane	10,238	162,800	173,038	7,104	2.46%	4.36%	4.10%	6,805	36%
809	Transporte	29,332	136,361	165,693	12,140	4.20%	8.90%	7.30%	4,646	12%
809	Transportes (empréstimos)	-	10,000	10,000	-	-	-	-	-	-
5101	Total infrastructure fund	-	757,161	882,033	289,124	-	38.19%	32.80%	-	-
5102	Total infrastructure fund loan (ADB)	-	10,000	10,000	-	-	-	-	-	-
5103	Total infrastructure fund loan (WB)	-	10,000	10,000	-	-	-	-	-	-
5104	Total infrastructure fund loan (JICA)	-	3,100	3,100	-	-	-	-	-	-
5105	Total infrastructure fund loan (EXIM BANK)	-	20,000	20,000	-	-	-	-	-	-
Total despesa FI		124,872	800,261	925,133	289,124	100.00%	36.13%	31.30%	333628	56%

Fonte: Declaração 5 - Relatório Execução Orçamental 3º T 2012/2011, OE 2012



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Depreende-se da informação constante do Orçamento do Estado aprovado que 94,6% do orçamento do Fundo das Infra-estruturas (757.161 milhares de USD) é financiado através de transferências do Fundo do Petróleo e os restantes 5,4% por recurso a empréstimos (43.100 milhares de USD), de acordo com o inscrito na Tabela 5.

O *Relatório de Execução Orçamental até ao Terceiro Trimestre de 2012* apresenta alterações do Orçamento do Fundo das Infra-estruturas na ordem dos 124.872 milhares de USD que corresponde ao valor do saldo de 2011 deste fundo e que transitou para o ano de 2012. Estas alterações que aumentaram o valor inicial aprovado pelo Orçamento Geral do Estado para 2012 até finais de Setembro ainda não tinham sido aprovadas pelo Parlamento.

Sobre esta questão, o Ministério das Finanças respondeu que:

“As Declarações de 2012 relativas ao terceiro trimestre foram geradas utilizando 2 fontes de dados diferentes (Tesouro e Módulo do Orçamento). Os dados provenientes do Tesouro foram obtidos a partir de uma cópia de segurança datada de 30 de Setembro de 2012, ao passo que os dados provenientes do módulo do orçamento foram obtidos no dia em que os relatórios foram gerados (em Novembro de 2012). Deste modo os valores orçamentais foram indicados de forma incorrecta e não deveriam ter tido em conta a Rectificação ao Orçamento de 2012 afixada após 30 de Setembro”.

Segundo o artigo 12º do Decreto-Lei n.º 8/2011, de 16 de Março, que Regulamenta o Fundo das Infra-Estruturas, “o Conselho de Administração é competente para aprovar as alterações orçamentais das dotações atribuídas aos programas e projectos, dentro do limite da dotação total do Fundo aprovada pelo Parlamento Nacional e respeitadas as respectivas finalidades”. Assim, verifica-se que se procedeu a alterações orçamentais que são da Competência do Parlamento, e que só vieram a ser aprovadas por Orçamento Rectificativo em Novembro de 2012.

Considerando o Orçamento Inicial, observa-se que a taxa de execução das despesas do FI se situou nos 36,13%. Ora, sendo esta taxa consideravelmente baixa até ao terceiro trimestre, há que salientar que não haveria necessidade de se recorrer ao saldo transitado de 2011 para aumentar as dotações atribuídas pelo Orçamento aprovado, mas sim deixar para os orçamentos dos próximos anos, visto que não se consegue executar o orçamento aprovado. No entanto, foram assumidos compromissos e obrigações equivalentes a 20,6% do Orçamento Inicial.

Observa-se que apenas 2 Programas tiveram execuções acima dos 50%, nomeadamente, o Programa da *Energia Eléctrica* (85,75%) e o Programa de *Equipamento Informático* (66,62%), considerando o Orçamento Inicial aprovado.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Foi previsto, pela primeira vez, no Orçamento Inicial o recurso à Dívida Pública (ver ponto 3.3 deste relatório) cujo montante a canalizar ao orçamento de 2012 é de 43.100 milhares de USD para financiar projectos do Fundo das Infra-estruturas. Segundo o relatório esse crédito seria alocado a 3 projectos⁴ do Programa *Transporte* e a 1 projecto⁵ do Programa *Água e Sanitação*. Segundo o relatório em análise nenhum destes 4 projectos foi executado até Setembro.

Comparadas as execuções realizadas até ao terceiro trimestre de 2011 com as realizadas durante o mesmo período de 2012, verifica-se uma diminuição significativa de valores executados.

