



# TRIBUNAL DE RECURSO CÂMARA DE CONTAS



## RELATÓRIO E PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2019

DEZEMBRO 2020



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

*ÍNDICE*

ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	4
RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS .....	5
FICHA TÉCNICA .....	6
INTRODUÇÃO .....	7
PARTE I RELATÓRIO .....	8
1. ENQUADRAMENTO .....	9
2. PROCESSO ORÇAMENTAL .....	10
2.1 LEI DO ORÇAMENTO .....	10
2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL .....	10
2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO .....	11
2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS .....	13
2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	14
3. PRESTAÇÃO DE CONTAS .....	15
3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO .....	15
3.2 PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS .....	16
3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS .....	19
4 FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	19
5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA .....	20
5.1 ANÁLISE GLOBAL .....	20
5.2 RECEITAS DOMÉSTICAS .....	21
5.2.1 PERDA DE RECEITAS .....	22
5.2.2 RECEITAS FISCAIS .....	24
5.2.3 RECEITAS NÃO FISCAIS .....	25
6 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA .....	29
6.1 CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO .....	29
6.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE .....	30
6.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS .....	31
6.2.1.1 Salários e Vencimentos .....	32
6.2.1.2 Bens e Serviços .....	33
6.2.1.2.1 Deslocações ao Estrangeiro .....	33
6.2.1.2.2 Outros Serviços Diversos .....	34
6.2.1.3 Transferências Públicas .....	36
6.2.1.4 Capital Menor .....	38
6.2.1.5 Capital de Desenvolvimento .....	38
6.2.1.6 Despesas de Contingência .....	39
6.2.2 DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA .....	41
6.2.2.1 Administração Direta do Estado .....	42
6.2.2.2 Agências Públicas Autónomas (incluindo Fundo das Infraestruturas) .....	44
6.2.2.3 Municípios .....	45
6.2.3 FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS .....	46
6.2.3.1 Despesas por Programas .....	46
6.2.3.2 Orçamentação e Execução 2011 a 2019 .....	48
6.2.3.3 Tipos de Procedimento de Aprovisionamento Adotados .....	49
6.3 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO .....	50
6.3.1 ENQUADRAMENTO .....	50
6.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL .....	51



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

6.3.3	DESPESAS POR PROGRAMA.....	52
7.	ANÁLISE DA EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO .....	53
7.1	EXECUÇÃO GLOBAL .....	53
7.2	DESPESA POR CATEGORIAS.....	55
7.3	DESPESA POR FUNÇÕES.....	55
7.4	DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS .....	56
8.	REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBENO .....	58
8.1	ENQUADRAMENTO.....	58
8.2	ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS.....	59
8.3	RECEITAS ARRECADADAS.....	60
8.4	EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS.....	62
8.5	SALDOS DE TESOURARIA ACUMULADOS.....	63
9	TESOURARIA DO ESTADO .....	63
9.1	SITUAÇÃO LÍQUIDA NO FINAL DO ANO .....	63
9.2	ADIANTAMENTO EM DINHEIRO .....	65
9.3	CARTAS DE CRÉDITO.....	67
9.4	FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES .....	68
10.	ASSISTÊNCIA EXTERNA.....	69
10.1	ASSISTÊNCIA POR OUTROS DOADORES .....	69
10.2	APOIO DIRETO PELA UNIÃO EUROPEIA .....	71
11.	DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO .....	72
11.1	DÍVIDA FINANCEIRA.....	72
11.1.1	CARACTERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS .....	73
11.1.2	OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO.....	74
11.1.3	DESEMBOLSOS.....	75
11.1.4	JUROS E OUTROS ENCARGOS .....	75
11.1.5	AMORTIZAÇÃO DE 2019.....	76
11.1.6	DÍVIDA PÚBLICA NO FINAL DE 2019.....	77
11.1.7	CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS.....	78
11.2	DÍVIDA NÃO FINANCEIRA.....	79
12.	PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS.....	81
12.1	ENQUADRAMENTO LEGAL .....	81
12.2	PORTO DE TIBAR.....	82
13.	INVESTIMENTO DO ESTADO NA <i>TL CEMENT</i> .....	83
14.	PATRIMÓNIO DO ESTADO.....	84
15.	ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO .....	87
16.	CONCLUSÕES .....	88
17.	RECOMENDAÇÕES .....	106
18.	SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES .....	109
	PARTE II PARECER .....	113



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – ORÇAMENTO INICIAL E FINAL 2018-2019 .....	11
Tabela 2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS DA DESPESA - 2019 .....	14
Tabela 3 – FINANCIAMENTO DA DESPESA POR ORIGEM E AFETAÇÃO – 2019 .....	20
Tabela 4 – EXECUÇÃO DAS FONTES FINANCIAMENTO DA DESPESA – 2018 E 2019 .....	20
Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA – 2018 E 2019 .....	21
Tabela 6 – RECEITAS DOMÉSTICAS – 2015 A 2019 .....	22
Tabela 7 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO – 2015 A 2019 .....	24
Tabela 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA FISCAL – 2019 .....	25
Tabela 9 – EVOLUÇÃO DA RECEITA FISCAL – 2014 A 2019 .....	25
Tabela 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA NÃO FISCAL – 2014 A 2019 .....	26
Tabela 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA ALUGUER DO PROPRIEDADE GOVERNO – 2015 A 2019 .....	27
Tabela 12 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA NÃO FISCAL (ENTIDADES AUTÓNOMAS) – 2019 .....	28
Tabela 13 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA POR CATEGORIA – 2018 E 2019 .....	31
Tabela 14 – OUTROS SERVIÇOS DIVERSOS – 2019 .....	35
Tabela 15 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS POR CATEGORIA – 2018 E 2019 .....	37
Tabela 16 – CONCESSÕES PÚBLICAS MAIS SIGNIFICATIVAS – 2019 .....	37
Tabela 17 – DESPESAS DE CONTINGÊNCIA POR CATEGORIA - 2018 E 2019 .....	39
Tabela 18 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA - 2018 E 2019 .....	41
Tabela 19 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO - 2018 E 2019 .....	42
Tabela 20 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS - 2018 E 2019 .....	44
Tabela 21 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS - 2018 E 2019 .....	46
Tabela 22 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA .....	47
Tabela 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS – 2011 A 2019 .....	48
Tabela 24 – CONTRATOS E PROCEDIMENTOS APROVISIONAMENTO .....	49
Tabela 25 – VALOR DOS CONTRATOS .....	50
Tabela 26 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH - 2019 .....	52
Tabela 27 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH POR PROGRAMA – 2019 .....	52
Tabela 28 – EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO – 2019 .....	54
Tabela 29 – RECEITAS E DESPESAS GLOBAIS POR FUNDOS – 2019 .....	54
Tabela 30 – DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS – 2019 .....	55
Tabela 31 – DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES E CATEGORIAS ECONÓMICAS – 2019 .....	56
Tabela 32 – DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA – 2019 .....	57
Tabela 33 – RECEITAS COBRADAS PELA RAEOA – 2019 .....	60
Tabela 34 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DA RAEOA – 2018 A 2019 .....	62
Tabela 35 – SALDOS DE TESOURARIA – 2018 E 2019 .....	64



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Tabela 36 – CARTAS DE CRÉDITO EMITIDAS – 2019 .....	67
Tabela 37 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR CATEGORIA – 2018 E 2019.....	70
Tabela 38 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR DOADOR – 2018 E 2019.....	70
Tabela 39 – APOIO DIRETO AO ORÇAMENTO PELA UNIÃO EUROPEIA - 2019 .....	72
Tabela 40 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS .....	73
Tabela 41 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO – 2012 A 2019 .....	74
Tabela 42 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2019.....	75
Tabela 43 – JUROS E ENCARGOS DE COMPROMISSO – 2019 .....	76
Tabela 44 – AMORTIZAÇÃO – 2019 .....	77
Tabela 45 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2019.....	77
Tabela 46 – CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS – 2019 .....	78
Tabela 47 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA - 2019 .....	79
Tabela 48 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA POR CATEGORIA ECONÓMICA- 2019.....	80
Tabela 49 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA CAPITAL MENOR - 2019.....	80
Tabela 50 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS.....	81
Tabela 51 – PATRIMÓNIO MÓVEL DO ESTADO .....	86

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO VS RSE (2006 A 2019) – MILHÕES USD .....	13
Gráfico 2 – SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RPCGE 2018.....	109



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

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



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

**FICHA TÉCNICA**

**Juiz Relator**

Deolindo dos Santos

**Auditora Chefe**

Edígia Fátima Martins

**Auditores**

Armindo Tai Boe Barreto

Cornélio da Cruz

Eduardo Leitão

Graciano de Oliveira

Jaime Martins dos Santos

Manuel Luan

Verónica dos Santos

**Revisão**

Paula Dias Conde



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

## INTRODUÇÃO

O Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (RPCGE) abrange a conta da administração central (serviços e fundos autónomos e municípios) e a conta do Fundo Especial.

A conta da administração central inclui ainda a conta da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA).

### Estrutura

O RPCGE encontra-se estruturado em duas partes:

- Parte I – O Relatório.
- Parte II – O Parecer (juízo sobre a Conta Geral do Estado).

### Metodologia

O RPCGE é suportado pelos resultados de ações de controlo e de auditorias, realizadas de acordo com os métodos e técnicas constantes das normas internacionais (ISSAI – *International Standards of Supreme Audit Institutions*).

Os procedimentos adotados incluíram, nomeadamente, os exames documentais, a revisão dos dados constantes no sistema *FreeBalance*, que suporta a execução orçamental e a análise da contabilidade e dos documentos de prestação de contas das entidades relevantes.

### Condicionantes

A CGE não inclui todas as entidades que devem integrar o perímetro de consolidação do Estado nem informação completa sobre os ativos e os passivos do Estado.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

# PARTE I

# RELATÓRIO



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

## 1. ENQUADRAMENTO

---

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

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

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

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

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

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

É no cumprimento destes preceitos constitucionais e legais que o Tribunal de Recurso apresenta este RPCGE relativo ao ano financeiro de 2019.

---

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

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

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

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

<sup>5</sup> Cf. n.ºs 2 e 3, *idem*.

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



## 2. PROCESSO ORÇAMENTAL

---

### 2.1 LEI DO ORÇAMENTO

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

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

O OGE para o ano de 2019 foi aprovado pela Lei n.º 2/2019, de 7 de fevereiro, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produzido efeito a partir de 1 de janeiro de 2019.

Em resultado da aprovação tardia do OGE, esteve em vigor, entre 1 de janeiro e 7 de fevereiro de 2019, o regime duodecimal<sup>9</sup> em cumprimento do estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/ 2019, de 16 de janeiro.

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

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

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

### 2.2 PREVISÃO ORÇAMENTAL

O total estimado das despesas do OE foi de 1.482 milhões USD, valor que se manteve inalterado durante o ano de 2019.

O valor do OE para 2019 representa um aumento de 204,6 milhões (16%) face ao valor do orçamento para o ano de 2018.

---

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

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

<sup>9</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 31.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 1 – ORÇAMENTO INICIAL E FINAL 2018-2019

milhões USD

Descrição	Orçamento 2019				Orçamento 2018				Variação 2018/2019			
	Inicial		Final		Inicial		Final		Valor		%	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Inicial	Final	Inicial	Final
<b>Receita</b>												
Transferências do Fundo Petrolífero	1.196,4	1.196,4	0,0	0,0%	982,5	982,5	0,0	0,0%	213,9	213,9	22%	22%
Receita Doméstica	198,6	198,6	0,0	0,0%	188,8	188,8	0,0	0,0%	9,8	9,8	5%	5%
Saldo da Conta do Tesouro	0,0	0,0	0,0	0,0%	44,4	44,4	0,0	0,0%	-44,4	-44,4	-	-
Empréstimos	87,0	87,0	0,0	0,0%	61,6	61,6	0,0	0,0%	25,4	25,4	41%	41%
<b>Total da Receita</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.482,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.277,4</b>	<b>1.277,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>204,6</b>	<b>204,6</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>
<b>Despesa</b>												
Despesas Correntes	1.049,8	1.043,4	-6,4	0,6%	878,5	878,0	-0,6	-0,1%	171,3	165,4	19%	19%
Despesas de Capital	432,2	438,6	6,4	1,5%	398,9	399,4	0,6	0,1%	33,3	39,2	8%	10%
<b>Total da Despesa</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.482,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.277,4</b>	<b>1.277,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>204,6</b>	<b>204,6</b>	<b>16%</b>	<b>16%</b>
<b>Défice fiscal não petrolífero</b>	<b>1.283,4</b>	<b>1.283,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>1.044,1</b>	<b>1.044,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>	<b>239,3</b>	<b>239,3</b>	<b>23%</b>	<b>23%</b>

Fonte: CGE 2018-2019 e OGE 2018-2019

Em 2019, o Déficit Fiscal<sup>10</sup> inerente ao OE apresenta um valor significativo de 1.283,4 milhões USD, tendo registado um aumento de 239,3 milhões USD, face ao valor previsto para 2018 (1.044,1 milhões USD).

O déficit previsto é financiado por Transferências do Fundo Petrolífero (93,2%) e por Empréstimos (6,8%).

A estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais), em 2019, foi de 198,6 milhões USD (mais 9,8 milhões USD face a 2018) valor que corresponde a apenas 13,4% do total da despesa prevista.

O orçamento final da receita não sofreu alterações face ao previsto. No orçamento da despesa, as alterações resultaram, essencialmente, de um reforço das Despesas de Capital por contrapartida das Despesas Correntes.

## 2.3 TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO

O valor das transferências do Fundo Petrolífero aprovado pelo OGE<sup>11</sup>, para financiamento do OE, foi de 1.196,4 milhões USD), dos quais 529 milhões USD correspondem ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE)<sup>12</sup> e 667,4 milhões USD acima do RSE.

<sup>10</sup> Entendido como a despesa não coberta pela Receitas Domésticas.

<sup>11</sup> Cf. Artigo 5.º da Lei n.º 2/2019, cit.

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



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De notar que o valor das transferências aprovadas para 2019 foi superior ao valor do RSE em 126%.

A aprovação, pelo Parlamento, das transferências a realizar a partir do Fundo Petrolífero, durante o ano de 2019, obedeceu às regras previstas nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 9/2005, cit.

Sem prejuízo, importa analisar a justificação apresentada pelo Governo para a realização de levantamentos a partir do Fundo Petrolífero em montante acima do RSE, aquando da submissão ao Parlamento da proposta de OGE<sup>13</sup>.

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

A justificação apresentada assenta, no essencial, na necessidade de construção de infraestruturas<sup>14</sup>:

“[G]arantir a concretização do desenvolvimento nacional nos seus quatro pilares, tal como se encontra preconizado no plano estratégico de desenvolvimento 2011-2030: o desenvolvimento social, o desenvolvimento das infraestruturas, o desenvolvimento económico e a boa governação. (...) A transferência do montante superior ao rendimento sustentável estimado não pretende suportar as despesas correntes relacionadas com o financiamento da administração do Estado. Antes pelo contrário, pretende sim fazer face às despesas relacionada com o investimento do país, preenchendo o critério exigido pela Lei do Fundo Petrolífero, no sentido de o aplicar para satisfazer as necessidades da geração atual e das gerações vindouras”

À semelhança do ano anterior, na Lei do OGE para 2019 continua a não constar o saldo da conta do Tesouro, sendo que, o montante máximo aí previsto para despesas de Capital de Desenvolvimento a financiar através de transferências do Fundo Petrolífero é de 313,7 milhões USD, valor 126,3 milhões USD abaixo do montante das transferências a realizar acima do RSE (440 milhões USD).

As despesas de Capital de Desenvolvimento previstas para o ano de 2019 foram de 400,7 milhões USD, das quais 87 milhões USD, financiadas através de empréstimos.

Assim, conclui-se, que 126,3 milhões USD da transferência autorizada acima do RSE, se destinou a fazer face a despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e

---

<sup>13</sup> Justificação imposta pela alínea d) do artigo 9.º da Lei n.º 9/2005, cit., que dispõe que o Governo apresenta ao Parlamento uma “[j]ustificação sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efetue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado”.

<sup>14</sup> Cf. Carta do Primeiro-ministro, datada de 14 de novembro de 2018, dirigida ao Presidente do Parlamento Nacional relativa à “[j]ustificação da realização de uma transferência do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado”.

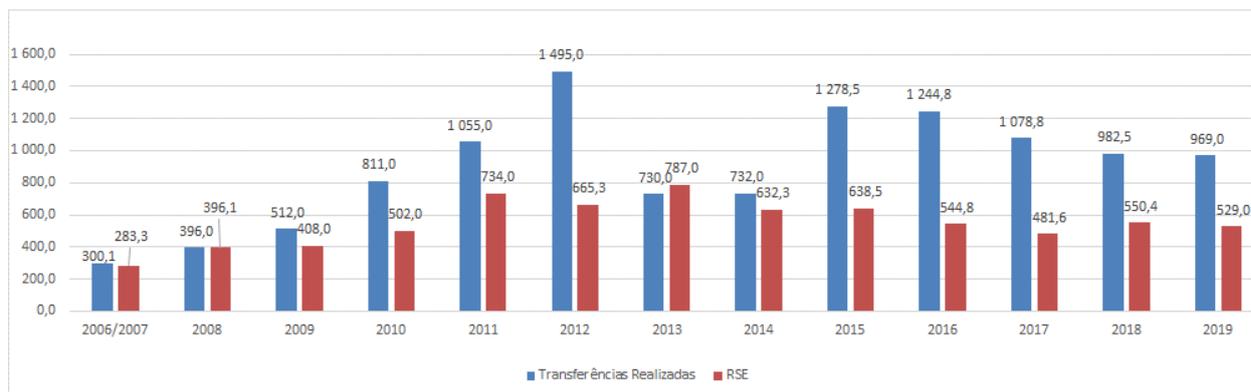


TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Transferências Públicas) e Capital Menor, não tendo como finalidade a construção de infraestruturas.

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

Gráfico 1 – TRANSFERÊNCIAS DO FUNDO PETROLÍFERO VS RSE (2006 A 2019) – MILHÕES USD



Fonte: Relatórios Fundo Petrolífero

Desde a criação, em 2006, do Fundo Petrolífero e até ao final do ano de 2019, foram autorizadas pelo Parlamento Nacional, transferências no valor total de 12.456 milhões USD, tendo sido efetivamente realizados levantamentos no montante de 11.585 milhões USD (93% do montante autorizado) para financiamento do OE. O valor total do RSE para o referido período foi de 7.152 milhões USD, tendo as transferências acima deste valor atingido os 4.432 milhões USD (62% acima do RSE).

### Recomendação 1

*Os levantamentos a partir do Fundo Petrolífero em montante acima do RSE apenas deverão ser utilizados em despesas destinadas à construção de infraestruturas.*

## 2.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS

As transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram o valor total de 19,7 milhões USD e resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência incluída na categoria de Bens e Serviços nas Dotações para todo o Governo.

A dotação orçamental para a Reserva de Contingência do ano de 2019 foi de 26,8 milhões USD, dos quais 12,98 milhões USD foram, posteriormente, afetos aos orçamentos de diferentes entidades públicas em função dos pedidos de utilização por si apresentados.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 2 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTAIS DA DESPESA - 2019

milhões USD

Categoria	Orçamento Inicial (1)	2019					Orçamento Final (7) = (1) + (6)
		Administração Direta Estado (*) (2)	Entidades Autônomas (**) (3)	Fundo Consolidado (4) = (2) + (3)	FDCH (5)	Total (6) = (4) + (5)	
Salários e Vencimentos	214,2	1,1	0,2	1,3	0,0	1,3	215,5
Bens e Serviços	452,9	-17,8	-1,5	-19,3	0,0	-19,3	433,6
Capital Menor	31,5	4,5	1,1	5,6	0,0	5,6	37,1
Capital de Desenvolvimento	400,7	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	400,9
Transferências	362,7	-0,6	0,1	-0,4	0,0	-0,4	362,3
Despesas de Contingência	0,0	9,9	2,7	12,6	0,0	12,6	12,6
<b>Total</b>	<b>1.462,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>2,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>1.462,0</b>

Fonte: OGE e CGE 2019

(\*) Serviços sem autonomia financeira; (\*\*) Inclui SFA, Órgãos Autônomos e Municípios.

O orçamento dos serviços da administração direta do Estado<sup>15</sup> sofreu uma redução de 2,7 milhões USD, montante utilizado para reforçar o orçamento das Entidades Autônomas.

## 2.5 DECRETO SOBRE A EXECUÇÃO ORÇAMENTAL

Entre 1 de Janeiro e 7 de fevereiro de 2019, esteve em vigor o regime duodecimal que obedeceu ao estabelecido no Decreto do Governo n.º 1/2019, cit. Este Decreto procedeu à prorrogação da vigência, até à entrada em vigor do OGE para 2019, das disposições constantes do Decreto do Governo n.º 9/2018, de 8 de outubro<sup>16</sup> sobre a execução orçamental para 2018.

O OGE para 2019, aprovado através da Lei n.º 2/2019, de 7 de fevereiro, cit., entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produziu efeitos a partir de 1 de janeiro, tendo as disposições relativas à sua execução, monitorização e reporte, sido aprovadas pelo Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março.

Em 2019, foram publicados na sua versão eletrónica todos os documentos relativos à execução orçamental nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, e no artigo 11.º da LOGF.

<sup>15</sup> Onde se inclui a dotação orçamental para Reserva de Contingência prevista nas Dotações para todo o Governo.

<sup>16</sup> Alterado pelo Decreto do Governo n.º 13 / 2018, de 19 de dezembro.



## 3. PRESTAÇÃO DE CONTAS

---

### 3.1 PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO GOVERNO

Nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 45.º da LOGF, o Governo apresenta ao Parlamento e à CdC o Relatório sobre a Conta Geral do Estado (CGE)<sup>17</sup> no prazo de sete meses a contar do termo do ano financeiro<sup>18</sup>.

A CGE do ano 2019, foi preparada pelo Ministério das Finanças e submetida à CdC pelo Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, a 30 de julho de 2020, ou seja, dentro do prazo legalmente determinado.

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

Em 2019, as contas do Governo foram, pela primeira vez publicadas, no Jornal da República<sup>19</sup>, de acordo com a alínea p) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2002, cit.

Esta matéria havia sido objeto da Recomendação n.º 1 no RPCGE sobre o ano de 2018.

No ano de 2019 foram enviados à CdC, dentro dos prazos estabelecidos no artigo 44.º da LOGF, os relatórios sobre a evolução do orçamento respeitantes aos três, seis e nove meses do ano.

A CGE de 2019 é composta pelos seguintes documentos:

- Declaração de responsabilidades do Ministério das Finanças;
- Demonstrações Financeiras Consolidadas;
- Demonstrações Financeiras dos Fundos;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa das Agências Autónomas;
- Demonstração de Receitas e Pagamentos de Caixa dos Municípios;
- Notas às Demonstrações Financeiras;
- Apêndice 1 – Declaração Suplementares;
- Apêndice 2 – Detalhes de Execução Orçamental do Relatório de Execução Orçamental 2019 e Resumo das Demonstrações Financeiras de Empresas Públicas;

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

Contudo, à semelhança de anos anteriores, a CGE não inclui uma contabilidade dos ativos, com informação sobre o valor patrimonial dos imóveis e de outros bens do ativo e do

---

<sup>17</sup> Relatório doravante designado por CGE.

<sup>18</sup> Na redação introduzida pelo artigo 87.º da LOCC e pelo artigo 3.º da Lei n.º 3/2013, cit., objeto de retificação pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, cit.

<sup>19</sup> Suplemento Série II, n.º 32 de 21 de agosto de 2020.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

passivo do Estado<sup>20</sup> ou informação sobre os compromissos assumidos decorrentes de programas e de contratos plurianuais, designadamente o previsto nas alíneas g) e h) do n.º 3 daquele artigo.

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

Nos termos da “NICSP Base de Caixa” as entidades aquando da prestação de contas deverão apresentar a informação sobre o orçamento inicial, o orçamento final e a sua execução<sup>21</sup>. O Governo procedeu a esta divulgação no Relatório do Diretor-Geral do Tesouro e nas Notas às Demonstrações Financeiras.

A base de preparação das Demonstrações de Receitas e Pagamentos de Caixa reporta-se ao período de 1 de janeiro a 31 de dezembro (sistema de “base de caixa pleno”)<sup>22</sup>, dando cumprimento ao princípio da anualidade, previsto no artigo 3.º da LOGF<sup>23</sup>, uma vez que não foram processados pagamentos para além do termo do ano civil.

### **Recomendação 2**

*A CGE deverá apresentar informação sobre os compromissos assumidos pelo Estado decorrentes de programas e de contratos plurianuais, nos termos do previsto na alínea h) do n.º 3 artigo 45.º da LOGF.*

## **3.2 PERÍMETRO DE CONSOLIDAÇÃO DE CONTAS**

A CGE de 2019, reflete a execução orçamental (recebimentos e pagamentos) dos ministérios e serviços da administração direta do Estado (sem autonomia financeira), dos SFA, dos Municípios, dos Órgãos Autónomos e do FDCH<sup>24</sup>.

De acordo com a Nota 1<sup>25</sup> às Demonstrações Financeiras, não se encontram incluídas na CGE as seguintes entidades:

---

<sup>20</sup> Ct. Recomendação Ponto 14 – Património do Estado.

<sup>21</sup> Ponto 1.9.2 e seguintes da NICSP Base de Caixa.

<sup>22</sup> Transações cobradas contra a dotação orçamental e pagas até 31/12/2019.

<sup>23</sup> Nos termos do qual o orçamento é anual, sendo este coincidente com o ano civil e todas as dotações orçamentais para um ano fiscal caducam após 31 de dezembro desse ano financeiro (cf. disposições combinadas dos n.ºs 1, 6 e 7 do referido artigo).

<sup>24</sup> De notar que a CGE adota a terminologia “Agências Públicas Autónomas” (ou “Agências Autónomas”), que é diferente da utilizada no OE, para se referir aos SFA (por exemplo, o FI) e aos Órgãos Autónomos (Presidência da República, Parlamento Nacional, Tribunais, etc).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

1. Fundo Petrolífero de Timor Leste;
2. Banco Central de Timor-Leste (BCTL);
3. TIMOR GAP, E.P;
4. Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL);
5. Autoridade Nacional do Petróleo e Minerais (ANPM);
6. Instituto de Petróleo e Geologia (IPG);
7. Rádio e Televisão de Timor-Leste (RTTL);
8. ZEESM RAEOA;
9. Administração de Aeroportos e Navegação Aérea de Timor-Leste.

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

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

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

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

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

O OE e a CGE não incluem a receita e a despesa do IPG e a ANPM, pelo que a receita e a despesa global encontram-se subvalorizadas.

Da análise da natureza jurídica destas duas entidades excluídas do perímetro de consolidação da CGE conclui-se que tanto o IPG<sup>29</sup> e a ANPM<sup>30</sup> estão sujeitos à disciplina

---

<sup>25</sup> Página 84 CGE 2019.

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

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

<sup>28</sup> Cf. n.º 2 do artigo 2.º, *ibidem*.

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

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



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

orçamental estabelecida pela LOGF, por serem SFA com a natureza de institutos públicos, e, por esta razão, deveriam estar incluídos no OE e na CGE.

Tal como sucedido no ano anterior, a justificação apresentada na CGE para a sua exclusão, assenta no facto de se tratar de entidades “constituídas sob leis separadas que exigem que se reportem diretamente ao Parlamento Nacional”, o que não tem suporte legal.

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

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

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

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

### **Recomendação 3**

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

Na CGE 2019, na Nota 15 às Demonstrações Financeiras, consta informação relativa às receitas e despesas da RAEOA. Contudo, à semelhança do ano anterior, na Demonstração Financeira Consolidada de Receitas e Pagamentos em Dinheiro do ano de 2019, não se encontram refletidos os recebimentos e pagamentos da RAEOA, mas apenas a realização da transferência dos 76 milhões USD.

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

Apesar de o OGE incluir o OSS, a CGE de 2019 não integra as contas anuais da Segurança Social. Em 28 de maio de 2020, o Ministério da Solidariedade e Inclusão submeteu à CdC o “Relatório e Conta da Segurança Social” de 2019, para efeitos de prestação de contas. Não



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

obstante, constata-se que a lei não é clara quanto à forma de prestação de contas pela Segurança Social, nomeadamente quanto à sua inclusão na CGE.

De acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, que cria o Regime Contributivo de Segurança Social, “[s]ão aprovadas por lei as regras de elaboração, organização, aprovação, execução e controlo do Orçamento da Segurança Social”, o que não se verificou no ano 2019.

### 3.3 PRESTAÇÃO DE CONTAS POR OUTRAS ENTIDADES PÚBLICAS

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

De um universo de 58 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes em 2019<sup>32</sup>, verificou-se que apenas 9 enviaram à CdC os devidos documentos anuais de prestação de contas<sup>33</sup>, pelo que se reitera a recomendação do ano anterior.

#### **Recomendação 4**

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

## 4 FINANCIAMENTO DO ORÇAMENTO DO ESTADO

---

O OE para 2019 autorizou a realização de transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de 1.196,4 milhões USD, ou seja, 226,3 milhões USD acima da receita do Fundo Petrolífero<sup>34</sup> estimada para o mesmo ano (970,1 milhões USD).

---

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

<sup>32</sup> Estão em causa as 35 Agências Públicas Autónomas incluídas no OE e na CGE, 12 municípios, o FDCH e as 9 entidades não incluídas no perímetro de consolidação de contas, e ainda o Instituto Nacional de Segurança Social (INSS).

<sup>33</sup> São elas a ANPM, o BCTL, o IPG, a TIMOR GAP, a RAEOA, o Arquivo & Museu da Resistência Timorense, Segurança Social, o Tribunal de Recurso, Conselho de Imprensa de Timor-Leste.

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



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 3 – FINANCIAMENTO DA DESPESA POR ORIGEM E AFETAÇÃO – 2019

milhões USD

Descrição	Transferências Fundo Petrolífero	Receitas Domésticas	Saldo da Conta Tesouro	Empréstimos	Total	Peso
FCTL Todos (exceto FI)	895,9	198,6	-	-	1.094,5	73,85%
FI	280,5	-	-	87,0	367,5	24,80%
FDCH	20,0	-	-	-	20,0	1,35%
<b>Total</b>	<b>1.196,4</b>	<b>198,6</b>	<b>0,0</b>	<b>87,0</b>	<b>1.482,0</b>	<b>100,00%</b>
<b>Total Receitas 2019 (%)</b>	<b>80,7%</b>	<b>13,4%</b>	<b>0,0%</b>	<b>5,9%</b>	<b>100,0%</b>	
<b>Total Receitas 2018 (%)</b>	<b>76,9%</b>	<b>14,8%</b>	<b>3,5%</b>	<b>4,8%</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: OGE 2018 e 2019

O OE previu que o financiamento das despesas para 2019, no valor global de 1.482 milhões USD, fosse assegurado por transferências do Fundo Petrolífero (80,7%), pelas Receitas Domésticas (13,4%) e através de Empréstimos (5,9%).

Tabela 4 – EXECUÇÃO DAS FONTES FINANCIAMENTO DA DESPESA – 2018 E 2019

milhões USD

Receitas FCTL	2019				2018	Variação 2018/19
	Orçamento Final (1)	Execução Financiamento (2)	Total Financiamento (3)	Taxa de Execução (4)=(2)/(1)	Execução Financiamento (5)	
Transferências do Fundo Petrolífero	1.196,4	969,0	64,1%	81,0%	982,5	-1,4%
Receitas Domésticas / Não Petrolíferas	198,6	189,0	12,5%	95,2%	192,5	-1,8%
Saldo da Conta do Tesouro	0,0	304,6	20,1%	-	248,5	0,0%
Empréstimos	87,0	49,7	3,3%	57,2%	39,2	27,0%
<b>Total Financiamento</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.512,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>102,1%</b>	<b>1.462,7</b>	<b>3,4%</b>

Fonte: OGE 2019 e CGE 2018 e 2019

O valor total da despesa nas diferentes fontes de financiamento atingiu os 1.512,4 milhões USD, o que corresponde a 102,1% do valor orçamentado, ou seja, acima do previsto. Esta situação resultou, essencialmente, do facto do Saldo da Conta do Tesouro, a 1 de janeiro de 2019, no valor de 304,6 milhões USD, ter sido executado ainda que não tivesse sido previsto no OGE.

## 5 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA

### 5.1 ANÁLISE GLOBAL

O OE para 2019 previu uma receita total de 1.255,7 milhões USD, dos quais 970,1 milhões USD referem-se a “Receitas Petrolíferas”<sup>35</sup>, 198,6 milhões USD de Receitas Domésticas e 87 milhões USD provenientes de Empréstimos.

De referir que apesar da Tabela I do Anexo I do OGE fazer referência a “1.1 Receitas Petrolíferas”, os valores apresentados incluem “Juros do Fundo Petrolífero”, os quais não

<sup>35</sup> Incluindo os juros e dividendos dos investimentos do Fundo Petrolífero e líquido de reembolsos fiscais.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

são receitas petrolíferas, mas sim receitas provenientes de investimentos do Fundo Petrolífero<sup>36</sup>.

Com efeito, a Tabela I reflete as receitas do Fundo Petrolífero<sup>37</sup>, onde se incluem as receitas petrolíferas (impostos, *royalties* e taxas) e as receitas resultantes de investimentos do Fundo Petrolífero (juros, dividendos e outros recebimentos).

Tabela 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA – 2018 E 2019

Receitas	2019			2018		Variação 2018/19 (5)=[(2)/(4)]- 1
	Orçamento (1)	Receitas Cobradas (2)	% Total Receita (3)	Taxa de Execução (4)	Receitas Cobradas (4)	
Receitas Petrolíferas (*) / Receitas do Fundo Petrolífero	970,1	1.165,3	83,0%	120,1%	802,4	45,2%
Receitas Domésticas / Não Petrolíferas	198,6	189,0	13,5%	95,2%	192,5	-1,8%
Empréstimos	87,0	49,7	3,5%	57,2%	39,2	27,0%
<b>Total das Receitas</b>	<b>1.255,7</b>	<b>1.404,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>111,8%</b>	<b>1.034,0</b>	<b>35,8%</b>

Fonte: OGE, CGE e Relatório Anual do Fundo Petrolífero 2019

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

As receitas cobradas em 2019 apresentaram um crescimento de 35,8% face ao ano de 2018. Com exceção das receitas domésticas que registaram um decréscimo, todas as outras receitas aumentaram.

A receita cobrada foi superior em 11,8% face ao previsto no OGE, em resultado das receitas do Fundo Petrolífero terem ficado 20,1% acima do orçamentado. Estas receitas representaram 83% do total arrecadado em 2019.

Os recebimentos provenientes de empréstimos, associados à execução das obras públicas, ficaram-se pelos 49,7 milhões USD, matéria que é abordada no **Ponto 11.1** deste Relatório.

## 5.2 RECEITAS DOMÉSTICAS

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

Em 2019, as Receitas Domésticas totalizaram 189 milhões USD, verificando-se uma diminuição na ordem dos 3,5 milhões USD face ao ano de 2018 resultante da redução das Receitas Fiscais, em 5,8 milhões USD. Em sentido contrário, releva-se o aumento de 2,4 milhões USD em Receita Não Fiscais registado no mesmo período.

<sup>36</sup> Cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 9/2005, cit.

<sup>37</sup> Previstas no artigo 6, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 6 – RECEITAS DOMÉSTICAS – 2015 A 2019

Receitas Domésticas	milhões USD											
	2015		2016		2017		2018		2019		Varição	
	Valor	% Valor	2015/19									
Receitas Fiscais	122,2	70,4%	145,5	72,6%	130,0	68,9%	128,2	66,6%	122,4	64,7%	0,2%	
Receitas Não Fiscais	51,5	29,6%	55,0	27,4%	58,8	31,1%	64,3	33,4%	66,6	35,3%	29,4%	
<b>Total</b>	<b>173,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>200,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>188,8</b>	<b>100,0%</b>	<b>192,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>189,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>8,8%</b>	

Fonte: CGE 2015 a 2019

Embora os valores das Receitas Domésticas cobradas em 2019 tenham sofrido uma redução quando comparado com o ano anterior, porém registaram um aumento de 15,3 milhões USD (8,8%), face ao verificado em 2015.

No período de 2016 a 2019 as Receitas Fiscais registaram uma diminuição de 16%. O valor cobrado em 2019 representou um aumento de apenas 0,2 % face ao verificado em 2015.

Nos últimos 5 anos assistiu-se a um aumento significativo e constante das Receitas não Fiscais (mais 29,4% face ao verificado em 2015).

### 5.2.1 PERDA DE RECEITAS

No âmbito do RPCGE a CdC aprecia a atividade financeira do Estado, mais especificamente no que se refere aos apoios por este concedidos, direta ou indiretamente, nomeadamente através de benefícios fiscais<sup>38</sup>.

Em 2019, ficou suspensa a cobrança do imposto seletivo de consumo sobre as armas e munições para a PNTL e as F-FDTL, e a sujeição a retenção na fonte sobre os pagamentos relacionados com assistência médica no estrangeiro, quando exista um acordo entre o beneficiário do rendimento e o Ministério da Saúde<sup>39</sup>.

Ficou isenta do pagamento de quaisquer taxas, direitos aduaneiros e demais imposições, a introdução, em território nacional, de bens que sejam doados ao Estado por pessoas coletivas de direito internacional ou por pessoas coletivas públicas de outros Estados, ao abrigo de acordos celebrados, para esse efeito, por titulares ou por membros de órgãos de soberania<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> Cf. alínea g) do n.º 1 do artigo 29.º da LOCC.

<sup>39</sup> Cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2019, cit.

<sup>40</sup> Cf. n.º 2 do artigo 4.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A mesma isenção aplicou-se, ainda, aos bens introduzidos em território nacional destinados à construção de equipamentos coletivos ou de infraestruturas que sejam doados ao Estado após a conclusão da execução física da obra<sup>41</sup>.

À semelhança dos anos anteriores, e ao contrário do que se encontra previsto na LOGF<sup>42</sup>, o OGE para 2019 não apresentou informação sobre o valor estimado das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.

### **Recomendação 5**

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

Embora a CGE de 2018, tenha apresentado, pela primeira vez, informação relativa às receitas fiscais e aduaneiras não arrecadadas, na CGE de 2019 volta a não constar esta informação, à semelhança do que havia sucedido na CGE 2017 bem como na CGE de anos anteriores.

Parte dos direitos aduaneiros de importação não arrecadados respeita a empresas com “certificado de investidor”, que por estarem associadas a projetos de investimento ou de reinvestimento cuja atividade se encontra prevista na Lei do Investimento Privado<sup>43</sup> tem o direito de aceder a benefícios fiscais e aduaneiros. Esta lei prevê que as empresas/investidores possam ter 100% de isenção dos impostos sobre o rendimento, sobre as vendas e sobre os serviços, por um prazo compreendido entre os 5 e os 10 anos<sup>44</sup>.

De acordo com a informação prestada pela Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste, no final do ano de 2019, existiam apenas 2 “certificados de investidor” válidos, por 5 a 7 anos.

A nova Lei do Investimento Privado que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2018 prevê a realização pelas “autoridades competentes” de uma auditoria anual aos certificados do investidor emitido bem como aos acordos especiais de investimento celebrados antes da sua entrada em vigor<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Cf. n.º 3, *ibidem*.

<sup>42</sup> Cf. alíneas. m), n) e o) do n.º 3 do artigo 22.º desta lei.

<sup>43</sup> Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto, que revoga a Lei n.º 14/2011, de 28 de setembro.

<sup>44</sup> Cf. artigos 29.º e 31.º da Lei n.º 15/2017, cit.

<sup>45</sup> Cf. n.º 2 do artigo 49.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A este propósito, a recomendação 6 do RPCGE de 2018 instava a que fosse realizada uma auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento conforme o n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado), o que até ao fim do ano de 2019, ainda não se tinha verificado.

Em face do exposto reitera-se a recomendação:

### **Recomendação 6**

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

De acordo com a CGE 2019, as receitas não arrecadadas referentes a direitos aduaneiros de importação respeitam às isenções constantes da tabela seguinte.

Tabela 7 – RECEITAS NÃO ARRECADADAS DE DIREITOS ADUANEIROS DE IMPORTAÇÃO – 2015 A 2019

Isenções Direitos Aduaneiros	milhões USD					
	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Certificado de Investimento	0,3	0,0	0,1	0,5	0,1	1,1
Individual	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diplomata	0,1	5,2	0,2	0,3	0,4	6,3
ONG	1,9	0,1	0,1	0,1	0,1	2,2
Governo	0,9	0,0	0,1	0,1	0,3	1,4
Empresas por Code HS	-	-	-	-	0,3	0,3
Petróleo	-	-	-	-	0,8	0,8
<b>Total</b>	<b>3,2</b>	<b>5,3</b>	<b>0,5</b>	<b>1,0</b>	<b>2,0</b>	<b>12,0</b>

Fonte: CGE 2019

O maior valor não arrecadado referente aos direitos aduaneiros de importação respeita às isenções previstas na Lei Tributária<sup>46</sup> para as representações diplomáticas, agências das Nações Unidas e agências especializadas<sup>47</sup> que no período em análise totalizaram 6,3 milhões USD (52%).

## **5.2.2 RECEITAS FISCAIS**

A CGE do ano de 2019, faz pela primeira vez referência às receitas relativas a impostos, de acordo com ordenamento jurídico Timorense, em cumprimento da recomendação 7 do RPCGE 2018.

<sup>46</sup> Aprovada pela Lei n.º 8/2008, de 30 de junho.

<sup>47</sup> Cf. Anexo IV, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 8 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA FISCAL – 2019

milhões USD				
Receitas Fiscais	Orçamento	Receitas Cobradas	% Total Receita	Taxa de execução
<b>Impostos Sobre Mercadorias</b>	<b>69,9</b>	<b>67,5</b>	<b>55,1%</b>	<b>96,5%</b>
Imposto sobre Vendas	16,0	15,3	12,5%	95,8%
Imposto sobre o Consumo	39,6	38,3	31,3%	96,6%
Imposto sobre Importação	14,3	13,9	11,4%	97,2%
<b>Outros Impostos</b>	<b>66,4</b>	<b>54,9</b>	<b>44,9%</b>	<b>82,7%</b>
Imposto sobre salário	22,4	20,00	16,3%	89,3%
Imposto Retenção na fonte	29,2	22,1	18,0%	75,6%
Imposto sobre rendimento	10,0	8,7	7,1%	87,6%
Imposto sobre Serviços	4,3	3,6	3,0%	84,2%
Outros Impostos	0,6	0,5	0,4%	84,9%
<b>Total das Receitas Fiscais</b>	<b>136,3</b>	<b>122,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>89,8%</b>

Fonte: CGE 2019

A Receita Fiscal cobrada, em 2019, atingiu os 122,4 milhões USD<sup>48</sup>, o que correspondeu a uma taxa de execução de 89,8% do valor orçamentado. Os Impostos sobre Mercadorias representaram 55,1% da Receita Fiscal cobrada em 2019, sendo o Imposto sobre o Consumo o que apresenta um valor mais significativo (38,3 milhões USD), representando 31,3% do total da mesma.

Entre os outros Impostos, destaca-se o Imposto de Retenção na fonte, cujas receitas ascenderam a 22,1 milhões USD, valor correspondente a 18 % da Receita Fiscal do Ano.

A tabela seguinte ilustra a evolução da Receita Fiscal nos últimos seis anos.

Tabela 9 – EVOLUÇÃO DA RECEITA FISCAL – 2014 A 2019

milhões USD							
Receitas Fiscais	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. 2018/19
Impostos sobre mercadorias	67,0	65,7	76,0	74,0	69,8	67,5	-3,4%
Outros Impostos	58,0	56,5	69,0	56,0	58,4	54,9	-6,0%
<b>Total</b>	<b>125,0</b>	<b>122,2</b>	<b>145,0</b>	<b>130,0</b>	<b>128,2</b>	<b>122,4</b>	<b>-4,6%</b>

Fonte: CGE 2014 a 2019

Observa-se, entre 2014 e 2016, um movimento cíclico de diminuição e aumento nas Receitas Fiscais, sendo que, após 2016, se registou uma diminuição destas receitas em três anos consecutivos. Entre 2018 e 2019, estas receitas diminuíram 4,6%.

Com vista ao apuramento dos motivos que justificam a diminuição das receitas fiscais, foi solicitado ao MdF esta informação, não tendo, contudo, sido obtida qualquer resposta<sup>49</sup>.

### 5.2.3 RECEITAS NÃO FISCAIS

As Receitas não Fiscais são compostas essencialmente por taxas, multas, venda de bens, prestação de serviços e outras receitas diversas, cobradas pelos serviços da administração

<sup>48</sup> Ficando ao nível das receitas arrecadadas em 2015 (122,2 milhões USD).

<sup>49</sup> Apesar dos pedidos de insistência, até à data, o MdF não apresentou qualquer resposta. Atualmente, encontra-se em curso um processo de instauração de multa por falta de colaboração.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

direta e indireta do Estado (incluindo os SFA) e pelos órgãos autónomos (incluindo os Tribunais).

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

A este respeito, a CGE de 2019 continua a falar em “agências autónomas”, “agências públicas autónomas” e “instituições autónomas” para se referir aos SFA e Órgãos Autónomos, mencionados no OGE. No Relatório e Parecer, o conjunto dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios são designados de “entidades autónomas”.

Em 2019, as Receitas não Fiscais ascenderam a 66,6 milhões USD, registando um aumento de 2,3 milhões USD face ao ano anterior (+3,7%).

Tabela 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA NÃO FISCAL – 2014 A 2019

	milhões USD							
Receitas não fiscais	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% Total Receitas (2019)	Var. 2018/19
Administração Direta do Estado	19,6	44,9	46,2	52,8	55,3	57,9	86,9%	4,6%
Municípios	-	-	-	-	-	0,4	0,6%	-
Entidades Autónomas	25,0	6,5	8,8	6,1	8,9	8,3	12,5%	-6,6%
<b>Total</b>	<b>44,6</b>	<b>51,5</b>	<b>55,0</b>	<b>58,8</b>	<b>64,3</b>	<b>66,6</b>	<b>100,0%</b>	<b>3,7%</b>

Fonte: CGE 2014 a 2019

As Receitas não Fiscais registaram um crescimento nos últimos 5 anos, tendo aumentado dos 44,6 milhões USD, registado em 2014, para os 66,6 milhões USD em 2019, o que representou um aumento total de 22 milhões USD (49,2%). Neste período de cinco anos, estas componentes das receitas cresceram, em média cerca de 4,4 milhões USD ao ano.

As receitas cobradas, pela EDTL / Direção-Geral de Eletricidade, relativa ao fornecimento de energia elétrica, no valor de 32,7 milhões USD, representam, em 2019, 49,1% das Receitas não Fiscais e 56,5% das receitas dos serviços da Administração Direta do Estado.

Os serviços da Administração Direta do Estado arrecadaram receitas no valor total de 57,9 milhões USD (86,9% do total das Receitas não Fiscais do ano), mais 4,6% do que o ano de 2018, sendo de referir a cobrança de dividendos pelo BCTL, no valor de 4,3 milhões USD, que não se encontravam previstos no orçamento do ano de 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Embora se tenha observado, nos últimos anos, um crescimento na cobrança das receitas da Administração Direta do Estado, de destacar que no período de 2016 a 2019, as receitas relativas ao “Aluguer do Propriedade Governo”<sup>50</sup> registaram, uma redução significativa.

A tabela que se segue mostra a evolução das receitas de Aluguer do Propriedade Governo<sup>51</sup> nos últimos cinco anos.

Tabela 11 – EVOLUÇÃO DA RECEITA ALUGUER DO PROPRIEDADE GOVERNO – 2015 A 2019

milhares USD

Item de Receita	Ano	Orçamento Final	Execução	Taxa Execução
Aluguer do Propriedade Governo	2015	167,0	114,0	68%
	2016	110,0	216,0	196%
	2017	232,0	116,0	50%
	2018	112,0	51,0	46%
	2019	43,3	51,1	118%

Fonte: CGE 2015 a 2019

Da análise efetuada, constatou-se que a descida da receita “Aluguer do Propriedade Governo”, se deveu em parte, à diminuição das receitas associadas ao Aluguer de Pousadas e *Food Courts*, que de acordo com a informação do MTCl<sup>52</sup>, está ligada a questões relacionadas com a celebração, execução e cumprimento dos contratos<sup>53</sup>.

A CdC solicitou, também, ao MTCl informação sobre o extrato bancário da conta oficial destinada ao depósito desta receita<sup>54</sup>. Em resposta o MTCl informou da existência de uma conta bancária aberta junto da agência do *Banco Mandiri*, em Díli.<sup>55</sup>, tendo-se constatado, através do cruzamento da informação prestada pelo Ministério das Finanças, que a referida conta não constava na lista de contas bancárias de receitas<sup>56</sup>.

O objetivo da abertura desta conta bancária destinou-se a facilitar a identificação das receitas provenientes dos apoios e cooperações de organizações internacionais sobretudo dos apoios financeiros na área do turismo.

<sup>50</sup> De notar que a designação correta deveria de ser “arrendamento de propriedade do Estado” ao invés de “aluguer de propriedade do Governo”.

<sup>51</sup> A receita de Aluguer do Propriedade do Governo com o código da conta 5510 é gerida pelo Ministério do Turismo, Comércio e Indústria.

<sup>52</sup> Informação solicitada no âmbito da elaboração do RPCGE 2019.

<sup>53</sup> Designadamente: falta de controlo na execução dos contratos (os documentos analisados pelos auditores com cruzamento da informação constam no parecer jurídico do MTCl n.º ref.ª 39/GATJ/MTCl/IX/2019); não renovação dos contratos; pagamento de arrendamentos sem contrato; falta de pagamento da taxa de arrendamento por algumas pousadas desde a sua abertura (pousada Maubisse e Hatubuilico); incumprimento das cláusulas do contrato relativamente à utilização dos prédios arrendados.

<sup>54</sup> Ofício n.º TR/CContas/2020/338.

<sup>55</sup> O número de conta bancária 601-01-00-0057881-8.

<sup>56</sup> Importa acrescentar que no âmbito de auditoria ao MTAC em 2016 (Processo n.º 11/2016/AUDIT-S/CC), esta mesma conta bancária destinada à cobrança da receita “Aluguer do Propriedade Governo” já havia sido identificada.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

De acordo com a informação remetida, no período de 2014 a 2019, o MTCl não depositou as receitas arrecadadas, relativas ao Aluguer de Pousadas e *Food Courts*, no valor de 85,9 mil USD, em conta bancária autorizada para tal, em incumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 26.º do Decreto do Governo sobre a Execução do Orçamento Geral do Estado para 2019<sup>57</sup>.

A receita das “Entidades Autónomas” é ainda reduzida, representando 4,4% das Receitas Domésticas e 12,5% das Receitas não Fiscais, e revelando uma grande dependência das dotações do OE.

Tabela 12 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA RECEITA NÃO FISCAL (ENTIDADES AUTÓNOMAS) – 2019

Entidade	Orçamento	Receitas Cobradas	% Total Receitas	milhares USD
				Taxa de Execução
Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste	23,9	-	-	-
Autoridade Nacional de Comunicações	1.194,0	1.462,0	17,6%	122,4%
Administração dos Portos de Timor Leste (APORTIL)	3.419,0	3.514,0	42,2%	102,8%
Instituto de Gestão de Equipamentos	213,0	407,0	4,9%	191,1%
Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos de Saúde (SAMES)	312,0	124,0	1,5%	39,7%
Serviço de Registo e Verificação Empresarial (SERVE)	0,0	401,0	4,8%	-
Universidade Nacional Timor Lorosa'e (UNTL)	917,0	1.213,0	14,6%	132,3%
Hospital Nacional Guido Valadares	239,0	310,0	3,7%	129,7%
Tribunais	0,0	0,0	0,0%	-
Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento, Formação e Promoção do Bambu	180,0	212,0	2,5%	117,8%
Arquivo e Museu da Resistência Timorense	5,0	4,0	0,0%	80,0%
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial	0,0	11,0	0,1%	-
Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar	153,0	87,0	1,0%	56,9%
Centro Nacional de Formação Profissional-Becora	0,0	0,0	0,0%	-
Centro Logístico Nacional	1.680,0	577,0	6,9%	34,3%
Outras receitas de SFA e Órgãos Autónomos (Retornar Ordem de Pagamento do Ano Anterior)	0,0	1,0	0,0%	-
<b>Total</b>	<b>8.335,9</b>	<b>8.323,0</b>	<b>100%</b>	<b>99,8%</b>

Fonte: OGE e CGE 2019

Conforme aconteceu no ano anterior, a APORTIL foi responsável por quase metade (42,2%) da receita arrecadada por todas as “Entidades Autónomas”, sendo seguida, em termos de representatividade da receita, pela Autoridade Nacional de Comunicação, que procedeu à cobrança de 17,6% da Receita não Fiscal daquelas entidades.

Ainda que com menos expressão, e também, à semelhança do que sucedeu no ano de 2018, verificou-se que, em 2019, não foi orçamentada qualquer receita relativa a 12 do total de 23 SFA constantes da Tabela III do OGE. Não obstante, constatou-se que pelo menos

<sup>57</sup> N.º 3/2019, de 27 de março. Nos termos do artigo 28.º “Os SSAAF e OASRP que cobram receitas depositam diariamente os respetivos montantes na conta bancária autorizado para tal, enviam uma cópia do relatório de cobrança e do comprovativo de depósito para a DGT nos primeiros 15 dias do mês seguinte e reportam qualquer pagamento em dívida”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

2<sup>58</sup> dos 12 SFA sem receita orçamentada procederam à cobrança de receitas, cujo valor total ascendeu a pelo menos 412 mil USD.