De acordo com as previsões, os três maiores Programas seriam o da *Energia Eléctrica* (37%), o do *Tasi Mane* (20%) o dos *Transportes* (17%). No entanto, tendo em conta a execução, os respectivos pesos se situaram nos 83,63%, 2,46% e 4,2%, influenciado pela fraca execução do Programa *Tasi Mane* e do Programa *Transportes*. A nível geral o Programa do *Desenvolvimento Urbano e Rural*, teve a taxa de execução mais fraca de todas (1,29%).

Embora materialmente seja irrelevante, do cruzamento efectuado entre a *Declaração 5 (Fundo das Infra-estruturas)* e a *Declaração 2 (Despesas por itens – Todo o Governo)* constantes do Relatório em análise, verifica-se que na *Declaração 5* consta o valor de 289.124 milhares de USD relativa a despesas em dinheiro executadas pelo Fundo das Infra-estruturas, enquanto na *Declaração 2* consta o valor de 289.109 milhares de USD. Tendo em conta as análises efectuadas, verificou-se que foram considerados na *Declaração 5*, como despesas, o valor de 15 milhares de USD respeitantes a adiantamentos efectuados pelo FI quando os mesmos deveriam ter sido contabilizados como saldos de tesouro e não despesas àquela data.

Segundo o Ministério das Finanças:

“Os avanços em dinheiro são registados no sistema separados das despesas. As despesas feitas a partir de avanços de dinheiro são actualizadas no sistema através de

⁴Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Liquiçá e Tibar - Ermera (L); Reabilitação Estrada Aileu-Ainaro e Maubessi (L); Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Mantuto-Baucau (L).

⁵Dili Drainagem(Esgoto).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

lançamentos contabilísticos após a recepção dos relatórios de liquidação de pagamentos avançados”.

“Na Declaração 5 todos os pagamentos incluíam avanços em dinheiro como despesas, uma vez que a Declaração 5 não possuía uma coluna separada para pagamentos avançados em dinheiro no actual formato de reporte”.

E Informou ainda que:

“Para evitar esta discrepância em relatórios futuros o Tesouro irá excluir os avanços em dinheiro da Declaração 5”.

3.2.3 Do Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano – FDCH

Conforme foi referido no ponto 3.2.2, não há referência no Relatório relativamente aos montantes transferidos para o Fundo das Infra-estruturas e nem para o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, bem como as retenções de impostos efectuadas por estes fundos.

Sobre esta matéria, o Ministério das Finanças referiu:

“Concordamos com esta observação da Câmara de Contas. Os relatórios a partir do 3.º trimestre de 2013 indicarão as transferências para o Fundo das Infra-estruturas e para o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano. Os impostos retidos a partir destes fundos são transferidos todos os meses para a conta do FCTL e serão divulgados numa nota de rodapé ao relatório’.

E acrescentou ainda que:

Até ao 3.º trimestre de 2013, foram transferidos do FCTL para o Fundo das Infra-estruturas 200 milhões de dólares e 15 milhões de dólares para o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano. Até ao fim do 3.º trimestre de 2013 um total de 2,8 milhões de dólares foram retidos a título de impostos de retenção relativos aos pagamentos feitos pelo Fundo das Infra-estruturas enquanto o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano apresentou um total de 203 milhares de dólares em impostos de retenção”.

Segundo o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 12/2011, de 23 de Março, que Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano, “Constituem receitas do Fundo: a) A dotação orçamental atribuída anualmente pela Lei que aprova o OGE; b) Outras receitas atribuídas por lei ou por contrato”. Segundo o artigo 15.º do mesmo Decreto-Lei, “Compete ao Tesouro assegurar o registo contabilístico de todas as receitas e despesas do Fundo, de acordo com os sistemas de classificação em vigor”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

O Relatório da Execução Orçamental até ao terceiro trimestre de 2012 traz, através da Declaração 6 (*Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano*), informações do saldo de 2011, do orçamento alterado, bem como outras informações relevantes, como demonstra o resumo evidenciado na tabela que segue:

Tabela 6 – Despesa do FDCH– por Programa

USD\$'000

Programa	Saldo 2011	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução 3T 2012	Peso Execução	Taxa de Execução 3T 2012	Execução 3T 2011	Taxa de Execução 3T 2011	Variação Taxa Execução 2012/2011 em p.p.
Formação Profissional	223	10,033	10,033	6,897	28%	69%	2012	42%	27
Formação Técnica	3,083	1,033	1,033	506	2%	49%	160	5%	44
Bolsas de Estudo	1,252	11,874	11,874	12,708	52%	107%	7718	60%	47
Outros tipos de Formação	2,890	7,060	7,060	2,685	11%	38%	265	7%	31
Fundo Não Afectado (FI)				1,662			5		
Total	7,448	30,000	30,000	24,457	100%	82%	10,160	41%	41
Média Execução						66%		29%	-