No que se refere aos Municípios, também existiram situações em que foram cobradas receitas ao longo do ano sem que tal estivesse sido inscrito e orçamentado no OE.

Assim, reitera-se a recomendação do ano anterior:

### **Recomendação 7**

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

Recomenda-se também que o MdF:

### **Recomendação 8**

*Efetue o controlo da cobrança de receitas de “aluguer da propriedade Estado” pelo MTCl e que as receitas cobradas sejam depositadas em conta bancária autorizada para tal, em cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 26.º do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março.*

## **6 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA**

---

### **6.1 CUMPRIMENTO DA LEGISLAÇÃO**

A execução orçamental, dos serviços da administração direta e indireta do Estado, encontra-se sujeita ao cumprimento das leis aplicáveis à administração pública, como sejam, o Regime Jurídico do Aprovisionamento<sup>59</sup>, o Regime Jurídico dos Contratos Públicos<sup>60</sup>, o OGE, a LOGF e os Decretos de Execução Orçamental.

Nos termos da Lei n.º 2/2019 (OGE 2019) e do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março, que estabeleceu as normas de execução daquele orçamento, a “assinatura de

---

<sup>58</sup> O SERVE e o IADE.

<sup>59</sup> DL n.º 10/2005, de 21 de novembro, alterado e republicado pelo DL n.º 24/2008, de 23 de julho, alterado pelo DL n.º 1/2010, de 18 de fevereiro, pelo DL n.º 15/2011, de 30 de março, e pelo DL n.º 38/2011, de 17 de agosto.

<sup>60</sup> DL n.º 12/2005, de 21 de novembro.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

contratos sem cabimento orçamental gera responsabilidade política, financeira, civil e criminal”<sup>61</sup>.

Por sua vez, dispõe o artigo 46.º da LOGF, que a falta de cabimento da despesa em rubrica apropriada é fundamento de recusa de “visto” da CdC, no âmbito da fiscalização prévia, por esta, dos atos e contratos geradores de despesa superior a cinco milhões USD e dos adicionais aos contratos visados<sup>62</sup>.

Em 2019, foram enviados à CdC para efeitos de fiscalização prévia, 12 atos e contratos cujo valor ascendeu a 215,5 milhões USD, o que representa, um aumento de 46,1%, face ao ano anterior (99,4 milhões USD), ou seja, mais 116,1 milhões USD.

Dos atos e contratos fiscalizados, 7 respeitam a contratos de aquisição de Bens e Serviços (no valor de 147,6 milhões USD), 4 referem-se a obras públicas (no valor de 57,9 milhões USD), havendo, ainda, 1 ato de subvenção pública (no valor de 10,0 milhões USD).

Em termos de entidades adjudicantes, verifica-se que dos 12 atos e contratos submetidos, 8 foram da responsabilidade do Ministério das Obras Públicas.

Relativamente às decisões finais proferidas, dos 12 atos e contratos fiscalizados, 11 obtiveram o Visto e 1 processo foi objeto de recusa de vista<sup>63</sup> por desconformidade do contrato. Nos processos visados um foi objeto de visto tácito<sup>64</sup> e em três dos processos houve lugar à reformulação de recomendações.

## 6.2 FUNDO CONSOLIDADO DE TIMOR-LESTE

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

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

---

<sup>61</sup> Cf. n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 2/2019, cit., e n.º 1 do artigo 2.º dos Decretos do Governo cit.

<sup>62</sup> Cf. n.º 3 do artigo 30.º e alíneas b) e d) do n.º 1 do artigo 32.º da LOCC.

<sup>63</sup> Processo n.º 05/VP/2019/CC – Serviços de Consultoria o estudo de viabilidade do Projeto detalhado de estradas Manatuto Natarbora.

<sup>64</sup> Processo n.º 01/VP/2019/CC, relativa adenda do contrato de Fornecimento Combustível Leve para a Central Elétrica Hera.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 6.2.1 DESPESAS POR CATEGORIAS

O OE para o FCTL atingiu os 1.462 milhões USD, tendo sido realizadas despesas no montante global de 1.219,4 milhões USD<sup>65</sup>, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 83,4%.

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

Tabela 13 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA POR CATEGORIA – 2018 E 2019<sup>66</sup>

Categorias	2019					2018		Variação 2018/19 (8)=[(4)/(7)]-1
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesas Realizadas (4)	% Despesas Realizadas (5)	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)	Despesas Realizadas (7)	
Salários e Vencimentos	214,2	2,7	216,9	203,0	16,6%	93,6%	197,2	2,9%
Bens e Serviços	452,9	-10,0	442,9	362,6	29,7%	81,9%	288,2	25,8%
Transferências Públicas	362,7	0,9	363,6	339,3	27,8%	93,3%	312,5	8,6%
Capital Menor	31,5	6,2	37,7	27,8	2,3%	73,7%	7,8	256,7%
Capital de Desenvolvimento	400,7	0,2	400,9	286,8	23,5%	71,5%	336,1	-14,7%
<b>Total</b>	<b>1.462,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.462,0</b>	<b>1.219,4</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,4%</b>	<b>1.141,7</b>	<b>6,8%</b>

Fonte: OGE 2019 e CGE 2018 e 2019

Comparativamente aos valores gastos em 2018 e em 2019, o valor da despesa realizada do FCTL cresceu cerca de 77,7 milhões USD, verificando-se alterações significativas nos valores da despesa com Bens e Serviços, Capital Menor e Capital de Desenvolvimento.

Com efeito, em 2019, face a 2018, verificou-se um aumento das despesas com Bens e Serviços (25,8%) e com o Capital Menor (256,7%), tendo em contrapartida ocorrido uma diminuição das despesas com o Capital Desenvolvimento (14,7%).

A maior fatia da despesa destinou-se à categoria de Bens e Serviços que representou 29,7% do total executado e cuja taxa de execução chegou aos 81,9%.

As Transferências Públicas e o Capital Desenvolvimento representaram, 27,8% e 23,5%, do total da despesa.

<sup>65</sup> Não incluindo o adiantamento no valor 4.297 milhares USD.

<sup>66</sup> O valor das “Despesas Realizadas” não inclui o montante relativo a adiantamentos não regularizados (4,3 milhões USD), tendo a tabela sido feita a partir dos dados da “Declaração 2 – Despesas por Itens – Todo o Governo” – cf. págs. 154 a 155 da CGE 2019. O mesmo para o ano de 2018 – cf. pág. 132 a 135 da CGE 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

As despesas com Salários e Vencimentos foram de 203 milhões USD, valor superior ao das Receitas Domésticas cobradas (não petrolíferas), as quais em 2019, atingiram os 189 milhões USD.

### 6.2.1.1 Salários e Vencimentos

A despesa na categoria de Salários e Vencimentos, pagos a funcionários do Estado neste ano, atingiu 203 milhões USD, representando 16,6% do total da despesa e uma taxa de execução de 93,6%. Face ao ano anterior, o montante pago nesta categoria, registou um aumento de 2,9%, ou seja, mais 5,8 milhões USD do que em 2018.

Contudo, conforme informação prestada pelo MdF<sup>67</sup>, neste valor não estão contabilizados os salários pagos aos assessores nacionais (15 milhões USD), assessores internacionais (17 milhões USD) e aos funcionários casuais (19 milhões USD), através da subcategoria Serviço Profissional, categoria de Bens e Serviços, os quais registaram um valor total de 51 milhões USD.

O valor total pago aos funcionários através da categoria Salários e Vencimentos e da categoria de Bens e Serviços, foi, assim, de 254 milhões USD.

De acordo com a alínea f) do n.º 2 do artigo 45.º da LOGF<sup>68</sup>, a CGE deve conter informação sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Governo pagos a partir de dotações orçamentais no ano financeiro em curso.

Procurando dar cumprimento ao exigido na lei e na recomendação 9 do RPCGE do ano de 2018, na qual era solicitado que fosse “incluída na CGE informação rigorosa sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Estado, nomeadamente quanto à natureza do vínculo laboral”, os números apresentados na CGE de 2019 permitem perceber que, no final deste ano o Estado tinha ao seu serviço 47.703 funcionários, número superior ao do ano anterior (46.054), ou seja, mais 1.649 funcionários.

Este número de 47.703 funcionários, inclui: 24.787 “funcionários Grau A a G que classifica em “ P” e “T”; 4.127 elementos da PNTL (8,7%); 2.208 militares das F-FDTL (4,6%); 72 políticos (0,2%); 6.930 casuais (14,5%); e 9.579 elementos de regimes especiais (20,1%). O Ministério da Educação, Juventude e Desporto, era responsável pelo maior número de

---

<sup>67</sup> Ofício n.º 43/VIII/GMF/2020-7, datado 01/7/2020.

<sup>68</sup> Na redação dada pelo artigo 87.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

funcionários do Estado (15.124), correspondendo a 1/3 do total (31,7%), logo seguido pelo Ministério da Saúde, que contava com 3.979 elementos ao seu serviço (8,3%).

De referir, que este número de 47.703 funcionários apenas inclui os funcionários dos serviços da Administração Direta, dos SFA, dos Órgãos Autónomos e dos Municípios, não englobando os funcionários da RAEOA, nem das empresas públicas.

Da informação apresentada, no CGE 2019, relativa ao pessoal<sup>69</sup> verifica-se que os 20,1% de funcionários em regimes especiais, não inclui os funcionários que se regem por estatutos específicos como sejam a título de exemplo a UNTL, os Tribunais e, os Defensores Público e Notariado do Ministério da Justiça.

Importa, também, referir quanto aos 6.930 funcionários casuais, que existem dúvidas quanto a saber se se trata efetivamente de funcionários temporários, uma vez que os mesmos não foram considerados na CGE nessa mesma categoria, mas antes individualizados.

### **Recomendação 9**

*Seja incluída na CGE informação detalhada sobre o número de funcionários que se regem por estatutos especiais.*

#### **6.2.1.2 Bens e Serviços**

O orçamento final do FCTL para Bens e Serviços ascendeu a 442,9 milhões USD, tendo sido realizadas despesas de 362,6 milhões USD, correspondentes a 29,7% do total da despesa do ano e registando-se uma taxa de execução de 81,9%. Face ao ano anterior, as despesas com Bens e Serviços registaram um aumento de 25,8%, ou seja, mais 74,3 milhões USD.

##### **6.2.1.2.1 Deslocações ao Estrangeiro**

A despesa realizada com deslocações ao estrangeiro, ascendeu a 11,5 milhões USD e apresentou uma taxa de execução de 83%.

As regras especiais relativas a viagens oficiais ao estrangeiro, encontram-se regulamentadas no Decreto do Governo n.º 3 /2019, de 27 de março, dispondo o n.º 2 do artigo 18.º que as delegações oficiais não podem ter mais de 5 elementos, com exceção

---

<sup>69</sup> Cfr. Página 206 da CGE 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

das delegações que acompanhem o Primeiro-Ministro ou no caso de delegações que incluam mais do que dois membros do Governo.

No âmbito do trabalho preparatório de elaboração do RPCGE foi efetuada uma análise às despesas com Deslocações ao Estrangeiro e com Adiantamentos (matéria esta desenvolvida no **Ponto 9.2**).

Com base nos documentos fornecidos pelas entidades<sup>70</sup> verificou-se que diversas delegações de Estado realizaram viagens ao estrangeiro, por diferentes razões, desrespeitando o número máximo de elementos legalmente permitidos para as delegações oficiais.

Com efeito, foram identificadas as seguintes situações:

- a) Para a Malásia, viajaram para consulta médica, 11 elementos em fevereiro e 7 elementos em dezembro;
- b) Para participação em seminário e visita oficial a Portugal, viajou uma delegação de 8 elementos;
- c) A reunião da CPLP em Angola motivou a deslocação de um grupo de 8 elementos;
- d) Paralelamente, foram também realizadas diversas visitas de trabalho de elementos de várias comissões parlamentares: 11 elementos da Comissão G, 12 da Comissão F e 13 elementos da Comissão C deslocaram-se a Lisboa; 11 elementos das Comissão D efetuaram viagens ao Vietnã e à Indonésia; 11 elementos da Comissão A e outros da Comissão E foram a Macau e à China.

Face ao exposto recomenda-se que:

#### **Recomendação 10**

*Sejam estabelecidos mecanismos de controlo rigoroso que assegurem o cumprimento das regras especiais relativas a viagens oficiais ao estrangeiro tal como previsto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto Governo n.º 3 /2019, de 27 de março.*

#### **6.2.1.2.2 Outros Serviços Diversos**

As despesas incluídas na subcategoria de Outros Serviços Diversos registaram, em 2019, um aumento de 10 milhões USD comparativamente ao ano anterior atingindo uma taxa de execução de 69% e ascendendo a 42 milhões USD. De acordo com os registos do

---

<sup>70</sup> Presidente da República referência: GCCC/153/XII-VII/20 datada 13/7/20, MRLAP ref.56/G-MPCM/VII/20 datada 15/7/20, Ministério da Defesa ofício n.º 271/GMD/VII/20 datado 16/7/20, Parlamento Nacional n.º/ref.:35/GPPN/VII/20 datada 15/7/20.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

*FreeBalance* as despesas com “Outros Serviços Diversos” são as que se observam na tabela seguinte.

Tabela 14 – OUTROS SERVIÇOS DIVERSOS – 2019

milhões USD			
Código	Descrição	Despesa Realizada	% peso
7100	Publicidade	1,1	2,6%
7101	Serviço <i>Catering</i>	24,2	57,6%
7102	Serviços Sanitários e Limpeza	3,9	9,4%
7103	Serviços Informáticos	1,8	4,2%
7104	Serviços Educacionais	1,3	3,1%
7107	Serviço de Fotocópias	0,6	1,3%
7108	Serviços de Impressão	3,2	7,6%
7115	Doação do Governo	0,0	0,0%
7199	Outros Serviços Diversos	5,9	14,1%
<b>Total</b>		<b>42,0</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: *FreeBalance*

O Serviço de *Catering* foi responsável por 57,6% do total de despesa em análise, seguindo-se a parcela dos Outros Serviços Diversos, com um peso de 14,1% no total.

É ainda de referir que, com o código identificativo do Serviço *Catering* foram efetuados pagamentos de despesas relativas à realização da festa de natal conjuntas, nas instalações de diversas entidades.

Dentro da subcategoria de Outros Serviços Diversos (710) existe, ainda, um subcódigo de Outros Serviços Diversos (7199), sob o qual foram identificados pagamentos de compras de artigos de Natal (cabazes, prendas, senhas e *vouchers*) destinados aos funcionários.

Em 2019, o Parlamento Nacional, através da decisão número 18<sup>71</sup> decidiu atribuir uma “gratificação a todos os deputados, e colaboradores do Parlamento Nacional, desde que exercessem a atividade, há pelo menos 3 meses”<sup>72</sup>.

Esta gratificação de natal foi atribuída em dinheiro de acordo com o seguinte critério:

- Deputados, titulares de cargos de chefia e funcionários: 200 USD;
- Motoristas, elementos da segurança civil, funcionários das bancadas parlamentares, polícias, médicos, escoltas, elementos do BOP (Parlamento Nacional) e segurança da residência Presidente Parlamento: 150 USD;
- Funcionários destacados como “RTPN” e elementos da companhia “SM-BARK”, e “companhia *Pax*”: 100 USD;
- Assessores nacionais e internacionais: um cabaz de natal com valor 50 USD.

<sup>71</sup> N.º 18/V/CA, de 21 de novembro de 2019 o conselho de administração, no uso das suas competências, conforme n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 12/2017 da LOFAP.

<sup>72</sup> As listas de beneficiários estão identificadas no número 7 da mesma decisão.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Estas despesas de natal não têm base legal nem qualquer relação com as atividades dos serviços da administração direta, SFA, Órgãos Autónomos e Municípios pelo que não podem ser consideradas como despesas públicas.

Acresce que estas despesas já haviam sido anteriormente questionadas, e foram alvo de recomendações, tanto em sede da auditoria<sup>73</sup> como de RPCGE<sup>74</sup>, pelo que a continuação da sua realização confirma o não cumprimento daquelas recomendações.

### **Recomendação 11**

*Não sejam realizadas e pagas despesas sem qualquer relação com a atividade dos serviços e que carecem de base legal, nomeadamente as devidas com a aquisição de cabazes de natal.*

#### **6.2.1.3 Transferências Públicas**

Os apoios concedidos, direta ou indiretamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios e outros apoios, constituem um dos aspetos a apreciar pelo RPCGE<sup>75</sup>. O OGE define Transferências Públicas como sendo o montante global que um órgão pode gastar em subvenções públicas e pagamentos consignados<sup>76</sup>.

As Subvenções Públicas são reguladas pelo Decreto do Governo n.º 1/2009, de 18 de fevereiro, segundo o qual, “considera-se subvenção pública toda e qualquer importância financeira atribuída, a partir de verbas do Orçamento de Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adotada ao sector público e não público através do Órgão do Governo que dispõe da respetiva dotação na categoria de transferências públicas”<sup>77</sup>.

Nos termos deste diploma, as subvenções públicas compreendem quer as compensações por prestação de serviços de interesse geral, através de financiamentos feitos a entidades públicas e não públicas, quer o pagamento de certos benefícios pessoais<sup>78</sup>.

O OE de 2019, apresentou uma estimativa para as despesas com Transferências Públicas no montante total de 362,7 milhões USD, valor que foi aumentado em 0,9 milhões USD, por via das alterações orçamentais, fixando-se o seu valor final nos 363,6 milhões USD.

---

<sup>73</sup> Proc. N.º 02/2017AUDIT-S/CC pág.38 e 39.

<sup>74</sup> RPCGE 2016 pág.40.

<sup>75</sup> Cf. alínea g) do n.º 1 do artigo 29.º da LOCC.

<sup>76</sup> Cf. Subalínea iii) da alínea a) do artigo 1.º da Lei n.º 2/2019, de 7 de fevereiro.

<sup>77</sup> Cf. n.º 2 do artigo 1.º do Decreto do Governo n.º 1/2009, cit.

<sup>78</sup> Cf. alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 1.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A despesa efetuada na categoria de Transferências Públicas atingiu os 339,3 milhões USD, correspondendo a 93,3% da dotação disponível. Este valor representou um aumento de 8,6% (26,8 milhões de USD) comparando com o ano anterior, em que as Transferências Públicas totalizaram 312,5 milhões USD.

A parcela mais significativa das Transferências Públicas destinou-se às Concessões Públicas, tendo o orçamento inicial para 2019 sido fixado nos 201,2 milhões USD (55,5% do total previsto para transferências), ou seja mais 9,9 milhões USD face ao valor orçamentado para 2018 que foi de 171,3 milhões USD (17%).

Este crescimento resultou, essencialmente, do aumento verificado em 2019 no montante das transferências públicas do FCTL para a RAEOA, ano em que se previu uma transferência de 75 milhões USD, quando em 2018 o valor orçamentado havia sido de 27,1 milhões USD.

Tabela 15 – TRANSFERÊNCIAS PÚBLICAS POR CATEGORIA – 2018 E 2019

Categoria	2019		2018		Variação 2018/19 (3)=[(1)/(2)]-1
	Despesa Realizada (1)	% Total Despesa	Despesa Realizada (2)	milhões USD	
Pagamentos Benefícios Pessoais	147.2	43.6%	147.0	0.1%	
Concessões Públicas	180.2	53.4%	159.3	13.1%	
Concessões Públicas de Capital	7.3	2.2%	0.0	0.0%	
Juros de Empréstimos e Pagamentos Relacionados	1.3	0.4%	1.4	-12.6%	
Reembolsos de Capital de Empréstimo	1.8	0.5%	0.5	223.9%	
<b>Total</b>	<b>337.8</b>	<b>100.0%</b>	<b>308.3</b>	<b>9.6%</b>	

Fonte: CGE 2018 e 2019

De referir, que a tabela anterior não inclui as Transferências Públicas no valor de 1,4 milhões USD, realizadas através da utilização da Reserva de Contingência.

A atribuição de Concessões Públicas no ano de 2019 ascendeu a 180,2 milhões USD, identificando-se na tabela abaixo, algumas das concessões públicas, com valores mais significativos:

Tabela 16 – CONCESSÕES PÚBLICAS MAIS SIGNIFICATIVAS -- 2019

Concessões Públicas	Valor
RAEOA	75,0
TIMOR GAP	16,9
Instituto Segurança Social	12,0
Conferência Episcopal	10,0
ANPM	5,2
Banco Central de Timor-Leste	5,0
Banco Nacional de Comercio de Timor-Leste	5,0
Brigada Médica Cubana	4,8
Aliança Mudança ao Progresso (AMP)	3,1
Partido FRETILIN	2,4
IPG	1,8
<b>Total</b>	<b>141,3</b>

Fonte: FreeBalance/FIMS



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Observa-se que a concessão pública de maior valor (75 milhões USD) foi destinada à RAEOA, representando 53% do total da despesa. O valor mais baixo, foi atribuído ao IPG, que recebeu 1,8 milhões USD.

A CGE de 2019 já inclui informação detalhada das transferências públicas a título de pagamento de benefícios pessoais, contudo, mantém-se, a necessidade de divulgação na CGE da informação relativa aos beneficiários de concessões públicas, a qual foi já objeto de recomendação no RPCGE de 2018, e que aqui se reitera:

#### **Recomendação 12**

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

#### **6.2.1.4 Capital Menor**

As dotações orçamentais para despesas com Capital Menor assumem um carácter residual, representando apenas 2,3 % do total da despesa prevista para o FCTL.

O orçamento final destinado a Capital Menor foi de 37,7 milhões USD (incluindo a reserva de Contingência de 600 milhares USD), tendo as despesas atingido os 27,8 milhões USD, o que representou uma taxa de execução orçamental de 73,7%. Do orçamento final alocado ao capital menor a despesa com maior valor respeita à aquisição de veículos (13,3 milhões USD).

Para além destas despesas, o Governo através do Ministério da Administração Estatal emitiu a Carta de Crédito para a mesma despesa. As questões relacionadas com esta Carta de Crédito encontram-se desenvolvidas de forma mais detalhada no **Ponto 9.3**

#### **6.2.1.5 Capital de Desenvolvimento**

Os investimentos com Capital de Desenvolvimento ascenderam a 286,8 milhões USD, tendo registado uma taxa de execução orçamental de 72 %.

Estes investimentos foram realizados, essencialmente, através do Fundo das Infraestruturas, que foi responsável por despesas no valor de 277 milhões USD (97% do total das despesas com Capital de Desenvolvimento).

A execução orçamental do Fundo das Infraestruturas é analisada de forma mais desenvolvida no **Ponto 6.2.3**.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

### 6.2.1.6 Despesas de Contingência

A Reserva (ou Dotação) de Contingência destina-se a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, devendo, por conseguinte, ser utilizada apenas em situações urgentes e imprevistas<sup>79</sup>.

A CGE apresenta informação sobre os detalhes das despesas de contingência, dando assim cumprimento à LOGF<sup>80</sup>.

O OE previu uma Reserva de Contingência no montante de 26,8 milhões USD, orçamentada na categoria de Bens e Serviços das Dotações para todo o Governo.

O orçamento final foi de 12,6 milhões USD, tendo o reforço da dotação sido feito através de dotações do Fundo de Contrapartidas e Provisões para Apoio Financeiro Internacional, Quotas de membros Instituições Internacionais e Serviços Legais.

Tabela 17 – DESPESAS DE CONTINGÊNCIA POR CATEGORIA - 2018 E 2019

Categoria	2019		2018		Variação 2018/19 (6)=[(2)/(5)]-1	
	Orçamento Final (1)	Despesa Realizada (2)	% Total Despesa (3)	Taxa de execução (4)=(2)/(1)		Despesa Realizada (5)
Salários e Vencimentos	1.2	1.2	9.6%	100.0%	4.4	-72.5%
Bens e Serviços	9.3	9.2	74.0%	99.2%	8.6	6.8%
Transferências	1.5	1.4	11.6%	97.3%	4.2	-65.2%
Capital Menor	0.6	0.6	4.8%	100.0%	5.5	-89.0%
<b>Total</b>	<b>12.6</b>	<b>12.5</b>	<b>100.0%</b>	<b>99.1%</b>	<b>22.6</b>	<b>-44.8%</b>

Fonte: CGE 2018 e2019

O valor máximo legalmente estabelecido para a realização de despesas de contingência é o valor correspondente a 5% do total dos gastos<sup>81</sup>.

Ainda que a dotação inicial da Reserva de Contingência tenha sido reforçada, esta representou apenas 1% do total de gastos previstos, tendo ficado, portanto, dentro do referido limite legal. A despesa realizada através desta dotação representou, também, 1 % da despesa total do FCTL.

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

<sup>79</sup> De acordo com o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º e no artigo 37.º da LOGF.

<sup>80</sup> Cf. alínea j) do n.º 2 do artigo 45.º, na redação dada pelo artigo 87.º da LOCC.

<sup>81</sup> Cf. alínea i) do n.º 3 do artigo 22.º da LOGF.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Sobre esta matéria no seguimento do acompanhamento da recomendação do RPCGE de 2018, o Ministério das Finanças afirmou que “os conceitos de imprevisível e inadiável são conceitos relativamente indeterminados e a legislação nacional não concretiza expressamente o seu significado”.

Não obstante, constatou-se que em 2019, através da Reserva de Contingência, foram realizados pagamentos de despesas que não se enquadram no conceito de “despesa *não previsível e inadiável*” como sejam as seguintes:

- A PNTL e o Ministério da Educação Juventude e Desporto efetuaram pagamentos de despesas com salário e vencimento Desembru no Desimu terseiru (13) 2019<sup>82</sup> no montante total de 1.199,6 milhão USD (respetivamente, 742.9 de USD e 456.7 de USD);
- Despesas no âmbito da “selebrasaun 20 Ano Aniversariu Referendum no Missao INTERFET” realizado pelo Ministério da Administração Estatal no valor de 1.717,9 milhões USD;
- Aquisição de “material no ekipamentu” pelo Ministro de Estado e da Presidência do Concelho de Ministro com valor de 600.000 USD.

Tendo em conta que o pagamento de todas estas despesas, realizadas através da dotação de contingência, se enquadra nas obrigações e atividades do dia-a-dia das instituições, e que a necessidade da sua realização era conhecida por parte das entidades públicas, os respetivos encargos deveriam ter sido adequada e atempadamente orçamentados aquando da elaboração da proposta de OGE nas respetivas categorias de despesa.

De salientar que relativamente à aquisição de “material no ekipamentu” com o valor de 600.000 USD, questionado o MdF sobre a justificação para o pagamento desta despesa através de despesas de contingência, o mesmo informou que “Essa decisão é feita pelo Governo para evitar o transporte de dívidas de 2019 para 2020”.

Ora, esta situação, claramente não se enquadra nos fins previstos para a utilização da Reserva (ou Dotação) de Contingência, a qual se destina a fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, devendo, por conseguinte, ser utilizada apenas em situações urgentes e imprevistas e não para evitar o transporte de dívidas de um ano para outro.