Fonte: Declaração 6 - Relatório Execução Orçamenetal 3º T 2012/2011, OE 2012

O montante da despesa do FDCH previsto no Orçamento do Estado de 2012 foi de 30.000 milhares de USD para executar 4 Programas (*Formação Profissional, Formação Técnica, Bolsas de Estudo, e Outros tipos de Formação*). Segundo a tabela da execução do FDCH acima apresentado, a despesa total do FDCH atingiu os 24.458 milhares de USD (82% do fundo alocado de 30.000 milhares de USD cuja média da execução é de 66%).

No terceiro trimestre de 2012 conseguiu-se executar 82% (o que perfaz uma variação de 41 pontos percentuais) contra a taxa de execução de 41% do terceiro trimestre de 2011 – o que constitui uma melhoria significativa.

Observa-se que o Programa de maior expressão (12.708 milhares de USD) é o das *Bolsas de Estudo* com uma parcela de 52%. Entretanto, a sua execução até Setembro ultrapassou a dotação em 7%, ou seja, foi executado sem cobertura orçamental. De acordo com a Declaração 6 (*Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano*), registaram-se ainda compromissos no total de 1.392 milhares de USD o que conduziu a um balanço negativo deste Programa no valor de 2.226 milhares de USD (saldo). Isto deveu-se à execução de vários projectos que não se encontravam previstos e nem foram objecto de alterações orçamentais. Este saldo negativo teria de ser regularizado até ao final do ano; e teriam que ser feitas alterações orçamentais a fim de se prever montantes a serem executados no



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

último trimestre de 2012. De acordo com informações levantadas, o Orçamento Rectificativo de 2012 traz alterações orçamentais ao FDCH.

O Programa da *Formação Técnica*, bem como os *Outros Tipos de Formação* tiveram execuções fracas até Setembro.

Observa-se que a rubrica *Outros tipos de Formação*, com uma taxa da execução de 38% (2.685 milhares de USD) apresentam um valor expressivo no orçamento de 2012, comparativamente aos restantes programas deste Fundo. No entanto, não se percebe dos motivos de se ter incluído como Programa do FDCH os *Outros Tipos de Formação*, ou seja, uma designação residual, quando estes fundos são Fundos especificamente para execução de Programas de Investimento concretos.

A este propósito, o Ministério das Finanças informou que :

“As despesas foram categorizadas como Formação Profissional/Formação Técnica e Bolsas de Estudo para diversos tipos de estudo. Em termos de classificação de contas, todas as despesas com capital de desenvolvimento que não se enquadram nestas 3 categorias são colocadas em Outros Tipos de Formação. Discriminar outros tipos de formação em mais subcategorias não seria prático e poderia não fornecer informações mais úteis a utilizadores das declarações financeiras”.

Os projectos de *Formação Inicial* do Ministério das Finanças (dos *Outros tipos de Formação*) com 6,9% (184.000 milhares de USD) e *Other types of Training* com 7,5% são projectos que foram igualmente executados sem previsão.

De acordo com o cruzamento efectuado entre a *Declaração 6 (Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano)* e a *Declaração 2 (Despesas por itens – Todo o Governo)* constantes do Relatório em análise, constata-se, à semelhança do verificado com o FI, que na *Declaração 6* consta o valor de 24.457 milhares de USD relativo a despesas em dinheiro executadas pelo FDCH enquanto na *Declaração 2* consta o valor de 23.887 milhares de USD. Tendo em conta as análises efectuadas, verificou-se que foram considerados na *Declaração 6* (como despesas) o valor de 570 milhares de USD respeitantes a adiantamentos efectuados que deveriam ser considerados saldos e não despesas àquela data, e o valor de 1.662 milhares de USD respeitantes a despesas do “fundo não afectado – FI” que mereceram esclarecimento. Assim, verifica-se que o total de despesas efectivas do investimento efectuado em Desenvolvimento do Capital Humano é de 22.225 milhares de USD.

Em resposta a estas questões, o Ministério das Finanças esclareceu que:



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

“Os avanços em dinheiro são registados no sistema separados das despesas. As despesas feitas a partir de avanços de dinheiro são actualizadas no sistema através de lançamentos contabilísticos após a recepção dos relatórios de liquidação de pagamentos avançados”.

“Na Declaração 5 todos os pagamentos incluíam avanços em dinheiro como despesas, uma vez que a Declaração 5 não possuía uma coluna separada para pagamentos avançados em dinheiro no actual formato de reporte”.

Alegou ainda que:

“Para evitar esta discrepância em relatórios futuros o tesouro irá excluir os avanços em dinheiro da Declaração 5”.

3.3 Dívida Pública

A Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro (LOGF), estabelece, no seu artigo 20º que o “(...) Governo deve, nas estimativas anuais de receitas e despesas públicas submetidas ao Parlamento, especificar o montante que se espera obter através de empréstimos e concessões durante o ano financeiro, para financiamento de despesas do Estado”.

O artigo 3º da Lei n.º 13/2011, de 28 de Setembro (Regime da Dívida Pública), dispõe que “a lei que aprova o Orçamento do Estado, estabelece, para cada período orçamental, as condições gerais que regem o financiamento do Estado e a constituição e emissão da dívida pública, nomeadamente, o montante máximo de endividamento autorizado e o prazo máximo dos empréstimos ou outras formas de dívida pública”.

A Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2012 veio, pela primeira vez, prever a emissão de dívida pública, tendo o Parlamento autorizado o Governo de Timor-Leste (artigo 5º) “a recorrer ao endividamento externo concessional”. Assim, foram previstos contratações de empréstimos para projectos de infra-estruturas cujos montantes para ano de 2012 totalizam 43.149 milhares de USD. Todavia, até ao terceiro trimestre de 2012 algumas dívidas haviam sido contraídas mas não executadas.

De acordo com informações constantes da conta trimestral, este valor de 43.149 milhares de USD seria alocado aos projectos de:

- ✓ Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Liquiça e Tibar-Ermera, a ser financiado pelo ADB - a financiar em cerca de 75% com recurso a empréstimo, cujo Acordo foi celebrado em 02 de Maio de 2012;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

- ✓ Reabilitação da Estrada Aileu-Ainaro e Maubessi a ser financiado pelo WB;
- ✓ Construção e supervisão para o desenvolvimento de estradas Dili-Manatuto-Baucau, a ser financiado pela JICA – a financiar em cerca de 75% com recurso a empréstimo, cujo Acordo foi celebrado em 19 de Março de 2012;
- ✓ Dili Drenagem (Esgoto), a ser financiado pelo EXIM BANK.

Assim, a não contratação e execução tempestiva dos empréstimos compromete automaticamente a realização destas obras e consequentemente destes investimentos. Importa salientar que nos Acordos celebrados entre o Governo e a ADB e a JICA foram previstos cláusulas que prevêm pagamento de taxas de compromissos de 0,15% e 0,1%, respectivamente, que incidem sobre o montante de capital não utilizado, até ao final do período de desembolsos, o que gera encargos adicionais ao Estado.

Relacionado a estas questões, o Ministério das Finanças informou que:

“A assinatura do contrato de empréstimo não constitui compromisso dos fundos, só se incorrendo em dívida quando o empréstimo tem início e os fundos são recebidos. O Governo de Timor-Leste segue as Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público, sendo que as receitas e despesas só são reconhecidas quando é efectivamente recebido ou gasto dinheiro. Pode ter havido um passivo contingente com um activo contingente correspondente. Porém não houve qualquer dívida concreta até ao final do 3º trimestre”.

3.4 Tesouraria

Os movimentos efectuados na tesouraria do Estado são apreciados pela Câmara de Contas.

3.4.1 Avanços de Dinheiro

A tabela que segue ilustra de forma resumida os valores registados nas rubricas de avanços de dinheiro efectuados até ao terceiro trimestre do ano de 2012 dos três fundos:



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 7 – Avanços de dinheiro - FCTL, FI, FDCH

USD'000

Avanços em Dinheiro	Adiantamento	Obrigações	Compromisso	Total
FCTL { Bens e Serviços	14,047	2,234	-	16,281
Capital Menor	95	-	-	95
FI { Capital Desenvolvimento	15	-	-	15
FDCH { Bens e Serviços	570	354	-	924
Total	14,727	2,588		17,315

Fonte: Declaração 2 - Relatório Execução Orçamenetal 3º T 2012

Verifica-se que na *Declaração 2 (Despesas por Itens – Todo o Governo)* 14.727 milhares de USD foram registados em adiantamentos enquanto 2.588 milhares de USD foram considerados *Obrigações* das rubricas *Avanços de dinheiro*.

Segundo o Ministério das Finanças:

“As 3 etapas do processo de pagamento são Compromisso/Obrigações e Pagamento em Dinheiro. Uma solicitação de avanço de dinheiro não constitui saída de dinheiro, apenas uma obrigação de pagar no futuro”.