Acresce, que nos termos do estabelecido na LOGF, devem estar obrigatoriamente inscritas no OGE “[a]s dotações necessárias ao cumprimento das obrigações decorrentes da lei ou de contrato”<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Cf. CGE 2019, págs. 203 e 204.

<sup>83</sup> Cf. alínea a) do n.º 6 do artigo 23.º desta lei.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Esta questão, já havia sido objeto de recomendações, no RPCGE de anos anteriores (2017 e 2018), pelo que não tendo sido corrigidas estas situações se reitera o recomendado.

### Recomendação 13

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

### Recomendação 14

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

## 6.2.2 DESPESAS POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA

A análise da despesa por classificação económica na tabela seguinte<sup>84</sup> engloba a despesa realizada pelos serviços da administração direta, pelos SFA, pelos Órgãos Autónomos e pelos Municípios.

Tabela 18 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FCTL POR CLASSIFICAÇÃO ORGÂNICA - 2018 E 2019

Classificação orgânica	milhões USD							Variação 2018/19 (8)=[(4)/(7)]- 1
	2019			2018			Variação 2018/19	
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução		
(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)		(6)=(4)/(3)	(7)		
Administração Direta do Estado	937,7	-2,7	935,0	809,7	66,2%	86,6%	706,4	14,6%
Agências Públicas Autónomas (*)	484,1	2,0	486,1	379,3	31,0%	78,0%	410,1	-7,5%
Municípios	40,2	0,7	40,9	34,6	2,8%	84,6%	26,6	29,9%
<b>Total</b>	<b>1.462,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.462,0</b>	<b>1.223,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,7%</b>	<b>1.143,1</b>	<b>7,0%</b>

Fonte: OGE 2019 e CGE 2018 e 2019

(\*) Inclui SFA e Órgãos Autónomos

Em 2019, os Serviços da Administração Direta do Estado (serviços sem autonomia administrativa e financeira) executaram uma despesa na ordem dos 809,7 milhões USD, que representou 66,2% do total da despesa do FCTL e correspondeu a uma taxa de

<sup>84</sup> Tabela feita a partir da “Declaração de Despesas” para 2019 (cf. págs. 157a 205 da CGE 2019) e da “Declaração de Despesas” de 2018 (págs. 137 a 194 da CGE 2018). O valor total da “Despesa Realizada” em 2019 apresentado nesta Tabela tem uma diferença de 4,3 milhões USD face ao valor apresentado na Tabela 13, diferença que respeita ao valor dos “Adiantamentos”, e que constam da “Declaração 2 – Despesas por Itens – Todo o Governo” – cf. págs. 154 a 155 da CGE 2019. O mesmo para o ano de 2018 – cf. págs. 132 a 135 da CGE 2018.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

execução orçamental global de 86,6%. A despesa realizada por estes serviços cresceu 14,6% face ao verificado no ano anterior.

Já a despesa realizada pelas Agências Públicas Autónomas, que englobam os SFA e os Órgãos Autónomos (órgãos de soberania, etc.), sofreu uma redução de 7,5%. A despesa dos Municípios apresentou, uma expressão ainda muito reduzida face ao total da despesa do FCTL (2,8%), tendo registado uma execução orçamental de 84,6% e um aumento de 29,9% quando comparada com o ano anterior.

### 6.2.2.1 Administração Direta do Estado

O orçamento inicial do conjunto dos Serviços da Administração Direta do Estado atingiu o valor de 937,7 milhões USD, montante este que veio a ser reduzido ao longo do ano para 935 milhões USD, por via das alterações orçamentais, inerentes à utilização da Reserva de Contingência (orçamentada nas Dotações para Todo o Governo) por parte dos SFA, dos Órgãos Autónomos e dos Municípios.

Tabela 19 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS SERVIÇOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO - 2018 E 2019  
milhares USD

Administração Direta do Estado	2019					2018		Variação 2018/19 (8)=[(4)/(7)]-1
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa (5)	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)	Despesa Realizada (7)	
Primeiro Ministro	11.170,4		11.170,4	8.853,2	1,1%	79,3%	5.533,6	60,0%
Min. de Estado e da PCM	5.116,1	600,0	5.716,1	5.206,8	0,6%	91,1%	3.101,6	67,9%
Sec. Estado, para a Igualdade e Inclusão	1.739,1		1.739,1	1.418,5	0,2%	81,6%	660,2	114,9%
Min. Coordenador dos Assuntos Económicos	923,0		923,0	714,9	0,1%	77,5%	601,7	18,8%
Sec. Estado Política de Formação Profissional e Emprego	5.627,7		5.627,7	4.859,4	0,6%	86,3%	1.935,4	151,1%
Sec. Estado do Desenvolvimento do Sector Cooperativo	3.722,2		3.722,2	3.212,2	0,4%	86,3%	531,9	504,0%
Sec. Estado do Ambiente	1.320,8		1.320,8	1.158,3	0,1%	87,7%	666,0	73,9%
Min. Reforma Legislativa e dos Assuntos Parlamentares (incluindo SECS)	6.990,2		6.990,2	6.423,1	0,8%	91,9%	3.644,7	76,2%
Min. das Finanças	22.651,8		22.651,8	17.279,6	2,1%	76,3%	11.165,4	54,8%
Dotações para Todo o Governo	189.071,4	-10.560,3	178.511,1	145.617,5	18,0%	81,6%	167.463,6	-13,0%
Min. dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	26.009,2		26.009,2	23.064,2	2,8%	88,7%	22.090,3	4,4%
Min. da Justiça	21.982,8		21.982,8	18.175,9	2,2%	82,7%	15.292,8	18,9%
Min. da Administração Estatal	22.483,5	1.775,1	24.258,6	22.607,2	2,8%	93,2%	8.060,6	180,5%
Min. da Saúde	45.371,1	785,5	46.156,6	42.084,9	5,2%	91,2%	42.752,2	-1,6%
Min. da Educação, Juventude e Desporto (incluindo SEJD)	81.973,2	456,7	82.430,0	78.905,3	9,7%	95,7%	73.762,9	7,0%
Sec. Estado da Juventude e Desporto	8.271,4		8.271,4	7.384,7	0,9%	89,3%	3.982,3	85,4%
Min. do Ensino Superior, Ciência e Cultura (incluindo SEAC)	7.124,6		7.124,6	5.803,6	0,7%	81,5%	2.578,1	125,1%
Min. da Solidariedade Social e da Inclusão	56.505,6		56.505,6	54.791,5	6,8%	97,0%	52.726,4	3,9%
Min. para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional	102.164,8		102.164,8	96.997,8	12,0%	94,9%	93.624,9	3,6%
Min. do Planeamento e Investimento Estratégico	17.007,5		17.007,5	12.310,0	1,5%	72,4%	8.880,6	38,6%
Min. das Obras Públicas	154.839,4	3.500,0	158.339,4	116.138,3	14,3%	73,3%	100.154,9	16,0%
Min. dos Transportes e Comunicações	7.628,1		7.628,1	5.781,3	0,7%	75,8%	1.818,7	217,9%



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

milhares USD

Administração Direta do Estado	2019				2018		Variação 2018/19 (8)=[(4)/(7)]-1	
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa (6)	Taxa de Execução (7)		
Min. do Turismo, Comércio e Indústria	7.775,2		7.775,2	5.320,2	0,7%	68,4%	4.920,7	8,1%
Min. da Agricultura e Pescas	14.709,3		14.709,3	12.634,4	1,6%	85,9%	6.951,5	81,8%
Min. da Defesa	31.874,9		31.874,9	30.528,2	3,8%	95,8%	20.787,0	46,9%
Min. do Interior	51.285,0	742,9	52.027,9	47.971,9	5,9%	92,2%	37.174,4	29,0%
Min. do Petróleo e Recursos Minerais	30.364,4		30.364,4	24.894,2	3,1%	82,0%	13.676,3	82,0%
Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça	1.968,0		1.968,0	1.655,4	0,2%	84,1%	963,4	71,8%
Balance Sheet Item	n/a	n/n	n/a	7.945,8	1,0%	0,0%	0,0	0,0%
Closed Ministry	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	890,1	0,0%
<b>Total</b>	<b>937.670,5</b>	<b>-2.700,0</b>	<b>934.970,5</b>	<b>809.738,2</b>	<b>100,0%</b>	<b>86,6%</b>	<b>706.392,4</b>	<b>14,6%</b>

Fonte: OGE 2019 e CGE 2018 e 2019

Os gastos efetuados pelos Serviços Simples atingiram 809,7 milhões USD, representando uma taxa de execução de 87% do orçamento disponível e um aumento de 14,6% (103,3 milhões USD) face ao ano de 2018. As Dotações para Todo o Governo representaram 18 % do total dos orçamentos dos Serviços da Administração Direta.

O MOP teve o maior orçamento (final) atribuído, correspondente a 14,3% do total, seguido do Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, com 12 %.

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

Já o Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional é responsável pela gestão das dotações destinadas ao pagamento das pensões dos veteranos.

Em 2019, as taxas de execução orçamental mais elevadas foram alcançadas pelo Ministério da Solidariedade Social e Inclusão (97%), pelo Ministério da Defesa (95,8%), pelo Ministério da Educação Juventude e Desporto incluindo SEJD (95,7%) e pelo Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional (94,9%).

No extremo opostos, as taxas de execução orçamental mais baixas foram apresentadas pelo Ministério do Turismo, Comércio e Indústria (68,4%), pelo Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico (72,4%) e pelo Ministério das Obras Públicas (73,3%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

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

As Agências Públicas Autónomas<sup>85</sup> dispuseram de um orçamento inicial de 484,1 milhões USD, dos quais 367,5 milhões USD (73,0% do total) destinados ao Fundo das Infraestruturas (FI). Por via das alterações orçamentais, foi realizado um reforço de 2 milhões USD, destinado ao orçamento do SAMES.

Tabela 20 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS AGÊNCIAS PÚBLICAS AUTÓNOMAS - 2018 E 2019

Agências Públicas Autónomas	milhares USD								
	2019				2018				Variação 2018/19
	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução	Despesa Realizada	(8)=[(4)/(7)]- 1	
(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)/(3)	(7)			
Presidente da República	7.567,2	0,0	7.567,2	6.999,5	1,8%	92,5%	4.787,5	46%	
Parlamento Nacional	16.682,5	0,0	16.682,5	14.263,9	3,8%	85,5%	9.723,5	47%	
Tribunais	7.540,6	0,0	7.540,6	6.093,0	1,6%	80,8%	2.978,0	105%	
Procuradoria Geral da República	4.526,4	0,0	4.526,4	3.622,5	1,0%	80,0%	2.797,8	29%	
Comissão Nacional de Eleições (CNE)	9.969,4	0,0	9.969,4	8.703,6	2,3%	87,3%	8.117,9	7%	
Administração dos Portos de Timor Leste (APORTIL)	3.638,3	0,0	3.638,3	2.947,9	0,8%	81,0%	2.334,2	26%	
Instituto de Gestão de Equipamentos	3.141,0	0,0	3.141,0	3.063,0	0,8%	97,5%	1.898,3	61%	
Serviço Autónomo de Medicamentos e Equipamentos Médicos (SAMES)	5.535,7	2.000,0	7.535,7	7.324,5	1,9%	97,2%	11.359,5	-36%	
Arquivo e Museu da Resistência Timorense	3.479,0	0,0	3.479,0	2.062,4	0,5%	59,3%	648,9	218%	
Conselho de Imprensa	822,7	0,0	822,7	744,3	0,2%	90,5%	438,7	70%	
Instituto de Apoio ao Desenvolvimento Empresarial	973,4	0,0	973,4	941,3	0,2%	96,7%	778,8	21%	
Agência de Promoção e Exportação de Timor-Leste	1.116,1	0,0	1.116,1	931,6	0,2%	83,5%	693,4	34%	
Serviço de Registo e Verificação Empresarial (SERVE)	1.199,9	0,0	1.199,9	1.046,2	0,3%	87,2%	640,5	63%	
Instituto de Pesquisa, Desenvolvimento, Formação e Promoção do Bambu	474,0	0,0	474,0	467,0	0,1%	98,5%	284,9	164%	
Centro Nacional de Formação Profissional-Becora	478,9	0,0	478,9	454,1	0,1%	94,8%	197,4	130%	
Pólicia Científica e de Investigação Criminal (PCIC)	1.921,2	0,0	1.921,2	1.682,5	0,4%	87,6%	1.255,0	34%	
Hospital Nacional Guido Valadares	10.506,3	0,0	10.506,3	7.662,5	2,0%	72,9%	6.599,8	16%	
Laboratório Nacional	842,0	0,0	842,0	1.405,8	0,4%	167,0%	550,8	155%	
Centro Nacional de Reabilitação	1.119,0	0,0	1.119,0	1.084,1	0,3%	96,9%	544,6	99%	
Autoridade Nacional de Comunicações	1.336,2	0,0	1.336,2	1.205,0	0,3%	90,2%	653,9	84%	
Instituto de Defesa Nacional	1.372,6	0,0	1.372,6	1.327,7	0,4%	96,7%	660,8	101%	
Universidade Nacional Timor Lorosa'e (UNTL)	16.649,6	0,0	16.649,6	14.825,1	3,9%	89,0%	12.790,1	16%	
Serviço Nacional de Inteligência	1.659,0	0,0	1.659,0	1.650,0	0,4%	99,5%	1.342,3	23%	
Inspeção-geral do Estado	1.097,0	0,0	1.097,0	953,3	0,3%	86,9%	362,2	163%	
Instituto Nacional da Administração Pública	1.132,6	0,0	1.132,6	1.024,1	0,3%	90,4%	446,7	129%	
Comissão Anticorrupção (CAC)	1.372,8	0,0	1.372,8	1.151,9	0,3%	83,9%	737,6	56%	
Comissão da Função Pública	2.616,2	0,0	2.616,2	2.351,1	0,6%	89,9%	2.039,6	15%	
Gabinete das Fronteiras Marítimas	1.313,8	0,0	1.313,8	1.221,2	0,3%	93,0%	856,0	43%	
Agência Nacional para a Avaliação e Acreditação Académica	355,7	0,0	355,7	347,3	0,1%	97,6%	151,9	129%	
Instituto Nacional de Saúde	650,9	0,0	650,9	677,3	0,2%	104,0%	340,3	99%	
Centro Logístico Nacional	2.538,8	0,0	2.538,8	1.925,6	0,5%	75,8%	1.067,1	80%	

<sup>85</sup> Incluem os SFA, os Órgãos Autónomos e os Municípios.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

milhares USD

Agências Públicas Autónomas	2019					2018		Variação 2018/19 (8)=[(4)/(7)]- 1
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa (5)	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)	Despesa Realizada (7)	
Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar	961,5	0,0	961,5	899,2	0,2%	93,5%	333,9	169%
Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional	1.503,7	0,0	1.503,7	932,6	0,2%	62,0%	301,6	209%
Instituto Nacional de Desenvolvimento de Mão de Obra	495,1	0,0	495,1	452,0	0,1%	91,3%	149,1	203%
Fundo das Infraestruturas	367.535,6	0,0	367.535,6	276.902,3	73,0%	75,3%	331.235,0	-16%
<b>Total</b>	<b>484.124,6</b>	<b>2.000,0</b>	<b>486.124,6</b>	<b>379.345,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>78,0%</b>	<b>410.097,8</b>	<b>-7%</b>

Fonte: OGE e CGE 2018/2019

As despesas totais realizadas pelas Agências Públicas Autónomas atingiram os 379,3 milhões USD, o que representa uma taxa de execução de 78%, face ao orçamento disponível (final).

Comparando com o ano anterior, a execução da despesa das Agências Públicas Autónomas registou uma diminuição de 7% correspondente a 31 milhões USD.

A grande maioria destas despesas refere-se ao FI, cuja despesa atingiu os 277 milhões USD, representando 73 % da dotação disponível, e uma taxa de execução de 75,3%.

Em termos de dimensão, seguem-se a UNTL, com uma despesa de 14,8 milhões USD (3,9% do total), o Parlamento Nacional, com 14,3 milhões USD (3,8%) e o Hospital Nacional Guido Valadares, com 7,7 milhões USD (2%).

Importa sublinhar que o Laboratório Nacional e o Instituto Nacional de Saúde registaram taxas de execução orçamental acima dos 100% (167% e 104% respetivamente) o que significa que a execução da despesa destas Agências Públicas Autónomas foi realizada sem o devido controlo ao nível da dotação disponível.

As taxas de execução mais modestas foram obtidas pelo Arquivo e Museu da Resistência Timorense com 59,3% e pelo Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional, com 62%.

### 6.2.2.3 Municípios

Os municípios são circunscrições administrativas de base territorial para a organização da administração local do Estado, criados pela Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro<sup>86</sup>, que procedeu à divisão administrativa do território.

<sup>86</sup> Alterada e republicada pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Através do DL n.º 3/2016, de 16 de março<sup>87</sup> foram estabelecidos os princípios e as normas de organização, competência e funcionamento das Autoridades Municipais e das Administrações Municipais.

As dotações orçamentais para os Municípios totalizaram 40,2 milhões USD, valor que foi reforçado ao longo do ano para os 40,9 milhões USD. Este aumento de 700 milhares USD, destinou-se ao reforço do orçamento do Município de Díli (despesas operacionais).

A despesa realizada em 2019 totalizou 34,6 milhões USD, a que correspondeu a uma taxa de execução de 85%.

Face ao ano anterior, a despesa executada pelos Municípios registou um aumento na ordem dos 8 milhões USD (de 30%).

Tabela 21 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DOS MUNICÍPIOS - 2018 E 2019

milhares USD

Municípios	2019					2018		Variação 2018/19
	Orçamento Inicial (1)	Alterações (2)	Orçamento Final (3)=(1)+(2)	Despesa Realizada (4)	% Total Despesa (5)	Taxa de Execução (6)=(4)/(3)	Despesa Realizada (7)	
Baucau	3,871		3,871	3,209	9,3%	83%	2,773	16%
Bobonaro	4,110		4,110	3,413	9,9%	83%	2,866	19%
Díli	6,229	0,700	6,929	6,314	18,2%	91%	4,064	55%
Ermera	3,296		3,296	2,701	7,8%	82%	2,208	22%
Aileu	2,341		2,341	2,035	5,9%	87%	1,400	45%
Ainaro	2,803		2,803	2,329	6,7%	83%	1,527	52%
Covalima	2,887		2,887	2,560	7,4%	89%	1,822	41%
Lautem	3,216		3,216	2,619	7,6%	81%	2,222	18%
Liquiçá	2,593		2,593	2,025	5,9%	78%	1,621	25%
Manufahi	3,000		3,000	2,407	7,0%	80%	2,233	8%
Manatuto	2,790		2,790	2,476	7,2%	89%	1,702	45%
Viqueque	3,070		3,070	2,525	7,3%	82%	2,204	15%
<b>Total</b>	<b>40,205</b>	<b>0,700</b>	<b>40,905</b>	<b>34,611</b>	<b>100%</b>	<b>85%</b>	<b>26,643</b>	<b>30%</b>

Fonte: OGE 2019 e CGE 2018 e 2019

O nível de execução mais elevado foi atingido pelo Município de Díli, cuja taxa de execução foi de 91%, seguida dos Municípios de Covalima e de Manatuto que registaram ambas taxas de execução de 89%. No extremo oposto, surge a Administração Municipal de Liquiçá que executou apenas 78% do orçamento disponível.

## 6.2.3 FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS

### 6.2.3.1 Despesas por Programas

No OGE para 2019, foi aprovada uma dotação global para o FI de 368 milhões USD, dos quais 87 milhões USD a financiar através de empréstimos.

<sup>87</sup> Alterado pelo DL n.º 9/2018 de 9 de abril.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A despesa executada atingiu 277 milhões USD, representando uma taxa de execução global na ordem dos 75%, abaixo dos 85,8% registados no ano anterior.

A componente financiada por empréstimos atingiu os 49,7 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução de 57%, enquanto o conjunto dos restantes programas atingiu uma execução de 81%.

Tabela 22 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS POR PROGRAMA

milhares USD

Programas	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução
Agricultura	2.472,0	1.579,0	1.022,0	0,4%	65%
Água e Saneamento	3.748,0	2.896,0	324,0	0,1%	11%
Desenvolvimento urbano e rural	9.488,0	9.000,0	4.308,0	1,6%	48%
Edifícios Públicos	2.948,0	2.250,0	952,0	0,3%	42%
Educação	949,0	671,0	149,0	0,1%	22%
Energia Elétrica	15.325,0	11.525,0	9.854,0	3,6%	86%
Estradas	127.531,0	159.993,0	134.711,0	48,6%	84%
Equipamentos Informáticos	2.857,0	6.108,0	4.045,0	1,5%	66%
Saúde	1.114,0	1.061,0	123,0	0,0%	12%
Segurança e Defesa	3.264,0	4.381,0	2.524,0	0,9%	58%
Solidariedade Social	500,0	0,0	0,0	0,0%	0%
Tasi Mane	60.600,0	48.672,0	45.323,0	16,4%	93%
Aeroportos	12.555,0	7.388,0	5.258,0	1,9%	71%
Preparação de Desenhos Novos Projetos	3.932,0	1.324,0	222,0	0,1%	17%
Pontes	9.979,0	9.645,0	9.141,0	3,3%	95%
Portos	2.178,0	782,0	188,0	0,1%	24%
Turismo	271,0	301,0	53,0	0,0%	18%
Programa do Sector Financeiro	3.900,0	3.900,0	3.175,0	1,1%	81%
Programa do Sector da Juventude e Desporto	2.801,0	1.787,0	430,0	0,2%	24%
Administração do CAFI	1.127,0	1.127,0	966,0	0,3%	86%
Programa de Manutenção e Reabilitação	12.997,0	6.147,0	4.386,0	1,6%	71%
<b>Sub total</b>	<b>280.536,0</b>	<b>280.536,0</b>	<b>227.154,0</b>	<b>82,0%</b>	<b>81,0%</b>
Empréstimos - Fundo das Infraestruturas (BAD)	55.800,0	55.800,0	27.628,0	10,0%	50%
Empréstimos - Fundo das Infraestruturas (BM)	13.700,0	13.700,0	10.544,0	3,8%	77%
Empréstimos - Fundo das Infraestruturas (JICA)	17.000,0	17.000,0	11.575,0	4,2%	68%
Empréstimos - Fundo das Infraestruturas (EXIM)	500,0	500,0	0,0	0,0%	0%
<b>Sub total</b>	<b>87.000,0</b>	<b>87.000,0</b>	<b>49.747,0</b>	<b>18,0%</b>	<b>57%</b>
<b>Total Despesas FI</b>	<b>367.536,0</b>	<b>367.536,0</b>	<b>276.901,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>75%</b>

Fonte: CGE 2019

A maior fatia do orçamento corresponde ao programa de Estradas (160 milhões) tendo o investimento atingido os 135 milhões USD (48,6% da despesa total).

Se consideramos o valor dos investimentos realizados nos 3 programas, Estradas, Tasi Mane e Empréstimos (49,7 milhões USD), conclui-se que foram investidos um total de 229,8 milhões USD na construção, reabilitação e manutenção de estradas, o que representa mais de metade (83%) do total da despesa realizada pelo FI em 2019, destinando-se apenas 17% a outros projetos.

Observa-se, também, que os programas relativos à Água e Saneamento, ao Desenvolvimento Urbano e Rural, aos Edifícios Públicos, à Educação, à Saúde, à



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Preparação de Desenhos Novos Projetos, aos Portos e ao Turismo bem como o Programa do Setor da Juventude e Desporto, apresentam taxas de execução inferiores a 50%

De referir, que à semelhança do verificado em anos anteriores, a CGE não apresenta informação relativamente à execução da componente suportada pelo Estado (através do FI) nos programas co-financiados pelos empréstimos. Esta informação consta do Relatório Anual do FI para 2019.

Por fim, de salientar, que de acordo com o relatório da CGE 2019, foram realizadas despesas do programa Administração do CAFI, no montante de 966 milhares USD. Estas despesas, incluem apenas despesas correntes<sup>88</sup> pelo que não se tratando de despesas de capital de desenvolvimento as mesmas não deveriam de ter sido incluídas no FI.

### 6.2.3.2 Orçamentação e Execução 2011 a 2019

Desde a criação do Fundo das Infraestruturas, primeiro com a natureza de “fundo especial” e a partir de 2016, como “fundo autónomo”, foram aprovados orçamentos no valor total de 4.628,31 milhões USD.

Tabela 23 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL GLOBAL DO FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS – 2011 A 2019

milhões USD				
Ano	Orçamento	Despesas Realizadas	Taxa Execução	Saldo
2011	599,3	474,4	79,2%	124,9
2012	875,1	376,1	43,0%	499,0
2013	604,4	211,0	34,9%	393,4
2014	368,6	310,7	84,3%	57,9
2015	317,3	239,8	75,6%	77,5
2016	784,5	549,6	70,1%	234,8
2017	325,6	232,0	71,2%	93,7
2018	386,0	331,2	85,8%	54,8
2019	367,5	276,9	75,3%	90,6
<b>Total</b>	<b>4.628,3</b>	<b>3.001,7</b>	<b>64,9%</b>	<b>1.626,6</b>

Fonte: CGE 2011 a 2019

A despesa realizada entre 2011 e 2019 (9 anos) totalizou 3.001,7 milhões USD, o que representa uma taxa de execução de 64,9%.

É de referir que os Relatórios Anuais do FI de 2018 e 2019 apresentam, relativamente às despesas realizadas, nos anos de 2013 a 2018, valores diferentes, existindo uma divergência no valor de 0,1 milhões USD. Nenhum dos documentos apresenta informação que permita justificar esta divergência.

<sup>88</sup> Cf. Relatório Anual do FI de 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

### 6.2.3.3 Tipos de Procedimento de Aprovisionamento Adotados

Desde a implementação dos programas e projetos do FI, em 2011 e até final do ano de 2019, foram contratadas diversas empresas para a execução de obras, conforme se observa na tabela abaixo:

Tabela 24 – CONTRATOS E PROCEDIMENTOS APROVISIONAMENTO

Programa	Projetos em 2019	Concurso Público Nacional	Concurso Público Internacional	Solicitação de Cotações	Solicitação de Propostas	Ajuste Direto	Total Contrato
		NCB	ICB	RFQ	RFP	SS	
Agricultura	9	1	2	-	1	2	6
Água e Saneamento	5	-	-	-	3	2	5
Desenvolvimento Urbano e Rural	3	-	-	-	1	1	2
Eletricidade	138	-	-	-	-	138	138
Turismo	2	-	-	-	1	1	2
Portos	3	-	1	-	-	-	1
Aeroportos	6	1	2	-	-	1	4
Tasi Mane	7	-	2	-	2	1	5
Pontes	20	-	-	-	-	16	16
Equipamento Informáticos	4	-	3	-	-	1	4
Sector Financeiro	3	-	-	-	-	2	2
Educação	6	5	-	-	-	-	5
Manutenção e Reabilitação	9	9	-	-	-	-	9
Juventude e Desporto	9	-	2	-	1	1	4
Segurança	9	7	2	-	-	-	9
Defesa	5	4	-	-	-	-	4
Saúde	9	-	1	-	1	7	9
Estradas Rurais	74	15	-	11	-	40	66
Desenhos e Fiscalização	9	-	1	-	2	5	8
Edifícios Públicos	14	1	5	1	2	4	13
Manutenção de Água	15	-	-	-	-	15	15
Estradas	275	1	-	-	-	260	261
Empréstimos	21	-	21	-	-	-	21
<b>TOTAL</b>	<b>655</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>497</b>	<b>609</b>

Fonte: Dados fornecidos pelo Secretariado dos Grandes Projetos, 2019

Segundo os dados apresentados, durante o ano de 2019, foram aprovados no Programa de Infraestruturas um total de 655 projetos e 609 contratos. O programa relativo às Estradas foi o responsável pelo maior número de projetos, com 275 projetos (42% do total), seguindo-se o programa para a Eletricidade, com 138 projetos (21% do total).