Todavia, não se percebe dos motivos de se ter registado as obrigações em avanços de dinheiro. Na generalidade verificou-se que o avanço de dinheiro aumentou em 66,7% em comparação com o período homólogo do ano de 2011.

3.5 Receita e Despesa Global

3.5.1 Perímetro da Consolidação da Conta

A análise do Relatório de Execução Orçamental até ao terceiro trimestre de 2012, mostra que não foram incluídas informações de algumas entidades que compõem o universo do Orçamento do Estado.

No relatório em análise não foram considerados a informação financeira da Agência Nacional de Avaliação e Acreditação Académica (ANAAA) que, de acordo com a lei, é uma entidade com autonomia administrativa, financeira e patrimonial e, não sendo uma empresa



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

pública, deve integrar o orçamento e, conseqüentemente, o relatório de execução orçamental.

O Secretariado Técnico da Administração Eleitoral, segundo os seus estatutos, é uma entidade que dispõe de autonomia administrativa apenas. Por outro lado, segundo a orgânica do Ministério da Administração Estatal e do Ordenamento do Território este Secretariado faz parte da administração indirecta do Estado. Entretanto não foi considerado no relatório do terceiro trimestre.

Observa-se, através da figura a seguir, que o Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos da Saúde (SAMES) e a Rádio e Televisão de Timor-Leste (RTTL) são empresas públicas, de acordo com os seus estatutos. Relativamente ao SAMES ver ponto 3.5.3.

Figura 2 – Relação de entidades em situação irregular

Entidade	Tipo	Diploma legal
Agencia Nacional de Avaliação e Acreditação Académica	AAFP	Administração indirecta do Estado (artigos 6ºe 9º do DL nº22/2010 de 9 de Dezembro, DL n.º 21/2010, de 21 de Dezembro
Secretariado Técnico Administração Eleitoral	AA	Administração indirecta do Estado (artigos 6ºe17º do DL nº6/2008 de 5 de Março, DL n.º 1/2007, de 18 de Janeiro
SAMES (Despesa)	EP	DL nº2/2004, de 21 de Abril
Autoridade Nacional do Petróleo (ANP)	IP	DL nº 20/2008 de 19 de Junho
Rádio e Televisão de Timor Leste	EP	DL n.º 42/2008, de 26 de Novembro

A Autoridade Nacional do Petróleo (ANP), tendo em conta os seus estatutos em vigor, é um instituto público e não consta do orçamento e do relatório em análise. A Ministra das Finanças, em sede de Parecer da Conta Geral do Estado de 2011, diz que “segundo o tratado com a Austrália, a ANP é uma organização distinta (...).”

O Ministério das Finanças esclareceu que:

“As receitas recebidas pelo SAMES, EDTL, APORTIL e IGE encontram-se apresentadas na Declaração 3. As despesas relativa a estas entidades são as seguintes: SAMES – 4,6 milhões de dólares, EDTL – 69,9 milhões de dólares, APORTIL 1,2 milhões de dólares, ANATL – 408 milhões de dólares e IGE 2 milhões. Estas despesas foram incluídas no âmbito dos respectivos ministérios de tutela. Os fundos autónomos devem ser auto-suficientes nos termos do artigo 2º da LOGF, contudo nas situações em que as suas receitas não são suficientes para cobrir as suas despesas, estas são cobertas por um subsídio do Governo de forma a permitir que estas estruturas continuem a operar. Da



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

mesma forma, tendo em conta que a ANAAA não tem receitas, as suas despesas são cobertas pelo Orçamento do Estado no âmbito do Ministério da Educação. Relativamente ao SAMES a Câmara de Contas notou e muito bem que as despesas do SAMES não constavam em anexo. O Secretário Técnico da Administração Eleitoral é um Serviço sem autonomia administrativa e financeira e portanto incluindo no orçamento do Ministério da Administração Estatal". Por fim a Autoridade Nacional do Petróleo é o resultado do Tratado do Mar do Timor".