Observa-se, ainda, que foi realizado um total de 497 procedimentos por via de ajuste direto. No âmbito do programa das Estradas, foram realizados 260 procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto (82% do total) e apenas 1 concurso público nacional. No programa da Eletricidade, todos os 138 contratos foram adjudicados por ajuste direto.

A tabela seguinte apresenta o valor total dos contratos que o governo celebrou até final do ano de 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 25 – VALOR DOS CONTRATOS

milhões USD

Programa	Projetos em 2019	Total Contrato	Concurso Público Nacional	Concurso Público Internacional	Solicitação de Cotações	Solicitação das Propostas	Ajuste Direto	Total Contratos
			NCB	ICB	RFQ	RFP	SS	
Agricultura	9	6	0,5	10,2	-	1,0	1,4	13,1
Água e Saneamento	5	5	-	-	-	1,3	1,3	2,7
Desenvolvimento Urbano e Rural	3	2	-	-	-	1,2	22,6	23,9
Eletricidade	138	138	-	-	-	-	70,8	70,8
Turismo	2	2	-	-	-	0,3	0,2	0,4
Portos	3	1	-	0,1	-	-	-	0,1
Aeropostos	6	4	4,7	72,4	-	-	0,2	77,3
Tasi Mane	7	5	-	1.017,3	-	7,0	7,0	1.031,3
Pontes	20	16	-	-	-	-	44,1	44,1
Equipamento Informáticos	4	4	-	8,1	-	-	1,8	9,9
Sector Financeiro	3	2	-	-	-	-	40,5	40,5
Educação	6	5	3,7	-	-	-	-	3,7
Manutenção e Reabilitação	9	9	3,9	-	-	-	-	3,9
Juventude e Desporto	9	4	-	4,0	-	0,3	1,2	5,5
Segurança	9	9	6,3	10,8	-	-	-	17,1
Defesa	5	4	3,8	-	-	-	-	3,8
Saúde	9	9	-	10,0	-	0,1	1,2	11,2
Estradas Rurais	74	66	6,0	-	1,9	-	10,7	18,6
Desenhos e Fiscalização	9	8	-	0,3	-	0,3	1,4	2,0
Edifícios Públicos	14	13	0,4	20,2	0,5	0,8	4,2	26,1
Manutenção de Água	15	15	-	-	-	-	4,8	4,8
Estradas	275	261	2,1	-	-	-	539,4	541,4
Empréstimos	21	21	-	611,5	-	-	-	611,5
<b>TOTAL</b>	<b>655</b>	<b>609</b>	<b>31,4</b>	<b>1.764,9</b>	<b>2,5</b>	<b>12,3</b>	<b>752,9</b>	<b>2.563,9</b>

Fonte: Dados fornecidos pelo Secretariado dos Grandes Projetos 2019.

Até ao final do ano de 2019 os contratos celebrados geraram um valor total de 2.564 milhões USD. A maior fatia desta despesa correspondeu aos contratos adjudicados por concurso público internacional (1.764,9 milhões USD), logo seguido pelo ajuste direto, cujo valor ascendeu a 752,9 milhões USD.

O programa com maior despesa, em termos do valor dos contratos assinados, foi o Tasi Mane, responsável por um gasto total de 1.031 milhões USD. O valor dos contratos celebrados no âmbito do programa das Estradas atingiu 541,4 milhões USD. No Programa da Eletricidade foram assinados contratos no valor de 70,8 milhões USD.

## 6.3 FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO CAPITAL HUMANO

### 6.3.1 ENQUADRAMENTO

O Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano (FDCH) foi criado através da Lei n.º 1/2011, de 14 de fevereiro, ao abrigo do artigo 32.º da LOGF.

A sua regulamentação ocorreu através do DL n.º 12/2011, de 23 de março, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 11/2015, de 3 de junho. O Regimento Interno e os



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Procedimentos de Execução do Conselho de Administração do FDCH foram aprovados pelo Diploma Ministerial n.º 9/2011, de 13 de abril.

Nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do DL n.º 12/2011<sup>89</sup>, o Conselho de Administração do FDCH é composto, em regime de permanência, pelo Ministro do Planeamento e Investimento Estratégico, que preside, pelos ministros da Educação, das Finanças, da Justiça, e do Petróleo e Recursos Minerais, e ainda pelo Secretário de Estado da Política da Formação Profissional e Emprego. Podem ainda integrar este Conselho de Administração outros membros do Governo e demais entidades relevantes que tenham relação com os programas.

Para a prossecução das suas atribuições e competências, o Conselho de Administração do FDCH é apoiado pelo Secretariado Técnico do Desenvolvimento do Capital Humano, providenciado pelo Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico<sup>90</sup> (cfr. o artigo 6.º do DL n.º 11/2015).

O FDCH destina-se a financiar programas e projetos plurianuais de formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento, tais como, a justiça, a saúde, a educação, as infraestruturas, a agricultura, o turismo, a gestão petrolífera e a gestão financeira, entre outros, que incluam atividades e ações a realizar em Timor-Leste e à participação de cidadãos timorenses em formações fora do país, incluindo bolsas de estudo para cursos universitários e de pós-graduação (n.ºs 1 e 4 do artigo 9.º da Lei n.º 1/2011).

### **6.3.2 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL**

O OGE para 2019 atribuiu ao FDCH uma dotação global de 20 milhões USD, verba que se manteve inalterada no orçamento final.

O montante da receita executada, por meio de transferências do FCTL, foi de 17,5 milhões USD, o que representa cerca de 87,7 % da respetiva previsão.

---

<sup>89</sup> Na redação dada pelo artigo 1.º do DL n.º 11/2015 de 3 de junho.

<sup>90</sup> Cfr. Artigo 6.º do DL n.º 12/2011, na redação dada pelo artigo 1.º do DL n.º 11/2015, de 3 de junho.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 26 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH - 2019

Designação	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	milhares USD	
				Taxa de Execução	
<b>Caixa no Início do Ano</b>	-	-	<b>430</b>		
Receita:					
Transferência do FCTL	20.000	20.000	17.536	87,7%	
Juros Bancários e Outros Rendimentos	-	-	7	-	
Pagamentos FCTL em Nome do FDCH	-	-	0	-	
Retomar Ordem de Pagamentos do ano anterior	-	-	43	-	
<b>Total Receita</b>			<b>17.586</b>		
Pagamentos:					
Despesas Orçamentais	20.000	20.000	17.684	88,4%	
<b>Total Despesa</b>			<b>17.684</b>		
<b>Retorno do Excedente em dinheiro para o FCTL</b>			<b>-78</b>		
<b>Caixa no Final do Ano</b>			<b>411</b>		

Fonte: OGE e CGE 2019

A despesa do FDCH atingiu os 17,7 milhões USD, correspondendo a 88,4% da dotação prevista. A execução da despesa superou assim a receita arrecadada no ano, tendo o diferencial sido suportado pelo saldo transitado do exercício anterior.

### 6.3.3 DESPESAS POR PROGRAMA

A execução orçamental por programas consta na tabela seguinte.

Tabela 27 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DO FDCH POR PROGRAMA – 2019

Programas	Orçamento Inicial	Alterações	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de Execução	milhares USD	
							N.º de Beneficiários	
Formação Profissional	2.735	526	3.261	3.250	18%	99,7%	5.240	
Formação Técnica	6.390	-199	6.191	5.198	30%	84,0%	4.482	
Boa Governação <sup>91</sup>	-	-	1.059	1.056	6%	99,7%	0	
Bolsas de Estudo	8.705	-587	8.118	7.109	40%	87,6%	1.209	
Outros Tipo de Formação	2.171	-800	1.371	1.070	6%	78,0%	1.303	
<b>Total</b>	<b>20.000</b>	<b>0</b>	<b>20.000</b>	<b>17.684</b>	<b>100%</b>	<b>88,4%</b>	<b>12.234</b>	

Fonte: OGE-Livro 6, CGE 2019 e Relatório FDCH 2019

Da análise da execução orçamental do FDCH, constata-se que em 2019, foi introduzido um novo programa destinado à “Boa Governação” que, por não ter sido previsto no OGE, foi financiado através dos outros programas. Este programa teve uma dotação orçamental de 1,1 milhões e foi executado a 100%.

A execução do programa de “Bolsas de Estudo” atingiu os 7,1 milhões USD, representando 40% do total da despesa realizada. Os programas relativos a “Outros Tipo de Formação” e “Boa Governação” apresentam o menor peso no total da despesa realizada, evidenciando taxas de execução de 78% e 100%, respetivamente.

<sup>91</sup> No OE 2019, não consta o programa Boa Governação.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Conforme o Relatório Anual do FDCH de 2019, o número total de beneficiários dos programas de FDCH foi de 12.234, dos quais, 5.240 foram abrangidos pelo programa de “Formação Profissional” e 4.482 pelo programa de “Formação Técnica”.

O Programa de “Bolsas de Estudo”, sendo o mais representativo em termos financeiros, contemplou um total de 1.209 beneficiários, destacando-se o projeto de Bolsas de Estudo do Ministério do Ensino Superior Ciência e Cultura, com 510 beneficiários (42,2% do total), e do Ministério da Saúde, com 340 beneficiários (28,1 % do total).

Por países de destino, os beneficiários do programa “Bolsas de Estudo” centram-se maioritariamente na Indonésia (386) e em Portugal (193). Por nível de graduação, verifica-se que a maior parte dos bolseiros frequentou o grau de licenciatura (745), seguido do grau de diploma III (176) e doutoramento (96).

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

Nos termos n.º 4 do artigo 3.º, da LOGF, um *“programa significa uma realização importante das atividades relativa à prestação de serviços a um objetivo, um resultado ou um grupo específico...”*, pelo que cada um dos programas deveria de ter uma designação concreta e diferenciada.

### **Recomendação 15**

*Seja apresentada uma designação específica no programa de “Outros tipos de Formação”.*

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

---

### **7.1 EXECUÇÃO GLOBAL**

Na execução global do OE (excluindo Empréstimos), observa-se que as Receitas Domésticas e as Transferências a partir do Fundo Petrolífero totalizaram 1.158 milhões USD, situando-se a sua execução abaixo do previsto (83%), devido em parte ao facto, de o valor resultante da cobrança de Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero ter sido inferior ao orçamentado (81%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A despesa global foi de 1.241,5 milhões USD, correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 83,8% da dotação disponível.

Tabela 28 – EXECUÇÃO GLOBAL DO ORÇAMENTO DO ESTADO – 2019

Descrição	milhões USD			
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de Execução
<b>Receita Global</b>	<b>1.395,0</b>	<b>1.395,0</b>	<b>1.158,0</b>	<b>83,0%</b>
1. Receitas Domésticas	198,6	198,6	189,0	95,2%
2. Receitas de Capital a Partir do Fundo Petrolífero	1.196,4	1.196,4	969	81,0%
<b>Despesa Global</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.241,5</b>	<b>83,8%</b>
<b>Despesas FCTL</b>	<b>1.462,0</b>	<b>1.462,0</b>	<b>1.223,7</b>	<b>83,7%</b>
3. Despesas Correntes	1.029,8	1.024,0	909,4	88,8%
4. Despesas de Capital	432,2	438,0	314,3	71,7%
<b>Despesas Fundo Especial</b>	<b>20,0</b>	<b>20,0</b>	<b>17,8</b>	<b>89,0%</b>
5. Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano	20,0	20,0	17,8	89,0%
<b>Excedente / Défice</b>				
6. Excedente / (Défice) Corrente (1-3)	-831,2	-825,4	-720,4	87,3%
7. Excedente / (Défice) Fiscal (1-3-4-5)	-1.283,4	-1.283,4	-1.052,5	82,0%
8. Excedente / Défice Fiscal financiado através de:				
a. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	1.196,4	1.196,4	969,0	81,0%
b. Levantamento de Reservas em Dinheiro FCTL	0	0	248,3	-
c. Levantamento de Reservas em Dinheiro FDCH	0	0	0	-
d. Empréstimos Externos	87,0	87,0	49,7	57,2%
e. Excedente	-	-	214,5	-

Fonte: OGE e Declarações 1 e 2 da CGE 2019

O Défice Corrente foi de 720,4 milhões USD, abaixo do défice estimado de 825,4 milhões de USD, em resultado da execução orçamental das Despesas Correntes ter-se situado nos 88,8%.

O Défice Fiscal rondou os 1.052,5 milhões USD, situando-se a taxa de execução em 82%.

O excedente orçamental atingiu os 214,5 milhões USD tendo para tal contribuído as verbas do Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior, no montante de 248,3 milhões USD, valor este que, apesar de não previsto no OGE de 2019, foi executado.

Do exposto, concluiu-se que foram mobilizados recursos acima do necessário para a execução orçamental, o que resultou num excedente na ordem dos 214,5 milhões de USD.

Da análise da execução global conclui-se que o valor previsto para as transferências do Fundo Petrolífero de 1.196,4 milhões USD se situou muito acima das reais necessidades de financiamento do OE, uma vez que apenas foi executado o valor de 969 milhões USD.

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

Tabela 29 – RECEITAS E DESPESAS GLOBAIS POR FUNDOS – 2019

Fundos	milhões USD		
	Receita	Despesa	Excedente (S/ Saldo Ano Anterior)
FCTL	1.190,0	1.223,7	-33,7
FDCH	17,6	17,8	-0,2
<b>Total</b>	<b>1.207,6</b>	<b>1.241,5</b>	<b>-33,9</b>

Fonte: CGE 2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Observa-se que ambos os fundos, FCTL e FDCH, registaram défices de receita face à despesa, os quais foram cobertos pelos saldos provenientes do ano anterior.

## 7.2 DESPESA POR CATEGORIAS

As Despesas Correntes totalizaram 926,6 milhões USD, representando 74,6% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 88,8%.

Tabela 30 – DESPESA GLOBAL POR CATEGORIAS – 2019

Descrição	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	milhões USD
					Taxa de execução
<b>Despesa Global</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.482,0</b>	<b>1.241,5</b>	<b>100,0%</b>	<b>83,8%</b>
<b>Despesa Corrente</b>	<b>1.049,8</b>	<b>1.043,4</b>	<b>926,6</b>	<b>74,6%</b>	<b>88,8%</b>
Salários e Vencimentos	214,2	216,9	203,0	16,3%	93,6%
Bens e Serviços	472,9	462,9	384,4	31,0%	83,0%
Transferências Públicas	362,7	363,6	339,3	27,3%	93,3%
<b>Despesa Capital</b>	<b>432,2</b>	<b>438,6</b>	<b>314,9</b>	<b>25,4%</b>	<b>71,8%</b>
Capital Menor	31,5	37,7	28,0	2,3%	74,4%
Capital de Desenvolvimento	400,7	400,9	286,8	23,1%	71,5%

Fonte: OGE e CGE 2019

A maior parte da Despesa Corrente foi afeta à aquisição de Bens e Serviços, cujo valor totalizou 384,4 milhões USD, representando 31 % do total e correspondendo a uma taxa de execução de 83%.

O segundo maior agregado da Despesa Corrente foi o das Transferências Públicas, tendo atingido 339,3 milhões USD, ou seja 27,3% do total.

As Despesas de Capital evidenciaram níveis de execução mais reduzidos, face às Despesas Correntes, tendo atingindo um montante de 314,9 milhões USD, o que representa 25,4% da globalidade da despesa.

As categorias das Despesas de Capital de Desenvolvimento representam 23,1% da despesa global, correspondendo a pagamentos na ordem dos 286,8 milhões USD.

## 7.3 DESPESA POR FUNÇÕES

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

A CGE de 2019 apresenta a repartição das despesas por funções, conforme se observa na tabela abaixo.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 31 – DESPESA GLOBAL POR FUNÇÕES E CATEGORIAS ECONÓMICAS – 2019

milhões USD

Funções	Correntes			Capital		Despesas Realizadas	% Total Despesa
	Salários e Vencimentos	Bens e Serviços	Transferências Públicas	Capital Menor	Capital Desenvolvimento		
Serviços Públicos Gerais	103,7	165,1	52,4	19,7	157,7	498,5	40,2%
Defesa	10,5	3,6	0,1	0,5	-	14,7	1,2%
Ordem Pública e Segurança	29,9	20,0	23,5	1,7	0,0	75,2	6,1%
Assuntos Económicos	14,1	113,0	79,1	2,1	110,0	318,3	25,6%
Proteção Ambiental	0,3	1,4	0,2	0,3	0,2	2,4	0,2%
Habituação e Comunidade	0,4	2,6	13,8	0,1	0,1	17,1	1,4%
Saúde	26,9	12,6	11,0	2,1	0,1	52,7	4,2%
Lazer, Cultura e Religião	0,8	1,8	20,4	0,0	0,1	23,0	1,9%
Educação	12,8	38,6	3,0	0,1	0,1	54,6	4,4%
Proteção Social	1,6	8,6	134,1	0,8	0,2	145,3	11,7%
Balance Sheet item	0,7	7,9	0,3	-	18,2	27,1	2,2%
Undefined	-	0,0	0,0	-	-	0,0	0,0%
<b>Total sem despesas de contingência</b>	<b>201,8</b>	<b>375,2</b>	<b>337,8</b>	<b>27,4</b>	<b>286,8</b>	<b>1 229,0</b>	<b>99,0%</b>
Despesas contingência*	1,2	9,2	1,4	0,6	0,0	12,5	1,0%
<b>Total com despesas contingência</b>	<b>203,0</b>	<b>384,4</b>	<b>339,3</b>	<b>28,0</b>	<b>286,8</b>	<b>1 241,5</b>	<b>100,0%</b>

\* A CGE 2019 na Declaração 3 - Despesas de Dinheiro por Classificação Funcional não inclui a alocação das diferentes rubricas de despesas de contingência por função.  
Fonte: CGE 2019

Os Serviços Públicos Gerais representaram 40,2% do total da despesa, tendo ascendido a 498,5 milhões USD, dos quais (33%) são referentes à categoria de Bens e Serviços.

Os Assuntos Económicos, com 25,6% do total, foram responsáveis por despesas no valor de 318,3 milhões USD, seguindo-se a Proteção Social, com 145,3 milhões USD (11,7%).

Esta última é constituída, essencialmente, por despesas com Transferências Públicas.

## 7.4 DEMONSTRAÇÕES FINANCEIRAS CONSOLIDADAS

A CGE de 2019, apresenta a Demonstração Consolidada de Pagamentos e Recebimentos, que inclui o FCTL, os SFA, os órgãos autónomos, os municípios e o FDCH.

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

Esta matéria foi analisada no **Ponto 3.2** deste Relatório.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 32 – DEMONSTRAÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA – 2019

Descrição	milhões USD		
	2019	2018	2017
<b>RECEBIMENTOS</b>			
<b>Impostos</b>	<b>122,4</b>	<b>128,2</b>	<b>130,0</b>
Imposto sobre Comércio	67,5	70,3	74,1
Imposto sobre Rendimentos e de Retenção	51,3	54	52,1
Imposto sobre Serviços	3,6	3,9	3,8
Assistência Externa	-	-	-
Empréstimos	49,7	39,2	30,1
Receitas não fiscal	54,3	50,2	53,6
Receitas Agências Públicas Autônomas	8,7	8,4	-
Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero	969	982,5	1.078,8
Atividades Comerciais e outras Receitas	-	1,0	1,8
<b>Total dos Recebimentos</b>	<b>1.204,1</b>	<b>1.209,5</b>	<b>1.294,3</b>
<b>PAGAMENTOS</b>			
Operações	575,6	495,6	514,6
Transferências	339,3	312,4	405,1
Despesas de Capital	314,6	344	260,8
<b>Pagamentos para Atividades Orçamentais</b>	<b>1.229,5</b>	<b>1.152,0</b>	<b>1.180,5</b>
Ajustamento de Capital no início do ano devido a mudança nos componentes de todo governo	0	0,6	2,4
Ajuste do período anterior	1,2	0,6	0,9
<b>Total dos Pagamentos</b>	<b>1.230,7</b>	<b>1.153,3</b>	<b>1.183,8</b>
Aumento/(redução) de Dinheiro	-26,5	56,1	110,6
Dinheiro no início do ano (1 de janeiro)	304,6	248,5	137,9
<b>Dinheiro no final do ano</b>	<b>278,1</b>	<b>304,6</b>	<b>248,5</b>
Representado por:			
Dinheiro no Banco	274,2	300,2	244,4
Adiantamentos de Caixa	5,9	6,4	3,7
Contas a Receber	-	0,0	2,3
Contas a Pagar	-	-	-0,2
Garantias de Desempenho Pendentes	-2,0	-2,0	-1,8

Fonte: CGE 2019, 2018, 2017

Os recebimentos consolidados totalizam 1.204,1 milhões USD e os pagamentos consolidados 1.230,7 milhões USD.

Constatou-se a existência de divergências entre os valores apresentados na Demonstração Financeira Consolidada (Tabela 32) e nos valores apresentados noutros mapas e declarações incluídos na CGE (Tabela 29), tanto ao nível das receitas (3,5 milhões USD) como das despesas (10,9 milhões USD).

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

O saldo de tesouraria consolidado é de 278,1 milhões USD, valor este que à semelhança do ano anterior não reflete o saldo constante na conta bancária à guarda da ANPM relativa à *TL Cement* (matéria analisada no **Ponto 13**), nem o saldo da conta bancária utilizada para depósito das verbas transferidas pela União Europeia para apoio ao orçamento, nem o saldo da RAEOA.



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

### 8.1 ENQUADRAMENTO

A RAEOA é uma pessoa coletiva territorial de direito público de âmbito regional, criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho<sup>92</sup>, com território delimitado nos termos do seu artigo 3.º, que goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial bem como de órgãos de administração e consulta, de serviços de administração pública e de funcionalismo público próprios<sup>93</sup>.

A Região tem como objetivo, em matéria económica, o seu desenvolvimento inclusivo, dando prioridade às atividades de cariz socioeconómico de promoção da qualidade de vida e do bem-estar da comunidade<sup>94</sup>.

São ainda objetivos da Região, entre outros, desenvolver um modelo de desenvolvimento assente numa nova tipologia de economia social de mercado, a fim de estimular, promover e acelerar o crescimento da Região de forma equitativa e sustentável e de estimular, promover e acelerar o crescimento da Região como região económica competitiva, pólo de desenvolvimento sub-regional e regional e como opção de destino para investimento para emprego e para residência<sup>95</sup>.

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

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

- O Presidente da Autoridade, órgão executivo;
- A Autoridade da Região, órgão colegial deliberativo; e

<sup>92</sup> Entretanto alterada pela Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto no que se refere artigo 19.º e 21.º.

<sup>93</sup> Cf. n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 3/2014, cit., e n.º 1 do artigo 1.º do DL n.º 5/2015, de 22 de janeiro, que aprova o Estatuto da RAEOA, doravante designado apenas por Estatuto.

<sup>94</sup> Cf. n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 3/2014.

<sup>95</sup> Cf. alíneas. a) e b) do n.º 2, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

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

Até agosto de 2019, o Presidente da Autoridade era nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, para um mandato de cinco anos, renovável sucessivamente<sup>96</sup>.

Após a alteração do artigo 19.º da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho<sup>97</sup>, o Presidente da Autoridade passou a ser nomeado pelo Governo por resolução para o mesmo mandato e renovável uma só vez. Os membros da Autoridade são nomeados por resolução do Governo, sob proposta do Presidente da Autoridade<sup>98</sup>.

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

## 8.2 ORÇAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A aprovação do orçamento anual da RAEOA, incluindo do seu Fundo Especial de Desenvolvimento, compete ao Parlamento Nacional, em sede de aprovação do OGE<sup>99</sup>.

O montante total das despesas da RAEOA previstas no OGE para 2019 foi de 76 milhões USD, dos quais 75 milhões USD a financiar através de transferências públicas do OE<sup>100</sup> e 971 milhares USD a financiar através de receitas próprias da Região, conforme informação que consta no Livro Orçamental 3-C.

Não foram objeto de orçamentação, os Saldos em Conta Bancária, acumulados pela RAEOA desde a sua criação, e resultantes de montantes recebidos anualmente do OE e que não foram gastos.

A RAEOA encontra-se obrigada legalmente ao envio à CdC das suas contas anuais até ao dia 31 de maio do ano seguinte a que respeitam<sup>101</sup>.

O Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA relativo ao período de janeiro a julho de 2019 foi enviado à CdC no dia 29 de outubro de 2019, tendo sido

---

<sup>96</sup> Cf. n.º 1 do artigo 19.º, *ibidem*. Em resultado da entrada em vigor da Lei n.º 3/2019, cit., o Presidente da RAEOA é agora nomeado e exonerado pelo Governo.

<sup>97</sup> Alterada pela Lei n.º 3/2019, cit.,

<sup>98</sup> Cf. artigo 17.º, *ibidem*.

<sup>99</sup> Nos termos das disposições conjugadas da alínea b) do n.º 2 do artigo 10.º e do n.º 3 do artigo 36.º da Lei n.º 3/2014, cit., e da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, alínea c) do n.º 2 do artigo 8.º, alínea b) do n.º 2 do artigo 19.º do seu Estatuto.

<sup>100</sup> Através das Dotações para Todo o Governo.

<sup>101</sup> Nos termos do disposto nos arts 3.º e 37.º e no n.º 4 do artigo 38.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

cumprido o prazo legal. No que se refere ao mês de agosto a dezembro de 2019 foi remetido a este tribunal no dia 1 de setembro de 2019<sup>102</sup>, fora do prazo legal determinado.

### 8.3 RECEITAS ARRECADADAS

Apesar de, como já se disse, a Nota 15 às Demonstrações Financeiras, que integra a CGE 2019, conter informação relativa às receitas da RAEOA, a mesma não apresenta informação detalhada sobre a totalidade das suas receitas, nomeadamente, sobre as receitas próprias da Região no montante de 4,6 milhões USD.

Em 2019, as receitas cobradas pela RAEOA diminuíram 2,1 milhões USD (-26,5%) totalizando 5,9 milhões USD, devido à diminuição da receita fiscal (-71,6%) e da receita não fiscal (-38,2%).

Tabela 33 – RECEITAS COBRADAS PELA RAEOA – 2019

Descrição	2019	2018	Variação 2018/2019	
			Valor	%
<b>1. Receitas Fiscais (a+b)</b>	<b>864,0</b>	<b>3 043,9</b>	<b>-2 179,9</b>	<b>-71,6%</b>
<b>A. Imposto sobre Mercadorias</b>	<b>149,6</b>	<b>669,6</b>	<b>-520,0</b>	<b>-77,7%</b>
Imposto sobre Vendas	73,1	284,9	-211,8	-74,3%
Direitos de Consumo	5,3	109,4	-104,1	-95,1%
Direitos de Importação	71,2	275,3	-204,2	-74,1%
<b>B. Outros Impostos</b>	<b>714,4</b>	<b>2 374,3</b>	<b>-1 659,9</b>	<b>-69,9%</b>
<b>Empregados do Governo</b>	<b>165,2</b>	<b>171,7</b>	<b>-6,5</b>	<b>-3,8%</b>
Imposto Nacional de Rendimento	57,9	51,9	6,1	11,7%
Imposto Internacional de Rendimento Individual	107,2	119,8	-12,6	-10,5%
<b>Withholding Tax/Retenção de Imposto</b>	<b>501,5</b>	<b>2 121,3</b>	<b>-1 619,8</b>	<b>-76,4%</b>
Aluguer de Terrenos e Prédio 10%	3,7	6,2	-2,4	-39,4%
Construction and Building Activities 2%	170,0	1 283,8	-1 113,8	-86,8%
Construction Consulting Services 4%	41,6	116,9	-75,4	-64,4%
Non Resident without Permanent Establisment (all payment types 10%)	286,1	714,4	-428,3	-59,9%
<b>Other Tax Revenues</b>	<b>47,7</b>	<b>81,3</b>	<b>-33,6</b>	<b>-41,3%</b>
<b>2. Receitas não Fiscais</b>	<b>470,8</b>	<b>761,7</b>	<b>-290,8</b>	<b>-38,2%</b>
<b>Business and Registration Fees</b>	<b>5,1</b>	<b>1,8</b>	<b>3,3</b>	<b>181,8%</b>
Registo de Veículos	13,6	23,0	-9,3	-40,7%
Inspeção de Veículos	13,7	16,4	-2,7	-16,6%
Licença de Carta Condução	24,6	25,5	-0,9	-3,5%
Multa de Veículos	4,8	2,4	2,4	103,4%
Outros Taxa de Veículos	0,5	20,3	-19,8	-97,3%
Taxa de Visa	100,3	241,9	-141,5	-58,5%
Taxa de Importação de Veículos	1,1	7,8	-6,7	-85,7%
Taxa de Eletricidade	253,8	318,3	-64,6	-20,3%
Fines and Forfeits (Multas)	12,0	37,9	-25,9	-68,4%
Rent Government Property	2,3	0	2,3	-
Outras Receitas não Tributárias	38,9	66,4	-27,5	-41,4%
<b>Receita Cobrada em nome do Estado</b>	<b>1 334,8</b>	<b>3 805,6</b>	<b>-2 470,8</b>	<b>-64,9%</b>
Juros Depósitos Bancários	2 599,0	2 569,7	29,3	1,1%
Receitas Operação do Avião	548,2	987,2	-439,1	-44,5%
Agricultura, Pescas e Outras	15,2	8,6	6,5	75,9%
Receitas Fundo Especial	407,3	0	407,3	-
Receitas Financeiras	0	0,0	0,0	-100,0%
Reposições de Salários	12,3	6,7	5,6	82,9%
Receitas por Indemnização	1 027,3	712,9	314,4	44,1%
<b>Receitas Próprias da RAEOA</b>	<b>4 609,2</b>	<b>4 285,2</b>	<b>324,0</b>	<b>7,6%</b>
<b>Total</b>	<b>5 944,0</b>	<b>8 090,7</b>	<b>-2 146,7</b>	<b>-26,5%</b>

Fontes: Relatórios de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2018 e 2019

<sup>102</sup> Ofício n.º 253/RAEOA-ZEESM-TL/X/2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De acordo com os documentos de prestação de contas anuais da Região, do total destas receitas 1,3 milhões USD dizem respeito a receitas cobradas em nome do Estado e 4,6 milhões USD a receitas próprias da Região.

Conforme a informação constante nos documentos de Prestação de Contas anuais do ano de 2018, a RAEOA cobrou receitas em nome do Estado no valor de 3,8 milhões USD, mas apenas depositou 3 milhões USD no mês de março de 2019.

De acrescentar, ainda, que a Receita não Fiscal do ano de 2019 inclui um valor de 470,8 mil USD de receitas cobradas pela RAEOA que não foram depositadas na conta do Estado. De igual modo em 2018, não tinha sido possível obter evidência da entrega ao Estado pela RAEOA das receitas não fiscais cobradas no valor de 761,7 mil USD.

Acresce que a essa mesma situação já havia sido identificada no RPCGE do ano de 2018.

Questionada sobre o facto de estas receitas não terem sido depositadas na conta do Estado<sup>103</sup> a RAEOA informou que nos termos do disposto dos números 2 e 4 do artigo 28, da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho<sup>104</sup> “o Governo não arrecada quaisquer receitas provenientes da Região, uma vez que todas as receitas financeiras são reinvestidas na Região”.

Acrescentam, ainda, que “a Autoridade vê, anualmente, as receitas não fiscais que cobra - e que permanecem em conta própria – , serem deduzidas do valor a ser transferido para a RAEOA, no âmbito da execução do Orçamento Geral do Estado” e que “o Ministério das Finanças somente exige que a Autoridade transfira, periodicamente, as receitas fiscais para a conta geral do Estado, nunca tendo referido nada quanto às receitas não fiscais.”

Realçam, também o facto de que todas as normas relacionadas com a “cobrança de receitas próprias pela Região remetem para a lei. (...) a RAEOA ainda não beneficia de um Regime Financeiro próprio, nem de um Regime Fiscal Tributário próprio, apesar do Ministério das Finanças ter, no ponto 5.º da Resolução do Governo n.º 28/2015, de 5 de agosto, se comprometido em colaborar com a RAEOA para a elaboração desses diplomas.”

---

<sup>103</sup> Cit. Ofício N.º 34/RAEOA e ZEESM TL/XI/2020 de 10 novembro de 2020.

<sup>104</sup> Diploma que cria a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e estabelece a Zona Especial de Economia Social de Mercado.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Pese embora, os esclarecimentos prestados, quanto ao recebimento de dinheiros públicos dispõe o n.º 2 do artigo 13.º da LOGF cit., que a “totalidade das receitas é depositada nas contas bancárias oficiais”.

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 26.º do Decreto do Governo n.º 3/2019, cit., dispõe que “Todas as entidades públicas que cobrem receitas informam a DGT acerca do montante das receitas cobradas e depositam a sua totalidade na conta bancária do Estado”.

Assim, atento o disposto na LOGF, quanto ao recebimento de dinheiros públicos, bem como nos Decretos do Governo, para cada ano, relativos à execução do OGE quanto às regras relativas à cobrança de receitas, deveria a RAEOA, enquanto entidade pública, depositar todas as suas receitas na conta bancária do Estado.

### Recomendação 16

*A RAEOA deve proceder ao depósito da totalidade das suas receitas na conta bancária do Estado, em cumprimento das regras relativas ao recebimento de dinheiros públicos e cobrança de receitas constantes da LOGF e dos Decretos de Execução Orçamental.*

## 8.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DAS DESPESAS

O OE aprovado pelo Parlamento Nacional para a RAEOA e a respetiva execução orçamental em 2019, consta na tabela seguinte:

Tabela 34 – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL DA DESPESA DA RAEOA – 2018 A 2019

Categorias	2019					2018		Variação 2018/2019
	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Despesa Realizada	% Total Despesa	Taxa de execução	Despesa Realizada		
Salário e Vencimentos	8,8	8,8	7,5	20,7%	84,5%	6,9	8,8%	
Bens e Serviços	14,5	14,5	8,9	24,8%	61,5%	12,3	-27,5%	
Transferências Públicas	2,8	2,8	1,4	4,0%	51,8%	1,0	38,9%	
Capital Menor	1,7	1,7	0,2	0,4%	9%	0,6	-74,5%	
Capital Desenvolvimento	47,2	47,2	18,0	50,1%	38,1%	67,0	-73,1%	
Fundo Especial Desenvolvimento	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0	-	
Fundo Contingência	1,0	1,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0	-	
<b>Total</b>	<b>76,0</b>	<b>76,0</b>	<b>36,0</b>	<b>100,0%</b>	<b>47,3%</b>	<b>87,8</b>	<b>-59,0%</b>	

Fonte: Livro 3C do OGE 2019, CGE 2019 e Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da RAEOA de 2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Do orçamento final de 76 milhões USD, as despesas realizadas em 2019, ascenderam a 36 milhões USD, a que corresponde uma taxa de execução de 47,3% do orçamento alocado, registando-se uma diminuição de 59% face ao ano anterior.

A despesa em causa destinou-se a Salários e Vencimentos (7,5 milhões USD), Bens e Serviços (8,9 milhões USD), Transferências Públicas (1,4 milhões USD), Capital Menor (0,2 milhões USD), Capital Desenvolvimento (18 milhões USD) no valor total de 36 milhões USD.

## 8.5 SALDOS DE TESOURARIA ACUMULADOS

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

Na Nota 15 da CGE 2019, é afirmado que os saldos de tesouraria da RAEOA ascendiam, no final do ano, a 253,4 milhões USD, sem fornecer qualquer informação adicional sobre a sua decomposição, valor que corresponde ao apresentado no Relatório de Atividades e de Prestação de Contas da Região, relativo a 2019.

## 9 TESOURARIA DO ESTADO

---

### 9.1 SITUAÇÃO LÍQUIDA NO FINAL DO ANO

A Tesouraria do Estado constitui um dos domínios de apreciação do RPCGE<sup>105</sup> e compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do OE quer através de operações específicas do Tesouro.

Consideram-se saldos de tesouraria do Estado, designadamente, os saldos em contas bancárias oficiais<sup>106</sup>, os montantes de adiantamentos em dinheiro por regularizar a 31 de dezembro e as garantias pendentes àquela data, bem como outras contas a receber e a pagar.

De acordo com a informação constante das respetivas demonstrações financeiras apresentadas na CGE, no final de 2019 o montante global dos saldos de tesouraria ascendia a 278,1 milhões USD, a maior parte dos quais relativa ao FCTL.

---

<sup>105</sup> Cf. alínea e) do n.º 1 do artigo 29.º da LOCC.

<sup>106</sup> No Banco Central de Timor-Leste e junto de bancos comerciais. Em 2019 as entidades no perímetro da tesouraria do Estado dispunham de 55 contas bancárias no BCTL (36 dos SFA e Órgãos Autónomos, 12 dos Municípios, FDCH, FCTL, Segurança Social, ANPM/TL Cement e ainda três contas para apoio direto aos orçamentos do Ministério das Finanças, Ministério da Saúde e Ministério da Administração Estatal).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 35 – SALDOS DE TESOURARIA – 2018 E 2019

Descrição do Saldo	FCTL	Agências Autónomas (Sem FI)	FI	Municípios	FDCH	milhares USD	
						Total 2019	Total 2018
Caixa no Final do Ano	258.569,0	8.064,0	8.571,0	2.477,0	411,0	278.092,0	304.629,1
Representada por:							
Depósito em Contas Bancárias	254.968,0					254.968,0	244.111,0
Saldos de Caixa não Especificados		7.874,0	8.571,0	2.463,0	285,0	19.193,0	56.157,0
Adiantamentos em Dinheiro	5.619,0	190,0	0,0	14,0	126,0	5.949,0	6.342,1
Contas a Receber	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,0
Contas a Pagar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Garantias de Desempenho Pendentes	-2.018,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-2.018,0	-2.017,0
Ajuste do ano Anterior	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	15,0

Fonte: CGE 2019

Dos dados constantes da CGE 2019, observa-se que com exceção do FCTL, as demais demonstrações de pagamentos e recebimentos constantes na CGE referentes a SFA, a Órgãos Autónomos e a Municípios, não especificam a natureza dos saldos de tesouraria existentes no final do ano, nomeadamente, quanto ao valor existente em conta bancária<sup>107</sup>.

Sem prejuízo, considera-se que as Declarações Financeiras de Pagamentos e Recebimentos deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria.

Assim, mantêm-se a recomendação do ano anterior.

### Recomendação 17

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

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

Os saldos de tesouraria, encontram-se também subavaliados, por não incluírem o depósito bancário à guarda da ANPM relativo aos investimentos do Estado na *TL Cement* (cf. **Ponto**

<sup>107</sup> Os saldos são apresentados com a designação de “situação patrimonial líquida”, sem que seja apresentada a respetiva decomposição. No caso do FDCH, aparece a referência a “caixa”, quando se pretende referir os depósitos bancários. Na tabela acima esses valores foram tratados como “saldos de caixa não especificados”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

13 deste Relatório) e o saldo da conta relativa ao apoio orçamental concedido pela União Europeia (cf. **Ponto 10.2**), cujos valores eram, em 31 de dezembro de 2019, de 50 milhões USD<sup>108</sup> e de 5,2 milhões USD<sup>109</sup>, respetivamente.

### **Recomendação 18**

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

## **9.2 ADIANTAMENTO EM DINHEIRO**

Os designados adiantamentos em dinheiro efetuados nas contas do Estado podem assumir a forma de Fundo de Maneio ou a de simples Adiantamento por conta de despesas a realizar.

Os adiantamentos são regulados pela norma constante nos artigos 22.º e 23.º do decreto de execução orçamental do ano de 2019<sup>110</sup>

De acordo com a CGE 2019, os adiantamentos em dinheiro pendentes no final do ano atingiram um montante de 5,9 milhões USD, registando-se, ainda assim, o facto de se terem reduzido face ao ano anterior em que registaram um valor de 6,3 milhões USD.

Da informação apresentada, verificou-se existir uma divergência no valor dos adiantamentos em dinheiro na CGE (5,9 milhões USD) e o valor constante no Relatório de Monitorização do Pagamento do Tesouro<sup>111</sup> que apresentou o montante de 23,8 milhões USD.

Questionado, o MF<sup>112</sup> informou que a diferença respeita a diferentes períodos de reporte da informação uma vez que a CGE 2019 inclui os valores regularizados a 15 de janeiro de 2020 (reportados ao quatro trimestre)<sup>113</sup> e os valores constantes do Relatório de Monitorização do Pagamento do Tesouro se referem ao 3.º trimestre do ano<sup>114</sup>.

---

<sup>108</sup> O saldo em USD era de 50.206.418 USD, que incluía juros vencidos.

<sup>109</sup> Saldo final do apoio direto ao Ministério das Finanças, Ministério da Administração Estatal e Ministério da Saúde.

<sup>110</sup> Decreto do Governo n.º 3/2019 cit.

<sup>111</sup> Em 31 de dezembro de 2019.

<sup>112</sup> Ofício N.º 162/GVMF/VIII/2020-11 DE 4 DE NOVEMBRO DE 2010 do Ministério das Finanças.

<sup>113</sup> Nos termos da alínea d) do n.º 9 do artigo 23.º do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março: "Os relatórios de adiantamentos são regularizados por cada SAAF, OASRP e SFA no mês imediatamente seguinte



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

De acordo com este relatório, a maior parte das despesas com adiantamentos respeitam à categoria de deslocações locais e deslocações ao estrangeiro.

Os serviços centrais que registam o maior número de adiantamentos foram o Ministério do Interior incluindo PNTL (3,5 milhões USD), o MNEC (3,1 milhões USD) e o Ministério da Educação Juventude e Desporto, incluindo SEJD (2,6 milhões USD).

Foi efetuada uma análise das despesas com deslocações ao estrangeiro num conjunto de entidades em que se verificou que as taxas de execução eram superiores a 70%: Presidência da República, Parlamento Nacional, Ministério da Defesa, Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Ministério da Administração Estatal, Ministério da Reforma Legislativa e dos Assuntos Parlamentares.

Através dos documentos solicitados<sup>115</sup> verificou-se que as despesas realizadas a título de ajuda de custo e despesas com adiantamento para deslocações ao estrangeiro, pelos respetivos responsáveis, respeitam ao pagamento de despesas com alojamento, refeições, transportes e outras despesas. Constatou-se, também, o pagamento de despesas de carácter pessoal.

As ajudas de custo para as viagens de serviço ao estrangeiro são reguladas pelo DL n.º 9/2015, de 22 de abril. Nos termos do preâmbulo deste diploma, as ajudas de custo para viagens de serviço ao estrangeiro têm como pressuposto e finalidade exclusiva, a atribuição de uma compensação aos funcionários públicos e membros dos órgãos de soberania, pelas despesas por estes suportadas com alojamento, alimentação, transportes, telefones, lavandaria e outros associados com a estadia.

Assim, não há direito a quaisquer adiantamentos para despesas além do que é pago a título de ajudas de custo nem a quaisquer outras quantias, uma vez que tal constituiria o pagamento em duplicado das mesmas despesas.

Neste mesmo sentido, a al. a) do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 27 de março, estabelece de forma clara que as verbas de adiantamentos para viagens ao estrangeiro não podem “ser utilizados para fazer face às despesas cobertas no âmbito do regime jurídico que regula as ajudas de custo”.

---

ao do trimestre a que se referem nos seguintes termos: (...) d) Até 15 de janeiro do novo ano financeiro para o relatório do quarto trimestre.

<sup>114</sup> Existe, contudo, uma diferença para mais de 33 milhares USD nos valores apresentados na CGE 2019 e os valores apresentados no Relatório da Monitorização do Pagamento do Tesouro que não foi possível reconciliar.

<sup>115</sup> Ofícios TR/CContas/2020 n.º 241 a 246.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Acresce que esta questão do pagamento de ajudas de custo em simultâneo com o pagamento de adiantamentos em deslocações ao estrangeiro é uma situação recorrente em

### Recomendação 19

*Não sejam efectuados pagamentos a título de adiantamentos em dinheiro em simultâneo com o pagamento de ajudas de custo na realização de despesas com viagens ao estrangeiro em cumprimento do disposto no DL n.º 9/2015, de 22 de abril e na al. a) do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto do Governo n.º 1/2019.*

## 9.3 CARTAS DE CRÉDITO

As Cartas de Crédito são instrumentos utilizados internacionalmente nos pagamentos relacionados com a importação e exportação de mercadorias, garantindo ao fornecedor o cumprimento das obrigações contratuais.

O artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março, cit, estabelece as regras aplicáveis aos pagamentos processados por via de Cartas de Crédito.

Em 2019, o governo efetuou pagamentos antecipados a bancos comerciais para o fornecimento de Cartas de Crédito a seis entidades do Estado que se identificam na tabela seguinte.

Tabela 36 – CARTAS DE CRÉDITO EMITIDAS – 2019

Beneficiário/Empresas	Agência/Ministério	2019	milhares USD
			Data da Emissão da Carta de Crédito
Sodarco-Distribuidora de Armas de Caça,Lda	PCIC	85,3	05/12/2019
Panca Sekawan Jaya Unip.Lda	MPCM	854	17/12/2019
Madebros, Unip.Lda	Ministério da Defesa	714,5	17/12/2019
Sylvia Dili, Unip.Lda	Ministério da Educação Juventude e Desporto	468, 2	23/12/2019
Hanoi Printing Joint Stock Company	Ministério da Educação Juventude e Desporto	458,9	23/12/2019
Auto Timor-Leste,Lda	Ministério da Administração Estatal	1. 064,2	23/12/2019
<b>Total</b>		<b>3. 645,1</b>	

Fonte: CGE 2019

Os valores das Cartas de Crédito atingiram 3,6 milhões de USD, tendo o Ministério da Administração Estatal sido responsável pelo recebimento do maior valor (1,1 milhões USD). Este valor destinou-se à aquisição de veículos<sup>116</sup> à empresa Auto Timor-Leste.

Conforme, informação fornecida pelo MdF, cinco das Carta de Crédito<sup>117</sup>, foram emitidas fora do prazo, o que contraria o n.º 5.º do artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 3/2019 de 27

<sup>116</sup> Informação recolhida no portal de Aprovisionamento da CNA.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

de março cit, que dispõe que todas as Cartas de Crédito só podem ser emitidas até ao dia 15 de dezembro de 2019.

Importa acrescentar que a CGE de 2019 não apresenta a informação detalhada sobre o objetivo do pedido das Cartas de Crédito.

Questionado sobre os motivos pelos quais foram emitidas cartas de crédito após o dia 15 de dezembro de 2019, contrariando o disposto no n.º 5 do artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 3/2019 de 27 de março, o MdF<sup>118</sup> informou que tal situação visou “evitar a criação de dívidas que deve ser paga no ano seguinte em relação de compra de equipamento que sofreu atraso na finalização do processo de aprovisionamento durante o ano.”

Ora a finalidade das Cartas de Crédito não é a de evitar a criação de dívidas, mas de garantir aos fornecedores o cumprimento das obrigações contratuais, devendo ser respeitados os prazos para a sua emissão.

#### **9.4 FLUXOS FINANCEIROS ENTRE INSTITUIÇÕES**

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

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

Em 2019, as movimentações mais significativas na tesouraria do Estado, dentro do perímetro orçamental, traduziram-se nos seguintes fluxos, todos eles para ou a partir da conta do FCTL:

- Transferência do Fundo Petrolífero para a conta do FCTL do valor de 969 milhões USD;
- Transferência da conta do FCTL no valor total de 487,1 milhões USD<sup>119</sup> para:
  - Fundo das Infraestruturas, 235,1 milhões USD;
  - Agências Públicas Autónomas (exceto FI), 118,6 milhões USD;
  - FDCH, 17,5 milhões USD;
  - RAEOA, 75 milhões USD;
  - Municípios, 40,9 milhões USD.

---

<sup>117</sup> A data de emissão entre 17 dezembro de 2019 (MPCM e Defesa) e 23 de dezembro de 2019 (MEJD e MAE).

<sup>118</sup> Ofício do Gabinete Vice-Ministra Finanças n.º 174/VIII/GVMF/2020-11 de 16 de novembro de 2020.

<sup>119</sup> Exceto o valor da administração Direta do Estado 481,9 milhões USD.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

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

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

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

Contudo, quanto aos demais, observa-se que, mesmo aqueles que possuem receitas próprias (em 2019 apenas 12 organismos cobraram receitas), dependem na quase totalidade das transferências orçamentais para cobertura das suas despesas.

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

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

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

### **Recomendação 20**

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

## **10. ASSISTÊNCIA EXTERNA**

---

### **10.1 ASSISTÊNCIA POR OUTROS DOADORES**

Na assistência externa para o ano encerrado em 31 de dezembro de 2019, o Estado beneficia de bens e serviços adquiridos em seu nome como resultado das contribuições



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

efetuadas por terceiros. Embora beneficiem o Estado, tais contribuições não constituem receitas ou pagamentos em dinheiro do Governo.

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

O valor total doado por agências bilaterais e multilaterais durante o ano de 2019 foi de 145,7 milhões USD (162,8 milhões USD em 2018), evidenciando assim uma redução de 17,1 milhões USD face ao ano anterior.

Tabela 37 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR CATEGORIA – 2018 E 2019

Categoria	2019		2018		Variação 2018/19
	Ajuda Bilateral	Ajuda Multilateral	Total	Total	
Salários e Vencimentos	983	2.481	3.464	7.016	-3.552
Bens e Serviços	69.908	23.352	93.260	93.532	-272
Capital Menor	228	18	246	2.508	-2.262
Capital de Desenvolvimento	14.334	9.130	23.465	36.148	-12.683
Não atribuído	16.016	9.205	25.221	23.606	1.615
<b>Total</b>	<b>101.470</b>	<b>44.186</b>	<b>145.656</b>	<b>162.810</b>	<b>-17.154</b>

Fonte: CGE 2019

Os montantes não desagregados referem-se a montantes de assistência externa que não foram classificados pelos parceiros de desenvolvimento nas categorias indicadas.

Os maiores doadores, na ajuda bilateral foram a Austrália (52,416 milhares USD) e os Estados Unidos da América (15,579 milhares USD), enquanto na ajuda multilateral foi a União Europeia o maior doador (19,276 milhares USD).

Tabela 38 – ASSISTÊNCIA EXTERNA POR DOADOR – 2018 E 2019

Doador	milhares USD	
	2019	2018
Australia	52,416	51,771
Estados Unidos da América	15,579	11,842
Alemanha	5,088	4,441
Japão	15,374	33,280
Coreia	4,157	2,375
Malásia	0	5
Nova Zelândia	7,860	6,747
Portugal	91	7,154
China	0	2,600
Holanda	18	49
Office of Foreign Disaster Assistance	704	0
Department of States Bureau of International Narcotics and Law Enforcement	182	0
<b>Total de Parceiros de Desenvolvimento Bilaterais</b>	<b>101,470</b>	<b>120,262</b>
Asian Development Bank	3,389	3,183
European Union	19,276	11,942
Food and Agriculture Organization	205	791
Global Environment Facility Trust Fund	2,876	4,905
Green Climate Fund	0	205
India-Brazil-South Africa Fund	171	114
India-UN Development Partnership Fund	74	0
International Finance Corporation	876	580
The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	2,022	4,902
UN Women	434	156
UNICEF	5,228	6,146
UNDP	374	977



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Doador	milhares USD	
	2019	2018
UNESCO	31	23
UNFPA	1,660	2,424
WB	2,078	1,632
WHO	4,141	3,291
WFP	1,084	1,274
<i>International Organization for Migration</i>	266	1
<i>UN Central Emergency Response Fund</i>	0	0
<b>Total de Parceiros Multilaterais de Desenvolvimento</b>	<b>44,186</b>	<b>42,547</b>
<b>Indicador de Totais de Provedores de Assistência Externa</b>	<b>145,656</b>	<b>162,809</b>

Fonte: CGE 2019

## 10.2 APOIO DIRETO PELA UNIÃO EUROPEIA

Até ao ano de 2019, o Governo recebeu da União Europeia (UE) Apoio Direto ao Orçamento, através de três programas, nomeadamente: *Public Finance Management and Oversight* (PFMO) gerido pelo MdF, o *Partnership for Improving Nutrition in Timor-Leste* (PINTL) gerido pelo Ministério de Saúde, e *Supporting programme to Deconcentration and Desentralisation Process in Timor-Leste* (SPDD-TL) administrado pelo Ministério Administração Estatal. Este apoio realizou-se através de apoios diretos ao Governo de Timor-Leste (*Budget Support*) e de apoio indiretos.

De acordo com a nota 20 da CGE<sup>120</sup>, no ano de 2019, o Governo recebeu no âmbito do apoio direto da União Europeia (UE), um montante total de 6,6 milhões USD, valor este superior ao recebido em 2018 (3,1 milhões USD).