3.5.2 Receita vs Despesa

Na análise que segue evidencia-se de forma resumida as receitas e despesas globais executadas até Setembro de 2012. Observa-se a tabela seguinte:

Tabela 8 – Receita e despesa global – categoria económica

(US \$'000)

Rubrica	Orçamento Inicial	Peso Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Peso Execução	Taxa execução
Receita						
Receita Doméstica	136,080	8.1%	136,080	97,263	9.7%	71.5%
Receita de Capital - Petróleo	1,494,900	89.3%	1,494,900	908,000	90.3%	60.7%
Empréstimo	43,149	2.6%	43,149	0	0.0%	0.0%
Reservas de dinheiro	0	0.0%	0	-	-	-
Saldo 2011 Fundo Infraestrutura transportado	-	-	124,872	-	-	-
Total Receita	1,674,130	100.0%	1,799,002	1,005,263	100.0%	60.0%
Despesa						
Despesas Recorrentes	715,918	42.8%	700,459	456,418	57.0%	63.8%
Despesa Capital Menor	42,917	2.6%	48,725	19,123	2.4%	44.6%
Despesa Capital Desenvolvimento	915,295	54.7%	1,049,818	325,773	40.7%	35.6%
Total Despesa	1,674,130	100.0%	1,799,002	801,315	100.0%	47.9%

Fonte: OE 2012, Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012

Obs: Inclui receitas e despesas das instituições auto financiadas, e despesas dos 3 fundos.

Observa-se que 90,3% da receita executada provém da receita petrolífera. A nível global foram considerados no orçamento final os saldos do FI de 2011 que fez aumentar o valor previsto em 7,5%. A execução situou-se nos 60%, considerando o orçamento inicial.

Verificou-se ainda, da análise dos relatórios dos dois primeiros trimestres do ano que foram utilizadas reservas na conta do Tesouro para efeitos de execução orçamental. No entanto, no terceiro trimestre a situação regularizou-se devido ao facto de se ter arrecadado receita suficiente para cobrir as despesas o que somou um saldo de execução de 203.948 milhares de USD (1.005.263 milhares de USD – 801.315 milhares de USD).



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

No cômputo geral, até ao final do terceiro trimestre de 2012, foram executadas despesas de apenas 47,9% do orçamento inicial, enquanto no mesmo período do ano anterior a taxa dessa execução era de 54%. Essa diminuição deve-se à fraca execução das *Despesas de Capital Desenvolvimento* (na sua maioria executados pelo FI).

3.5.3 Instituições Auto Financiadas

Tendo em conta o **Anexo III** da Lei do Orçamento Geral do Estado de 2012 (Lei n.º 16/2011, de 21 de Dezembro, as despesas previstas das Instituições Auto Financiadas indicadas na tabela seguinte são financiadas, quase na sua totalidade, com Subsídio do Governo (83,9%).

Tabela 9 – Despesa das instituições auto financiadas

Entidade	Despesas previstas		Diferença
	no OE	na conta 3T	
ANATL	504	504	0
APORTIL	2,250	293	1,957
EDTL	109,087	109,087	0
IGE	2,857	2,857	0
SAMES	5,756	-	-
Total	120,454	112,741	

Fonte: OE 2012, Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012

De acordo com a verificação efectuada ao relatório em análise e do seu cruzamento com a referida Lei, constata-se uma diferença num total de 1.957 milhares, como se pode ver na tabela anterior, onde foi colocado como despesas previstas da Autoridade Portuária de Timor-Leste (APORTIL) no relatório trimestral o valor de 293 milhares de USD enquanto o OE apresenta o montante de 2.250 milhares de USD.

Relativamente a esta questão, o Ministério das Finanças respondeu:

“Não conseguimos compreender este comentário da Câmara de Contas tendo em conta que o valor 293 milhares de dólares não vem referido no relatório trimestral em análise. Agradecemos de a Câmara de Contas nos clarifique a sua questão para podermos elaborar a nossa resposta. De qualquer dos modos, o requisito orçamental para esta Agência Autónoma é que as receitas sejam iguais às despesas. Caso as despesas sejam superiores às receitas é necessário atribuir subsídios às agências. O processo de atribuição de subsídios será abrangido como nota de rodapé em relatórios futuros”.



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

A tabela que segue evidencia as receitas arrecadadas e as despesas efectuadas por estas entidades até ao terceiro trimestre, comparadas com as estimativas anuais:

Tabela 10 – Receita vs Despesa - instituições auto financiadas

USD'000

Entidades	Subsídio Governo	Receitas Próprias		Taxa Execução Receita Própria	Despesas			Taxa Execução Despesa
	Previstas	Previstas	Executadas		Previstas	Corrigidas	Executadas	
ANATL	-	1,350	982	72.7%	504	504	408	81.0%
APORTIL	-	3,390	1,955	57.7%	2,250	293	161	54.9%
EDTL	93,007	16,080	10,977	68.3%	109,087	105,087	69,613	66.2%
IGE	2,747	110	95	86.4%	2,857	5,076	1,952	38.5%
SAMES	5,756	0	66	-	5,756	5,756	-	-
Total	101,510	20,930	14,075	67.2%	120,454	116,716	72,134	61.8%

Fonte: OE 2012, Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012

De acordo com a informação apresentada na tabela acima o total do subsídio previsto a financiar as *Instituições Auto Financiadas* ascende os 101.510 milhares de USD e não os 99.524 milhares de USD apresentados no **Anexo III** da Lei do Orçamento Geral do Estado de 2012. Isto porque no OE foram considerados montantes negativos extraídos das receitas próprias da ANATL (Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste) e da APORTIL que detinham previsões de receitas próprias superiores às suas despesas. No entanto, no Relatório em análise não há informações dos montantes que efectivamente foram transferidos a essas instituições até Setembro de 2012.