Do valor total recebido de 9,7 milhões USD, entre o ano de 2018 a 2019, o PFMO foi responsável por 6,9 milhões USD, o PINTL por 2,2 milhões USD e o SPDD-TL pelo valor de 560 USD.

As transações do Apoio Direto ao Orçamento pela União Europeia são processadas através do módulo de Planeamento de Recursos do Governo *Financial Management Information Systems* e de três contas bancárias no Banco Central de Timor Leste (BCTL).

Embora se tenha verificado que foram já abertas contas bancárias para estes três programas, constatou-se que não foram realizadas transferências diretamente das contas do PINTL e do SPDD-TL.

A repartição do Apoio Direto ao Orçamento para o ano de 2019 e a sua execução pelos três ministérios é apresentada na tabela seguinte:

<sup>120</sup> Cf. pág. 134 da CGE 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 39 – APOIO DIRETO AO ORÇAMENTO PELA UNIÃO EUROPEIA - 2019

Entidade	Valor Transferidos	Valor Gastos	Saldo Final Contabilístico	milhares USD	
				Saldo Final	Saldo Final no BCTL
Ministério das Finanças	3,805	1,645	2,160	3,014	
Ministério da Administração Estatal	0,560	0,358	0,202	0,222	
Ministério da Saúde	2,240	0,248	1,992	1,992	
<b>Total</b>	<b>6,605</b>	<b>2,251</b>	<b>4,354</b>	<b>5,228</b>	

Fonte: CGE 2019

Do total transferido de 6,6 milhões de USD, foram executadas despesas no valor de 2,3 milhões USD, sendo que o apoio de maior valor foi transferido para o Ministério das Finanças para satisfazer, principalmente, despesas, na categoria de Bens e Serviços, subcategoria de TAS Internacionais, no valor de 1 milhão USD.

No final do ano de 2019 o saldo final contabilístico foi de 4,4 milhões USD e o saldo de caixa no banco central foi de 5,2 milhões USD.

O valor de 6,6 milhões USD constitui receita do Estado do ano de 2019 e por esta razão deveria ter sido contabilizada como tal, o que não aconteceu. Assim sendo, as receitas do Estado, do ano de 2019, encontram-se subavaliadas neste montante. De igual modo, as despesas no valor de cerca de 2,3 milhões USD realizadas através da utilização daquelas verbas foram, também, feitas à margem do OE e da CGE.

## 11. DÍVIDA E OUTRAS RESPONSABILIDADES DIRETAS DO ESTADO

### 11.1 DÍVIDA FINANCEIRA

O recurso ao endividamento público deve ser motivado pelas necessidades de financiamento geradas pela execução das tarefas prioritárias do Estado, relacionadas com a construção de infraestruturas estratégicas para o desenvolvimento do País<sup>121</sup>.

A dívida pública pode revestir a forma de Contratos de Empréstimo ou de Acordos de Financiamento, de Títulos do Tesouro e de Certificados de Poupança<sup>122</sup>.

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

<sup>121</sup> Cf. n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 13/2011, de 28 de setembro, que aprova o regime geral de constituição, emissão e gestão da dívida pública do Estado.

<sup>122</sup> Cf. artigo 5.º, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

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

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

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

### 11.1.2 CARACTERIZAÇÃO DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS

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

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

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

Tabela 40 – CARACTERÍSTICAS DOS EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS

Financiador	Contrato	Data de Celebração do Contrato	Montante (Divisa)	Duração (anos)	Período Carência (em anos)	Primeira Amortização	Última Amortização
JICA	TLS-P1	19/03/2012	5.278.000.000 (JPY)	30	10	20/03/2022	20/03/2042
	2857 (OCR)	02/05/2012	30.850.000 (USD)	25	5	15/09/2017	15/03/2037
	2858 (SFR)	02/05/2012	5.905.000 (SDR)	32	8	15/09/2020	15/03/2044
	3020 (OCR)	18/11/2013	40.000.000 (USD)	25	5	15/04/2019	15/10/2038
	3021 (SFR)	18/11/2013	6.672.000 (SDR)	25	5	15/04/2019	15/10/2038
	3181-TIM	24/06/2015	11.780.000 (USD)	20	5	15/09/2019	15/03/2039
	3341-TIM	04/03/2016	53.000.000 (USD)	25	5	15/04/2021	15/10/2040
	3342-TIM	04/03/2016	16.574.000 (SDR)	25	5	15/04/2021	15/10/2040
	3456-TIM	22/12/2016	49.650.000 (USD)	20	5	15/03/2022	15/09/2042
	3643-TIM	23/11/2018	19.000.000 (USD)	20	4	15/03/2023	15/09/2042
3644-TIM	23/11/2018	25.000.000 (USD)	20	4	15/03/2023	15/09/2042	
WB-AID	5303-TL	18/11/2013	25.000.000 (USD)	25	5	15/03/2019	15/09/2038
WB-BIRD	8290-TL	18/11/2013	15.000.000 (USD)	28	8	15/03/2022	15/09/2041
WB-AID	6012-TL	07/06/2017	26.000.000 (SDR)	20	5	15/03/2022	15/03/2042

Fonte: Contratos de empréstimos fornecidos pelo MdF



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Até ao final de 2019, tinham sido contraídos 14 empréstimos, mas apenas se verificou a amortização de capital em quatro dos empréstimos do ADB (2857, 3020, 3021 e 3181) e um do Banco Mundial (5303). A questão da amortização encontra-se desenvolvida no **Ponto 11.6.**

### 11.1.2 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DO ENDIVIDAMENTO

O OE para 2019 fixou o limite máximo de endividamento em 60 milhões USD, com um prazo máximo de 40 anos<sup>123</sup>.

Em 2019, nenhum novo acordo de empréstimo foi celebrado pelo Governo pelo que o valor acumulado dos empréstimos contratados se manteve no valor do ano anterior, ou seja, nos 411 milhões USD.

Tabela 41 – LIMITES DE ENDIVIDAMENTO – 2012 A 2019

Ano	Limite de Endividamento Autorizado	Valor Contratado	Contratação Acumulada	Desembolso Orçamentado	Desembolsos Realizados	milhões USD
						Desembolsos Realizados / Orçamentados
2012	160,0	103,3	103,3	43,1	0,0	0,0%
2013	223,5	90,0	193,3	43,6	6,3	14,4%
2014	270,0	0,0	193,3	31,1	15,8	50,8%
2015	300,0	11,8	205,1	70,0	24,2	34,6%
2016	850,0	125,9	331,0	107,0	30,6	28,6%
2017	500,0	36,0	367,0	101,8	30,3	29,8%
2018	44,0	44,0	411,0	61,6	39,2	63,6%
2019	60,0	0,0	411,0	87,0	49,7	57,1%
<b>Total</b>		<b>411,0</b>			<b>196,1</b>	

Fonte: OGE e CGE 2012 a 2019

O montante global dos desembolsos realizados entre 2012 e 2019 atingiu os 196,1 milhões USD (47,7%).

Tal como referido no RPCGE 2018, pelo facto de os desembolsos estarem diretamente dependentes da execução física dos projetos associados aos empréstimos, a ocorrência de atrasos na execução desses projetos afeta a execução dos contratos de empréstimo.

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

<sup>123</sup> Cf. artigo 6.º da Lei n.º 2/2019, cit. limite fixado em consonância com o disposto no artigo 20.º da LOGF e no artigo 3.º da Lei n.º 13/2011, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

### 11.1.3 DESEMBOLSOS

A CGE não apresenta informação sobre a decomposição dos desembolsos realizados no ano de 2019 pelo que a tabela seguinte foi produzida a partir de informação adicional prestada pelo MdF.

Tabela 42 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2019

milhares USD

Financiador / Contrato	Desembolsos		Total por Financiador
	Projeto	Juros e Encargos	
ADB 3020 - <i>Loan Project</i>	5.626,8	354,9	
ADB 3021 - <i>Loan Project</i>	610,0	139,6	
ADB 3181 - <i>Loan Project</i>	961,5	206,3	
ADB 3341 - <i>Loan Project</i>	5.896,3	287,3	27.628
ADB 3342 - <i>Loan Project</i>	3.497,8	100,9	
ADB 3456 - <i>Loan Project</i>	9.608,2	319,9	
ADB 3643 - <i>Loan Project</i>	0,0	18,5	
ADB 3644 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	
WB IDA 5303- <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	
WB IBRD 8290 - <i>Loan Project</i>	6.089,2	282,6	10.544,3
WB IBRD 6012 - <i>Loan Project</i>	4.172,5	0,0	
JICA - TLS-P1 Nippon	11.453,7	121,1	11.574,8
<b>Total</b>	<b>47.915,8</b>	<b>1.831,0</b>	<b>49.746,8</b>

Fonte: Informação Fornecida pelo MdF

Como se observa, os desembolsos totais do ano ascenderam a 49,7 milhões USD, sendo que 1,8 milhões USD se destinaram ao pagamento de juros e de outros encargos com os empréstimos contraídos.

### 11.1.4 JUROS E OUTROS ENCARGOS

A CGE deve conter informação acerca do pagamento de juros sobre a dívida contraída pelo Governo e o reembolso da mesma<sup>124</sup>.

Em sentido idêntico, dispõe<sup>125</sup> o Regime da Dívida Pública que o pagamento dos juros e a amortização do capital relativo à dívida pública são assegurados pelas receitas inscritas anualmente no OGE.

No cumprimento da recomendação do ano anterior, o OGE de 2020 e a CGE de 2019, passaram a incluir informação sobre o pagamento de juros sobre a dívida contraída pelo Governo e o reembolso da mesma.

Esta informação sobre os juros e os encargos divulgada na CGE de 2019 é apresentada na tabela seguinte:

<sup>124</sup> Nos termos do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 45.º da LOGF, na redação dada pelo artigo 87.º da LOCC.

<sup>125</sup> Cf. artigo 6.º da Lei n.º 13/2011, cit.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 43 – JUROS E ENCARGOS DE COMPROMISSO – 2019  
milhares USD

Financiador / Contrato	2019		Total por Financiador
	Juros	Encargos de Compromisso	
ADB 2857 - <i>Loan Project</i>	890,0	0,0	890,0
ADB 2858 - <i>Loan Project</i>	81,0	0,0	81,0
ADB 3020 - <i>Loan Project</i>	387,0	0,0	387,0
ADB 3021 - <i>Loan Project</i>	1,0	0,0	1,0
ADB 3181 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
ADB 3341 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
ADB 3342 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
ADB 3456 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
ADB 3643 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
ADB 3644 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
<b>Total ADB</b>	<b>1.360,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.360,0</b>
WB IDA 5303- <i>Loan Project</i>	329,0	339,0	668,0
WB IBRD 8290 - <i>Loan Project</i>	0,0	0,0	0,0
WB IBRD 6012 - <i>Loan Project</i>	44,0	25,0	69,0
<b>Total WB</b>	<b>373,0</b>	<b>364,0</b>	<b>737,0</b>
JICA - TLS-P1 Nippon	0,0	0,0	0,0
<b>Total JICA</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Total</b>	<b>1.733,0</b>	<b>364,0</b>	<b>2.097,0</b>

Fonte: CGE 2019

Observa-se que o valor total dos juros e dos encargos de compromisso pagos aos financiadores foi de 2,1 milhões USD. Deste valor 1,7 milhões USD respeitam a juros.

De referir que este valor é contrário com a informação prestada pelo Ministério das Finanças, reproduzida na Tabela 42, onde se lê que foram pagos “juros e encargos” no valor de 1.831 mil USD com recurso a verbas dos desembolsos.

Solicitada informação complementar sobre esta divergência de 266 mil USD o MdF<sup>126</sup> informou que Juros e *Commitment Charge* (CC) Capitalizados não são iguais aos pagamentos de juros e CC feitos em 2019 visto tratar-se de duas perspectivas diferentes. Assim, os 2,097 mil USD referem-se a pagamento de juros e CC (*Commitment Charge*) para credores e os 1,831 mil USD respeitam a juros e CC capitalizado.

Assim sendo, este esclarecimento deveria constar numa nota à informação sobre juros e encargos sobre empréstimos.

### 11.1.5 AMORTIZAÇÃO DE 2019

A tabela em baixo ilustra a amortização da dívida efetuada em 2019.

<sup>126</sup> Ofício do Gabinete Vice-Ministra Finanças n.º 174/VIII/GVMF/2020-11 de 16 de novembro de 2020.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 44 – AMORTIZAÇÃO – 2019  
milhares USD

Financiador / Contrato	Valor de Amortização
ADB 2857 - Loan Project	599,0
ADB 3020 - Loan Project	1.206,0
ADB 3021 - Loan Project	461,0
ADB 3181 - Loan Project	162,0
<b>Total ADB</b>	<b>2.428,0</b>
WB IDA 5303- Loan Project	825,0
<b>Total WB</b>	<b>825,0</b>
<b>Total</b>	<b>3.253,0</b>

Fonte: CGE 2019

Em 2019, registou-se a amortização de 4 dos contratos de empréstimos do ADB (n.ºs 2857, 3020, 3021 e 3181) no total de 2.428 mil USD e de 1 contrato de empréstimo do WB (n.º 5303) no montante de 825 mil USD.

Até ao final de 2019, da dívida contraída através de empréstimos, foi amortizado um total de 3.253 mil USD.

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

### 11.1.6 DÍVIDA PÚBLICA NO FINAL DE 2019

O panorama global da movimentação da dívida registada em 2019, assim como a posição do endividamento a 31 de dezembro, encontra-se refletido, na tabela seguinte

Tabela 45 – DESEMBOLSOS DE EMPRÉSTIMOS – 2019

milhares USD

Empréstimo	Moeda	Valores em USD				Montante em Moeda Estrangeira a 31/12/2019	Taxa de Câmbio a 31/12/2019	Perdas / (Ganhos) Cambiais (USD)	Dívida real a 31/12/2019 (USD)
		Dívida a 01/01/2019	Utilizações em 2019	Amortização em 2019	Dívida a 31/12/2019				
ADB - 2857	USD	29.684	0	599	29.085			29.085,0	
ADB - 2858	SDR	8.185	0		8.185	5.885	1,4	-47	8.138,0
ADB - 3020	USD	22.191	5.981	1.206	26.966				26.966,0
ADB - 3021	SDR	6.816	750	462	7.105	5.440	1,4	-43	7.061,0
ADB - 3181	USD	6.097	1.168	162	7.103				7.103,0
ADB - 3341	USD	6.216	6.184		12.400				12.400,0
ADB - 3342	SDR	4.373	3.599		7.972	5.754	1,4	-15	7.957,0
ADB - 3456	SDR	14.489	9.928		24.417				24.417,0
ADB - 3643	USD	-	19	-	19				19,0
ADB - 3644	USD	-	-	-	-				-
<b>Total ADB</b>		<b>98.051</b>	<b>27.629,0</b>	<b>2.428</b>	<b>123.251</b>	<b>17.079</b>		<b>-105</b>	<b>123.146</b>
WB 5303	USD	25.000	0	825	24.175				24.175,0
WB IBRD 8290	USD	5.700	6.372		12072				12.072,0
WB IDA 6012	SDR	2.758	4.172		6.930	5.008	1,4	-4	6.925,0
<b>Total WB</b>		<b>33.458</b>	<b>10.499,0</b>	<b>825</b>	<b>43.132</b>	<b>5.008</b>		<b>-4</b>	<b>43.127</b>
JICA TLS P1	JPY	13.211	11.575		24.786	2.716.997	109,6	14	24.799,0
<b>Total Global</b>		<b>144.720</b>	<b>49.748</b>	<b>3.253</b>	<b>191.169</b>	<b>2.739.084</b>		<b>-95</b>	<b>191.072</b>

Fonte: CGE 2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

O valor real da dívida no final de 2019 ascendia a 191 milhões USD, tendo sido objeto de um ganho cambial de 95 mil USD.

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

### 11.1.7 CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS

A tabela abaixo apresenta a situação global de todos os contratos de empréstimo vigentes, nomeadamente as utilizações durante o ano e os fundos disponíveis no final de 2019.

Tabela 46 – CONTA CORRENTE DOS EMPRÉSTIMOS – 2019

milhares USD

Empréstimo	Moeda	Valor do Contrato (USD)	Fundos Disponíveis em 31/12/2018	Utilizações em 2019	Perdas / (Ganhos) Cambiais (em USD)	Fundos Disponíveis em 31/12/2019
ADB - 2857	USD	30.850,0	0,0	0,0		-
ADB - 2858	SDR	9.150,0	0,0	0,0	-47,0	-
ADB - 3020	USD	40.000,0	17.810,0	5.981,0		11.829,0
ADB - 3021	SDR	10.000,0	2.685,0	750,0	-43,0	1.978,0
ADB - 3181	USD	11.780,0	5.682,0	1.168,0		4.514,0
ADB - 3341	USD	53.000,0	46.784,0	6.184,0		40.600,0
ADB - 3342	SDR	23.220,0	19.231,0	3.599,0	-15,0	15.647,0
ADB - 3456	SDR	49.650,0	35.161,0	9.928,0		25.233,0
ADB - 3643	USD	19.000,0	19.000,0	19,0		18.981,0
ADB - 3644	USD	25.000,0	25.000,0	-	-	25.000,0
<b>Total ADB</b>		<b>271.650,0</b>	<b>171.353,0</b>	<b>27.629,0</b>	<b>-105,0</b>	<b>143.782,0</b>
WB 5303	USD	25.000,0	0,0	0,0		0,0
WB IBRD 8290	USD	15.000,0	9.299,0	6.372,0		2.927,0
WB IDA 6012	SDR	36.026,0	34.270,0	4.172,0	-4,0	30.102,0
<b>Total WB</b>		<b>76.026,0</b>	<b>43.569,0</b>	<b>10.544,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>33.029,0</b>
JICA TLS P1	JPY	63.285,0	33.526,0	11.575,0	14,0	21.937,0
<b>Total Global</b>		<b>410.961,0</b>	<b>248.448,0</b>	<b>49.748,0</b>	<b>-95,0</b>	<b>198.795,0</b>

Fonte: RCGE 2019

O valor total dos fundos disponíveis no final de 2019 era de 198,8 milhões USD, evidenciando uma quebra de 49,6 milhões USD comparativamente com o apresentado no final de 2018 (248,4 milhões USD).

Em 2019, foi utilizado o empréstimo no valor de 49,7 milhões USD, enquanto em 2018, o valor utilizado foi de 39,2 milhões USD, o que representa um aumento de 27%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Regista-se, assim, que o montante de fundos disponíveis no final de 2019 (198,8 milhões USD) representava cerca de 53,6% do valor global dos empréstimos contratados disponíveis / ativos<sup>127</sup> (371 milhões USD).

## 11.2 DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

Segundo o reportado na CGE de 2019 (Nota 17), no final do ano, a dívida não financeira atingia quase 27,8 milhões USD, tendo a composição evidenciada na tabela abaixo

Tabela 47 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA - 2019

Entidades	Dívida Não Financeira	milhares USD	
		% Total Dívida	
Primeiro Ministro	218,7	0,8%	
Min. do Estado e da Presidência do Conselho Ministros	383,4	1,4%	
Sec. Estado, para a Política da Formação Profissional e Emprego	223,7	0,8%	
Min. da Administração Estatal	117,9	0,4%	
Sec. de Estado da Juventude e Desporto	18,1	0,1%	
Min. Agricultura e Pescas	157,6	0,6%	
Polícia Nacional Timor Leste	914,4	3,3%	
Min. Interior	129,6	0,5%	
Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça	26,9	0,1%	
Min. da Defesa	231,7	0,8%	
Min. das Obras Públicas	10.523,7	37,8%	
Min. do Petróleo e Recursos Minerais	15,8	0,1%	
Min. da Solidariedade Social e Inclusão	146,5	0,5%	
Min. do Planeamento e Investimento Estratégico	23,9	0,1%	
Min. da Educação Juventude e Desporto	898,3	3,2%	
Min. dos Transportes e Comunicações	3.287,1	11,8%	
Presidência do Conselho Ministros	383,4	1,4%	
Min. dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	688,9	2,5%	
<b>Total Administração Direta</b>	<b>18.389,5</b>	<b>66,1%</b>	
AIFAESA	61,5	0,2%	
SAMES	72,8	0,3%	
AMRT	44,3	0,2%	
Fundo das Infraestruturas	8.954,2	32,2%	
GFM	34,1	0,1%	
CFP	1,6	0,0%	
Parlamento Nacional	260,5	0,9%	
<b>Total Agências Autónomas</b>	<b>9.429,0</b>	<b>33,9%</b>	
Município Viqueque	11,3	0,0%	
<b>Total dos Municípios</b>	<b>11,3</b>	<b>0,0%</b>	
<b>Total Global</b>	<b>27.829,7</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: CGE 2019

Por categoria de despesa, o Capital de Desenvolvimento, representou 70% do total da dívida não financeira, tendo atingido cerca de 19,4 milhões USD.

<sup>127</sup> Não considerando os empréstimos ADB – 2857 e 2858.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Tabela 48 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA POR CATEGORIA ECONÓMICA- 2019

milhares USD

Tipo Entidades/Categoria Económica	Dívida Não Financeira				Total	% Total Dívida
	Salários	Bens e Serviços	Capital Menor	Capital Desenvolvimento		
Administração Direta	15,1	6.639,2	1.249,5	10.485,7	18.389,5	66,1%
Agências Autônomas	223,4	251,4	0	8.954,2	9.428,9	33,9%
Municípios	0	11,3	0	0	11,3	0,0%
<b>Total</b>	<b>238,4</b>	<b>6.901,9</b>	<b>1.249,5</b>	<b>19.439,9</b>	<b>27.829,7</b>	<b>100,0%</b>
<b>% por Categoria das despesas</b>	<b>0,9%</b>	<b>24,8%</b>	<b>4,5%</b>	<b>69,9%</b>	<b>100,0%</b>	

Fonte: CGE 2019

De sublinhar que a demonstração financeira apresentada na nota 17, apresenta dívidas na categoria de Salários e Vencimento no total de 238,5 milhares USD referentes ao Parlamento Nacional (223,4 milhares USD) e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (15,1 milhares USD).

Questionado o MdF sobre a justificação para a existência de dívida não financeira relativa à rubrica de salários, foi informado o seguinte<sup>128</sup>:

- O Parlamento Nacional alegou que se tratou de um lapso durante a inclusão da informação na CGE 2019 e que não se trata efetivamente de dívida não financeira de salários;

- O Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, alegou, igualmente tratar-se de um erro informático que impediu que os salários fossem pagos com o orçamento de 2019.

A dívida não financeira relativa a Capital Menor no total de 1,2 milhões USD distribui-se pelas entidades constantes na tabela seguinte.

Tabela 49 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA CAPITAL MENOR - 2019

milhares USD

Entidades	Total Dívida	% Total
Primeiro Ministro	152,930	12%
Ministério da Administração Estatal	97,285	8%
Polícia Nacional de Timor Leste	238,400	19%
Ministério da Defesa	14,500	1%
Ministério das Obras Publicas	7,238	1%
Ministério da Solidariedade e Inclusão Social	8,929	1%
Ministério da Educação Juventude e Desporto	218,081	17%
Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação	512,094	41%
<b>Total</b>	<b>1.249,46</b>	<b>100%</b>

Fonte: CGE 2019

<sup>128</sup> Ofício do Gabinete Vice-Ministra Finanças n.º 174/VIII/GVMF/2020-11 de 16 de novembro de 2020.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Nos termos do disposto n.º 1 do artigo 19<sup>129</sup> do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março cit. “todos os pedidos de pagamento relacionados com a categoria de capital menor têm que se conformar com o Plano de Anual e com Plano de Aprovisionamento”.

Uma vez que a previsão de despesa quanto a esta categoria deveria de estar incluída nas dotações do orçamento de 2019, não deveria de existir a dívida não financeira relativa a Capital Menor.

Do exposto, conclui-se que o Governo deve verificar e controlar a execução do orçamento para que não exista dívida de capital menor no final do ano financeiro.

A dívida não financeira da Agência Autónoma Fundo das Infraestruturas refere-se a Capital de Desenvolvimento canalizado para a construção de estradas, para a eletricidade e para a construção do posto das F-FDTL em Oe-Cusse.

Tabela 50 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA FUNDO DAS INFRAESTRUTURAS

Descrição	Montante Pago	USD
		% Total Pago
Construção de Estradas	8.133.542,79	91%
Eletricidade	228.317,12	3%
Construção do Posto F-FDTL em Oecusse	592.272,16	7%
<b>Total</b>	<b>8.954.132,07</b>	<b>100%</b>

Fonte: Relatório FI de 2019

É de sublinhar que a CGE para o ano de 2019 inclui todas as informações relativamente à dívida não financeira.

## 12. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

### 12.1 ENQUADRAMENTO LEGAL

Nos termos do DL n.º 42/2012, de 7 de setembro<sup>130</sup>, uma Parceria Público-Privada (PPP) é “o acordo, por via do qual entidades privadas, designadas por parceiros privados, se obrigam perante o Governo, a assegurar o desenho e/ou a construção e/ou a operação e/ou a manutenção de uma ou mais infraestruturas e em que o financiamento e a responsabilidade pelo investimento e pela exploração incumbem, no todo ou em parte, ao parceiro privado”.<sup>131</sup>

<sup>129</sup> Ibidem

<sup>130</sup> Diploma que aprova o Regime Jurídico das Parcerias Públicas Privadas, alterado pelo DL n.º 2/2014, de 15 de janeiro, e regulamentado pelo DL n.º 8/2014 de 19 de março (na redação dada pelo artigo 1.º do DL n.º 2/2014, cit.).

<sup>131</sup> Cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

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

## 12.2 PORTO DE TIBAR

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

Em resultado deste contrato de concessão, decorreram encargos para o Estado de Timor-Leste no montante de 129,5 milhões USD, a título de subvenção a fundo perdido (*viability gap funding*).

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

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

A construção do Porto teve início em 30 de agosto de 2018, estando prevista a sua finalização a 30 de agosto de 2021.

No final de 2019, foi efetuado o pagamento ao concessionário do valor de 19,4 milhões USD<sup>132</sup>, ao qual foi deduzido o imposto de 2% ao imposto de retenção na fonte.

Em 2019, o valor remanescente na conta *escrow* era de 115,7 milhões USD<sup>133</sup>.

A conta gerou juros líquidos (depois de deduzidos os encargos bancários) de 5,6 milhões USD dos quais 3,2 milhões USD referem-se ao ano de 2019.

Tais juros constituem receitas da RDTL, nos termos do *Escrow Agreement* celebrado<sup>134</sup>.

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

---

<sup>132</sup> Os pagamentos realizados em duas fases: no valor 6.472.500 USD e de 12.945.000 USD.

<sup>133</sup> O valor incluindo juros.

<sup>134</sup> Cf. cláusula 2.4 do acordo.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Na nota 4 às Demonstrações Financeiras é afirmado que “sob ao termos do Acordo de Custódia, [os juros] serão transferidos da Conta de Garantia para a Conta do Fundo das Infraestruturas no BCTL após a conclusão do projeto do Porto de Tibar e o encerramento da Conta de Garantia”<sup>135</sup>.