Assim, o Ministério das Finanças esclareceu que:

“Relativamente aos fundos autónomos mencionados, ambos tiveram mais receitas do que despesas. A APORTIL teve uma receita de 1.955 milhões de dólares e despesas de 1.175 milhões de dólares enquanto a ANATL teve receitas no valor 982 milhares de dólares e despesas de 408 milhares de dólares”.

Concordamos com esta observação e esta questão será considerada em termos de inclusão em relatórios a partir do 3.º trimestre de 2013”.

Conforme a análise efectuada ao relatório, verifica-se que o mesmo não inclui a informação da execução (declaração) das despesas do SAMES. Todavia, o total das despesas do Ministério da Saúde é superior ao total das declarações apresentadas. Importa salientar que em termos previsionais, as despesas do SAMES correspondem a aproximadamente 12% das despesas do referido ministério. Observa-se que, apesar do SAMES ter vindo a arrecadar receitas nos últimos anos, no OE não foram previstas as suas receitas. Estas



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

receitas também não se encontram projectadas no mapa de receitas do OE no período de 2010-2016.

As despesas do Instituto de Gestão de Equipamentos (IGE) sofreram alterações de 77,7% para mais, sendo a maior variação registada na rubrica de *Manutenção de Equipamentos e Edifícios* (código 690). Observa-se que as despesas do IGE foram executadas em apenas 38,5%.

As receitas arrecadadas pela APORTIL representaram cerca de 12 vezes as suas despesas, ao contrário da Electricidade de Timor-Leste (EDTL) e do IGE em que as suas receitas cobrem apenas 15,8% e 4,9%, respectivamente, das suas *despesas recorrentes* realizadas o que põe em causa a sua condição de *instituições auto financiadas*, como se pode ver na tabela abaixo:

Tabela 11 – Peso de receita executada das *instituições auto financiadas* na despesa total

USD'000				
Tipo	Entidade	Receita cobrada	Despesa executada	Peso Rec/Desp
EP	ANATL	982	408	240.7%
IP	APORTIL	1,955	161	1214.3%
-	EDTL	10,977	69,613	15.8%
IP	IGE	95	1,952	4.9%
EP	SAMES	66	-	-
Total		14,074	72,134	19.5%

Fonte: Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012

Da análise das orgânicas das entidades em análise, afigura-se que as mesmas têm naturezas de serviços autónomos, Institutos Públicos e Empresas Públicas.

Por outro lado, tendo em conta o artigo 4º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, que aprova a Lei do Orçamento e Gestão Financeira, “o Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços do Estado que não disponham de autonomia administrativa e financeira e dos serviços e fundos autónomos”.

Ainda, o número 2 do artigo 2º da mesma lei enuncia que “são serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos:

- Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma;
- Tenham autonomia administrativa e financeira;



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.”

Ora, de acordo com o enunciado da lei acima citada, a ANATL e o SAMES por terem natureza de Empresas Públicas não deveriam ser considerados no OE, com exceção da indicação dos subsídios do Governo que lhes são atribuídos.

Conforme se pode extrair da tabela que segue, as receitas destas *Instituições Auto Financiadas* representaram, até ao terceiro trimestre em análise, cerca de 14,5% do total das receitas domésticas e aumentaram 18,8 p.p relativamente ao mesmo período de 2011, o que evidencia uma melhoria na cobrança destas receitas por parte destas entidades:

Tabela 12 – Peso da receita das *instituições auto financiadas* no total da receita cobrada 3ºT 2012

USD'000

Receitas Domésticas	Receita cobrada 3ºT 2012	% Peso	Receita cobrada 3ºT 2011	Var 3ºT 2012/3ºT 2011 p.p
Receitas Fiscais	70,688	72.7	49,900	41.7
Receitas não Fiscais	12,501	12.9	10,404	20.2
Receitas Instituições Autónomas	14,074	14.5	11,847	18.8
Total	97,263	100.0	72,151	34.8

Fonte: Relatório Execução Orçamental 3ºT 2012



TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS

IV. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Face a tudo o que foi exposto no presente relatório bem como os esclarecimentos prestados pelo Ministério das Finanças cumpre agora elencar as conclusões que se extraem da execução orçamental até ao terceiro trimestre de 2012, bem como as respectivas recomendações a serem tidas em conta pelo Ministério das Finanças caso o Parlamento assim o entender:

Item	Referência	Conclusão	Recomendação
RECEITA			
1	Ponto 3.1.1.1	Algumas receitas foram cobradas sem previsão orçamental e no entanto vêm sendo arrecadadas e contabilizadas nos últimos anos, sem no entanto os respectivos montantes ficarem reflectidos no Orçamento do Estado.	Maior rigor no processo de preparação do orçamento de Estado .
2	Ponto 3.1.1.2	A <i>Declaração I</i> do Relatório de Execução orçamental não apresenta informação de receitas arrecadadas pela UNTL até ao final do terceiro trimestre de 2012.	Melhorar a escrituração e contabilização da informação da receita cobrada pelas entidades com ou sem autonomia financeira aquando da apresentação dos relatórios trimestrais, conforme emana o artigo 21º do Diploma Ministerial n.º 1/2009, de 30 de Abril.
DESPESA			
3	Ponto 3.2.1.1	A rubrica <i>Outros Serviços Diversos</i> da categoria <i>Bens e Serviços</i> apresenta valores previstos e executados consideráveis.	Especificar as despesas no Orçamento do Estado em rubricas próprias, como está previsto no artigo 7º da LOGF.
4	Ponto 3.2.1.1	As despesas a nível de itens podem ser realizadas sem previsão	Introduzir, disciplinar e controlar todas as despesas ao nível de



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

		no EO e, havendo previsão, são ultrapassados os montados sem se efectuar o reforço de verba	itens.
5	Ponto 3.2.1.2	Não foram incluídas e justificadas despesas de alguns serviços pagos pelo FCTL o que faz com que a informação financeira da despesa apresentada fique subavaliada.	Incluir nos relatórios trimestrais de execução as despesas de todos os serviços e entidades de acordo com o artigo 2º da LOGF e respeitar o princípio da universalidade emanado no artigo 4º da mesma lei.
6	Ponto 3.2.1.2	O relatório, que se refere à execução até 30 de Setembro de 2012, traz informação de alterações orçamentais para menos na rubrica de <i>Salários e Vencimentos</i> do Ministério das Finanças, bem como de alguns serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de Ministérios e Secretarias de Estado que tiveram alterações orçamentais que excederam os 20% legais, ou seja, traz informação do orçamento rectificativo, que apenas viria a ser aprovado em Outubro de 2012.	Melhorar a integração da informação financeira nos módulos Tesouro/Orçamento do <i>Free Balance</i> a quando da apresentação das contras trimestrais, reflectindo a informação financeira à data do período do relatório e não já com as alterações posteriores.
7	Ponto 3.2.2	A taxa de execução das despesas do FI é de apenas 36,13%.	Melhorar a execução orçamental das despesas executadas através do FI.
RECEITA E DESPESA GLOBAL			
8	Ponto 3.5 Ponto 3.2	O relatório engloba informação de receita/despesa de entidades, que de acordo com os seus estatutos, não deveriam constar das demonstrações financeiras, e vice-versa.	Melhorar a consolidação da informação nos relatórios trimestrais, ou caso se mostre necessário, rever os estatutos destas entidades para que estes sejam ajustados ao seu efectivo funcionamento.



**TRIBUNAL DE RECURSO
CÂMARA DE CONTAS**

V. DECISÃO

Pelo exposto, nos termos do n.º 3 do artigo 129º, n.º 3 do artigo 145º e 164.º da CRDTL, e artigo 28º da LOCC, os Juízes do Tribunal de Recurso decidem:

- 1 – Aprovar o presente relatório de acompanhamento de execução orçamental.
- 2 – Que o relatório seja remetido ao:
 - a) Parlamento Nacional, nos termos das d) e e) do n.º 3 do artigo 95º da CRDTL;
 - b) Ministério das Finanças;
 - c) Direcção Geral das Finanças do Estado;
 - d) Ministério Público, nos termos do artigo 23º da LOCC.

Câmara de Contas, aprovado em Sessão de 23 de Setembro de 2013.

Os Juízes do Tribunal de Recurso,

Cláudio de Jesus Ximenes – Presidente e Relator

Maria Natércia Gusmão

José Luís da Goia

Cid Pinto Geraldo