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

Na CGE de 2019, à semelhança do ano anterior, não se procedeu à contabilização dos juros recebidos da Conta *Escrow*.

### **Recomendação 21**

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

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

---

O projeto de investimento da sociedade comercial privada TL Cement Lda., envolve a construção de uma unidade de extração de calcário e produção de cimento situada no município de Baucau.

Através da Resolução do Governo n.º 14/2016 de 6 de maio, foi aprovada, a minuta do Acordo Especial de Investimento (AEI). No seguimento desta resolução, no dia 17 de maio de 2016, foi celebrado entre a RDTL e a *TL Cement, Lda.*, o AEI com vista à construção da referida unidade de produção de cimento.

Através da Resolução do Governo n.º 41/2016 de 23 de novembro foi aprovada a participação do Estado de Timor-Leste na sociedade comercial *TL Cement, Lda.*, até um limite máximo de 40% e a minuta do contrato promessa de aumento de capital e de transformação da sociedade.

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

---

<sup>135</sup> Observação que resulta da cláusula 3.3, *ibidem*.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

O contrato promessa foi celebrado em 23 de novembro de 2016, tendo a transferência do referido montante para a conta da empresa sido feita naquele mesmo ano. Contudo, conforme foi possível apurar, até à data de 23 de outubro de 2020 a entrada do Estado no Capital Social da *TL Cement, Lda.*, ainda não se tinha concretizado.

Posteriormente, por deliberação do Conselho de Ministros do dia 15 de novembro de 2018, foi autorizada a transferência dos 50 milhões USD para a conta bancária aberta pela ANPM junto do BCTL para este efeito específico. Até o final do ano de 2019, a conta gerou juros no valor de 200.391 USD.

Através da Resolução do Governo n.º 27/2018, de 18 de dezembro, foi aprovada a minuta dos Novos Estatutos Sociais da *TL Cement, SA*, empresa a constituir, e o Acordo Parassocial entre o Estado e os Sócios da *TL Cement, Lda.*

O Acordo Parassocial, veio a ser assinado em 20 de dezembro de 2018, e previa a subscrição e realização de um novo aumento de capital por parte do Estado no valor adicional de 4.900.000 USD, pelo que a participação do Estado na *TL Cement, SA*, ascenderia ao valor total de 9.800.000 USD.

Esta questão encontra-se a ser analisada no âmbito de uma auditoria em curso, pela CdC, às Transferências Públicas no âmbito da *TL Cement*.

Por fim, refira-se, que no âmbito do acompanhamento da recomendação formulada no RPCGE de 2018<sup>136</sup>, o Governo sobre esta questão dos apoios concedidos pelo Estado ao projeto da *TL Cement*, apresentou um ponto situação, cujo teor aqui se transcreve:

“O projecto *TL Cement* está parado desde a aprovação da resolução do Governo n.º 27/2018, de 18 de dezembro, que aprovou a minuta dos novos estatutos sociais do *TL Cement, Lda.* e o acordo parassocial entre o Estado e os sócios da *TL Cement, Lda.* (...)

James Rhee indicou agora que não está mais disposto a investir em Timor-Leste, mas que está aberto a um projeto reestruturado.”

## 14. PATRIMÓNIO DO ESTADO

---

De acordo com a alínea c) do n.º 1 do artigo 29.º da LOCC, a CdC-aprecia no RPCGE, o inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais existentes.

---

<sup>136</sup> Ct. Ofício 068/GPM/II/2020 de 22 de janeiro de 2020.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

A LOGF, na alínea g) do n.º 3 do artigo 45.º, determina que o Relatório sobre a CGE deve conter informação acerca da *“contabilidade dos ativos no final do ano financeiro, incluindo o valor patrimonial dos imóveis e outros bens do Estado”*.

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

O Relatório sobre a CGE de 2019, não apresenta qualquer informação acerca da valorização das participações de capital, nem sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros.

Não obstante, observa-se a existência de informação correlacionada, inserta na Declaração 1, que apresenta uma estimativa da receita proveniente de *“lucros, dividendos e ganhos”*, no montante de 2.997,29 milhões USD, ainda que, a sua execução se tenha situado abaixo do nível previsto.

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

À semelhança do ocorrido nos anos anteriores, o Relatório sobre a CGE de 2019 não apresenta quaisquer dados acerca do património imóvel do Estado.

Neste âmbito, foi solicitada ao Ministério da Justiça informação sobre o património imóvel do Estado<sup>137</sup>, o qual informou que, até o ano de 2019, foram registados no Ministério 3,692 contratos de terreno e edifício tendo-se constatado que uma parte destes contratos não se encontram atualizados.

Relativamente, aos Bens Móveis do Estado consta na CGE pela primeira vez em 2019, informação sobre Lista Património do Estado (cit. nota 30). Contudo, não é apresentada informação detalhada de todas as entidades.

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

Os dados remetidos consistem numa lista *“recapitulativa”* de bens Estado<sup>138</sup>, da responsabilidade da Direção Nacional de Monitorização e Gestão do Património de Estado do Ministério das Finanças.

---

<sup>137</sup> Ofício N/Referência 798/MJ-M/07/2020 ao ofício datado 16 de junho de 2020.

<sup>138</sup> “Rekapitulasun Geral Patrimonio do Estado”.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

A referida listagem traduz-se na quantificação do total de bens móveis existentes em cada organismo público, sendo que o património total nela identificada consta na tabela seguinte:

Tabela 51 – PATRIMÓNIO MÓVEL DO ESTADO

Descrição	Boas Condições	Sucata	Quantidades	Total 2018	Leilão em 2019	Valor apurado (*)
			Valor apresentado pelo MdF 2019			
Viaturas	2.826	396	3.222	3.859	115	3.744
Motorizada	4.348	207	4.555	7.588	124	7.464
EDP <i>Equipment</i>	32.776	1.333	34.109	34.109	0	0
Equipamento Eletrónico	3.869	93	3.962	3.962	0	0
Equipamento Engenharia	2.529	353	2.882	2.882	0	0
Equipamento Comunicação	3.378	175	3.553	3.553	0	0
Equipamentos Diversos	3.858	121	3.979	3.979	0	0
Tratores	102	66	168	168	4	164
Barcos	8	0	8	8	0	0
<b>Total Global</b>	<b>53.694</b>	<b>2.744</b>	<b>56.438</b>	<b>60.108</b>	<b>243</b>	<b>-3.670</b>

Fontes: MdF

(\*) O valor total 2018-leilão 2019

De acordo com a informação do Ministério das Finanças, o estado era proprietário de 3.222 viaturas, 4.555 motorizada, e 102 tratores em boas condições.

A lista apresentada pela Direção Nacional Monitorização Gestão do Património identifica ainda um conjunto de bens do Estado sujeitos a leilão (115 viaturas, 124 motorizadas, 1 gerador, 1 empilhadora, 4 Tratores, ai sunu e outros equipamentos).

Da análise efetuada, verifica-se que a quantidade apresentada do número de viaturas e de motorizadas em 2019, não reflete a quantidade verdadeira, uma vez que o total de viaturas e motorizadas em 2018 após a dedução dos valores leiloados, seria de 3,744 e 7,464 respetivamente.

Sobre esta divergência, foi informado pelo MdF<sup>139</sup> através da Direção Geral Gestão Património Estado, que os dados são preliminares e que a informação ainda não é completa, não tendo sido possível proceder à sua conciliação devido a divergências nos registo de 2018 e 2019 em algumas entidades.

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

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

Assim, reitera-se o que foi recomendado nos RPCGE de 2012 a 2016.

<sup>139</sup> Ofício do Gabinete Vice-Ministra Finanças n.º 174/VIII/GVMF/2020-11 de 16 de novembro de 2020.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

### **Recomendação 22**

*O Relatório sobre a CGE deverá apresentar informação sobre a carteira de ativos financeiros detidos pelo Estado, nomeadamente as participações sociais e os créditos concedidos a terceiros, bem como, sobre o inventário de todos os bens móveis e imóveis do Estado, em obediência ao disposto na alínea g) n.º 3 do artigo 45.º da LOGF.*

### **Recomendação 23**

*Que se efetue um maior controlo na atualização do inventário e da situação patrimonial reportada no final do ano.*

## **15. ÓRGÃOS DE CONTROLO INTERNO**

---

De acordo com o disposto no artigo 10.º da LOCC, os órgãos e serviços de controlo interno das entidades que estão sujeitas à jurisdição e controlo financeiro da CdC têm um especial dever de colaboração com a CdC, o que compreende, nomeadamente, a obrigação de:

- Comunicar à CdC os seus programas e relatórios de atividades;
- Enviar os relatórios das suas ações, sempre que contenham matéria de interesse para a CdC, concretizando as situações geradoras de eventuais infrações financeiras.

Em 2019, do universo de entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes<sup>140</sup>, apenas 3 remeteram à Câmara de Contas os seus planos e respetivos relatórios de contas<sup>141</sup>.

Por estarem os referidos órgãos vinculados àquelas obrigações legais, reitera-se o que foi recomendado no RPCGE de 2017.

### **Recomendação 24**

*Os Órgãos do Controlo Interno das entidades do Estado devem remeter à CdC os seus Planos e os Relatórios, nos termos do disposto no artigo 10.º da LOCC.*

---

<sup>140</sup> Serviços da Administração Direta do Estado, SFA, Órgãos Autónomos e Municípios.

<sup>141</sup> Ministério das Finanças, Ministério Interior e Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional.



## 16. CONCLUSÕES

---

Tendo por base os resultados da análise efetuada à CGE de 2019, destacam-se as seguintes conclusões, que sintetizam os principais aspetos das matérias expostas ao longo do presente documento:

### Processo Orçamental

1. O OGE para o ano de 2019 foi aprovado pela Lei n.º 2/2019, de 7 de fevereiro, tendo entrado em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produzido efeito a partir de 1 de janeiro de 2019.
2. Em resultado da aprovação tardia do OGE de 2019, esteve em vigor, entre 1 de janeiro e 7 de fevereiro de 2019, o regime duodecimal.
3. O total estimado das despesas do OE para 2019 foi de 1.482 milhões USD, valor que se manteve inalterado durante o ano de 2019.
4. O valor do OE para 2019 representou um aumento de 204,6 milhões (16%) face ao valor do orçamento para o ano de 2018.
5. O Défice Fiscal inerente apresentou um valor significativo de 1.283,4 milhões USD, tendo registado um aumento de 239,3 milhões USD, face ao valor previsto para 2018 (1.044,1 milhões USD).
6. O défice previsto é financiado por Transferências do Fundo Petrolífero (93%) e por Empréstimos (6,8%).
7. A estimativa para as Receitas Domésticas (fiscais e não fiscais) foi de 198,6 milhões USD (mais 9,8 milhões USD do que em 2018), valor que corresponde a apenas 13% do total da despesa prevista.
8. O valor das transferências do Fundo Petrolífero aprovado pelo OGE, para financiamento do OE, foi de 1.196,4 milhões USD, dos quais 529 milhões USD correspondente ao Rendimento Sustentável Estimado (RSE) e 667,4 milhões USD acima do RSE.
9. A aprovação, pelo Parlamento, das transferências a realizar a partir do Fundo Petrolífero, durante o ano de 2019, obedeceu às regras previstas nos artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 9/2005.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

10. As transferências acima do RSE devem ser feitas no interesse de Timor-Leste a longo prazo.
11. O valor das transferências aprovadas para 2019 foi 126% superior ao valor do RSE.
12. A justificação apresentada para a realização de transferência acima do RSE assenta na necessidade de construção de infraestruturas, ou seja, na realização de despesas com Capital de Desenvolvimento.
13. As despesas de Capital de Desenvolvimento para o ano de 2019 foram de 400, 7 milhões USD, das quais 87 milhões USD, financiadas através de empréstimos.
14. Na Lei do OGE 2019 continua a não constar o Saldo da Conta do Tesouro, sendo que o montante máximo aí previsto para despesas de Capital de Desenvolvimento a financiar através de transferências do Fundo Petrolífero é de 313,7 milhões USD, valor 126,3 milhões USD abaixo do montante das transferências a realizar acima do RSE (440 milhões USD).
15. Assim, conclui-se, que 126,3 milhões USD da transferência autorizada acima do RSE, se destinou a fazer face a despesas Correntes (Salários e Vencimentos, Bens e Serviços e Transferências Públicas) e Capital Menor, não tendo como finalidade a construção de infraestruturas.
16. Desde a criação em 2006 do Fundo Petrolífero e até ao final do ano de 2019, foram autorizadas pelo Parlamento Nacional, transferências no valor total de 12.455,6 milhões USD, tendo sido efetivamente realizados levantamentos no montante de 11.584,7 milhões USD (93% do montante autorizado) para financiamento do OE.
17. O valor total do RSE para o referido período foi de 7.152,3 milhões USD, tendo as transferências acima deste valor atingido os 4.432,4 milhões USD (62% acima do RSE).
18. As transferências de verbas entre categorias de despesa atingiram o valor total de 19,7 milhões USD e resultaram, essencialmente, da utilização da Reserva de Contingência incluída na categoria de Bens e Serviços nas Dotações para todo o Governo.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

## **Prestação de Contas**

19. A CGE do ano 2019, foi preparada pelo Ministério das Finanças e submetida à CdC pelo Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, a 30 de julho de 2020, ou seja, dentro do prazo legalmente determinado.
20. As contas do Governo foram objeto de publicação no sítio da internet do Ministério das Finanças, dando cumprimento ao princípio da publicidade previsto no artigo 11.º da LOGF.
21. Em 2019, as contas do Governo foram, pela primeira vez publicadas, no Jornal da República, de acordo com a alínea p) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2002.
22. No ano de 2019, foram enviados à CdC, dentro dos prazos estabelecidos no artigo 44.º da LOGF, os relatórios sobre a evolução do orçamento respeitantes aos três, seis e nove meses do ano.
23. De um modo geral a CGE 2019 contém as informações previstas no artigo 45.º da LOGF.
24. Contudo, não inclui, ainda, uma contabilidade dos ativos, com informação sobre o valor patrimonial dos imóveis e de outros bens sobre o ativo e passivo do Estado, ou informação sobre os compromissos assumidos decorrentes de programas e de contratos plurianuais, designadamente o previsto nas alíneas g) e h) do n.º 3 do artigo 45.º da LOGF.
25. O OE e a CGE não incluem a receita e a despesa do IPG e a ANPM, o que subvaloriza a receita e a despesa global. Estas entidades são SFA com a natureza de institutos públicos, sujeitos à disciplina orçamental estabelecida pela LOGF e, por esta razão, deveriam estar incluídos no OE e na CGE.
26. Igualmente, as contas da RAEOA estão fora do perímetro de consolidação das contas do Estado, violando princípios da unidade e da universalidade orçamentais, ainda que a Nota 15 às Demonstrações Financeiras da CGE contenha informação sobre a sua execução orçamental.
27. A não inclusão destas entidades e da totalidade das suas receitas e despesas no OE e na CGE constitui um fenómeno de desorçamentação, que consiste na realização de receitas e despesas à margem do OE e da CGE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

28. Apesar de o OGE incluir o OSS, a CGE de 2019 não integra as contas anuais da Segurança Social.
29. O “Relatório e Conta da Segurança Social” de 2019, foi enviado à CdC pelo Ministério da Inclusão e Solidariedade em 28 de maio de 2020, para efeitos de prestação de contas.
30. De um universo de 58 entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes em 2019, apenas 9 enviaram à CdC os devidos documentos anuais de prestação de contas.

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

31. O OE para 2019 autorizou a realização de transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de 1.196,4 milhões USD, ou seja, 226.3 milhões USD acima da receita do Fundo Petrolífero estimada para o mesmo ano (970,1 milhões USD).
32. O OE previu que o financiamento das despesas para 2019, no valor global de 1.482,0 milhões USD, fosse assegurado por transferências do Fundo Petrolífero (80,7%), pelas Receitas Domésticas (13,4%) e através de Empréstimos (5,9%).
33. O valor total das diferentes fontes de financiamento atingiu os 1.512,4 milhões USD, o que corresponde a 102,1% do valor orçamentado, ou seja, acima do previsto. Esta situação resultou, essencialmente, do facto do Saldo da Conta do Tesouro, a 1 de janeiro de 2019, no valor de 304,6 milhões USD, ter sido executado ainda que não tivesse sido previsto no OGE.

### **Execução Orçamental da Receita**

34. O OE para 2019 previu uma receita total de 1.255,7 milhões USD, dos quais 970,1 milhões USD referem-se a “Receitas Petrolíferas”, 198,6 milhões USD a Receitas Domésticas e 87 milhões USD são provenientes de Empréstimos.
35. As receitas cobradas em 2019 apresentaram um crescimento de 35,8% face ao ano de 2018. Com exceção das receitas domésticas que registaram um decréscimo, todas as outras receitas aumentaram.
36. A receita cobrada foi superior em 11,8% face ao previsto no OGE, em resultado das receitas do Fundo Petrolífero terem ficado 20,1% acima do orçamentado. Estas receitas representaram 83% do total arrecadado em 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

37. Os recebimentos provenientes de empréstimos, associados à execução das obras públicas, ficaram-se pelos 49,7 milhões USD.
38. As Receitas Domésticas, em 2019, totalizaram 189 milhões USD, verificando-se uma diminuição na ordem dos 3,5 milhões USD face ao ano de 2018. Para tal contribuiu a redução das Receitas Fiscais, em 5,8 milhões USD e o aumento das Receitas Não Fiscais em 2,4 milhões USD.
39. No período de 2016 a 2019 as Receitas Fiscais registaram uma diminuição de 16%. O valor cobrado em 2019 representou um aumento de apenas 0,2 % face ao verificado em 2015.
40. Nos últimos 5 anos assistiu-se a um aumento significativo e constante das Receitas não Fiscais (mais 29,4% face ao verificado em 2015).
41. À semelhança dos anos anteriores, e ao contrário do que se encontra previsto na LOGF, o OGE para 2019 não apresentou informação sobre o valor estimado das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.
42. Embora a CGE de 2018, tenha apresentado, pela primeira vez, informação relativa às receitas fiscais e aduaneiras não arrecadadas, na CGE de 2019 volta a não constar esta informação, à semelhança do que havia sucedido a CGE 2017 bem como a CGE anos anteriores.
43. O maior valor não arrecadado referente aos direitos aduaneiros de importação respeitante às isenções previstas na Lei Tributária para as representações diplomáticas, agências das Nações Unidas e agências especializadas que no período 2015 a 2019, totalizaram 6,3 milhões USD (52,5%).
44. A Receita Fiscal cobrada, em 2019, atingiu os 122,4 milhões USD, o que correspondeu a 89,8% do valor orçamentado. Os Impostos sobre Mercadorias representaram 55,1% da Receita Fiscal cobrada em 2019, sendo o Imposto sobre o Consumo o que apresenta um valor mais significativo (38,3 milhões USD), representando 31,3% do total da mesma.
45. As Receitas não Fiscais ascenderam a 66,6 milhões USD, registando um aumento de 2,3 milhões USD face ao ano anterior (+3,7%).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

46. As receitas cobradas, pela EDTL / Direção-Geral de Eletricidade, relativa ao fornecimento de energia elétrica, no valor de 32,7 milhões USD, representam, em 2019, 49,1% das Receitas não Fiscais e 56,5% das receitas dos serviços da Administração Direta do Estado.
47. Os serviços da Administração Direta do Estado arrecadaram receitas no valor total de 57,9 milhões USD (86,9% do total das receitas do ano), mais 4,6% do que o ano de 2018, sendo de referir a cobrança de dividendos pelo BCTL, no valor de 4,3 milhões USD, que não se encontravam previstos no orçamento do ano de 2019.
48. Embora se tenha observado, nos últimos anos, um crescimento na cobrança das receitas da administração direta do Estado, de destacar que no período de 2016 a 2019, as receitas relativas ao Aluguer do Propriedade Governo registaram, uma redução significativa.
49. De acordo com a informação remetida pelo MTCL, no período de 2014 a 2019, foram arrecadadas receitas a título de Aluguer do Propriedade do Governo no valor de 85.900 USD que não foram depositadas em conta bancária autorizada para a arrecadação deste tipo de receitas.
50. A receita das “Entidades Autónomas” é ainda reduzida, representando 4,4% das Receitas Domésticas e 12,5% das Receitas não Fiscais, e revelando uma grande dependência das dotações do OE.
51. A APORTIL foi responsável por quase metade (42,2%) da receita arrecadada por todas as “Entidades Autónomas”, sendo seguida, em termos de representatividade da receita, pela Autoridade Nacional de Comunicação, que procedeu à cobrança de 17,6% da Receita não Fiscal daquelas entidades.
52. Ainda que com menos expressão, e também, à semelhança do que sucedeu no ano de 2018, verifica-se que, em 2019, não foi orçamentada qualquer receita relativa a 12 do total de 23 SFA constantes da Tabela III do OGE. Não obstante, constatou-se que pelo menos 2 dos 12 SFA sem receita orçamentada procederam à cobrança de receitas, cujo valor total ascendeu a pelo menos 412 mil USD.
53. No que se refere aos Municípios, também existiram situações em que foram cobradas receitas ao longo do ano sem que tal estivesse sido inscrito e orçamentado no OE.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

### **Execução Orçamental da Despesa**

54. O OE para o FCTL atingiu os 1.462 milhões USD, tendo sido realizadas despesas no montante global de 1.219,4 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução orçamental de 83,4%.
55. Em 2019, face a 2018, verificou-se um aumento das despesas com Bens e Serviços (25,8%) e com o Capital Menor (256,7%), tendo em contrapartida ocorrido uma diminuição das despesas com o Capital Desenvolvimento (14,7%).
56. A maior fatia da despesa destinou-se à categoria de Bens e Serviços que representou 29,7% do total executado e cuja taxa de execução chegou aos 81,9%.
57. As Transferências Públicas e o Capital Desenvolvimento representaram, respetivamente, 27,8% e 23,5%, do total da despesa.
58. As despesas com Salários e Vencimentos foram de 203 milhões USD, valor superior ao das Receitas Domésticas cobradas (não petrolíferas), as quais em 2019, atingiram os 189 milhões USD.
59. O orçamento final do FCTL para Bens e Serviços ascendeu a 442,9 milhões USD, tendo sido realizadas despesas de 362,6 milhões USD, correspondentes a 29,7% do total da despesa do ano e registando-se uma taxa de execução de 81,9%. Face ao ano anterior, as despesas com Bens e Serviços registaram um aumento de 25,8%, ou seja, mais 74,3 milhões USD.
60. A despesa realizada com deslocações ao estrangeiro, ascendeu a 11,5 milhões USD e apresentou uma taxa de execução de 83%.
61. As despesas incluídas na subcategoria de Outros Serviços Diversos registaram, em 2019, um aumento de 10 milhões USD comparativamente ao ano anterior atingindo uma taxa de execução de 69% e ascendendo a 42 milhões USD.
62. O OE de 2019, apresentou uma estimativa para as despesas com Transferências Públicas no montante total de 362,7 milhões USD, valor que foi aumentado em 0,9 milhões USD, por via das alterações orçamentais, fixando-se o seu valor final nos 363,6 milhões USD.
63. A despesa efetuada na categoria de Transferências Públicas atingiu os 339,3 milhões USD, correspondendo a 93,3% da dotação disponível. Este valor



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

- representou um aumento de 8,6% (26,8 milhões de USD) comparando com o ano anterior, em que as Transferências Públicas totalizaram 312,5 milhões USD.
64. Este crescimento resultou, essencialmente, do aumento verificado em 2019 no montante das transferências públicas do FCTL para a RAEOA, ano em que se previu uma transferência de 75 milhões USD, quando em 2018 o valor orçamentado havia sido de 27,1 milhões USD.
65. O orçamento final destinado a Capital Menor foi de 37,7 milhões USD incluindo a reserva de Contingência (600 milhares USD), tendo as despesas atingido os 27,8 milhões USD, o que representou uma taxa de execução orçamental de 73,7%.
66. Os investimentos com Capital de Desenvolvimento ascenderam a 286,8 milhões USD, tendo registado uma taxa de execução orçamental de 72 %. Estes investimentos foram realizados, essencialmente, através do Fundo das Infraestruturas, que foi responsável por despesas no valor de 277 milhões USD (97% do total das despesas com Capital de Desenvolvimento).
67. À semelhança do verificado em anos anteriores, foram pagas, através da Reserva de Contingência, despesas que não cumpriam os requisitos exigidos na LOGF, quanto à sua urgência e imprevisibilidade.
68. Em 2019, os Serviços da Administração Direta do Estado (serviços sem autonomia administrativa e financeira) executaram uma despesa na ordem dos 809,7 milhões USD, que representou 66,2% do total da despesa do FCTL e correspondeu a uma taxa de execução orçamental global de 86,6%. A despesa realizada por este serviço cresceu 14,6% face ao verificado no ano anterior.
69. A despesa realizada pelas Agências Públicas Autónomas (379,3 milhões USD), que englobam os SFA e os Órgãos Autónomos (órgãos de soberania, etc.), sofreu uma descida de 7,5%.
70. A despesa dos Municípios apresentou, uma expressão ainda muito reduzida (34,6 milhões USD) face ao total da despesa do FCTL (2,8%), tendo registado uma execução orçamental de 84,6% e um aumento de 29,9% quando comparada com o ano anterior.
71. O orçamento inicial do conjunto dos Serviços da Administração Direta do Estado atingiu o valor de 937,7 milhões USD, valor que veio a ser reduzido ao longo do ano para 935 milhões USD, por via das alterações orçamentais.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

72. Os gastos efetuados pelos Serviços Simples atingiram 809,7 milhões USD, representando uma taxa de execução de 87% do orçamento disponível e um aumento em 14,6 (103,3 milhões USD) face ao ano de 2018.
73. O MOP teve o maior orçamento (final) atribuído, correspondente a 14,3% do total, seguido do Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, com 12 %.
74. As Agências Públicas Autónomas dispuseram de um orçamento inicial de 484,1 milhões USD, dos quais 367,5 milhões USD (73% do total) destinados ao Fundo das Infraestruturas (FI). Por via das alterações orçamentais, foi realizado um reforço de 2 milhões USD, destinado ao orçamento do SAMES.
75. As despesas totais realizadas pelas Agências Públicas Autónomas atingiram os 379,3 milhões USD, o que representa a uma taxa de execução de 78%, face ao orçamento disponível (final).
76. As dotações orçamentais para os Municípios totalizaram 40,2 milhões USD, verba reforçadas ao longo do ano para 40,9 milhões USD.
77. A despesa realizada em 2019 totalizou 34,6 milhões USD, o que correspondeu a uma taxa de execução de 85% do orçamento alocado. Face ao ano anterior, a despesa executada pelos Municípios registou um aumento de 30%, na ordem dos 8 milhões USD.

### **Fundo das Infraestruturas**

78. No OGE para 2019, foi aprovada uma dotação global para o FI de 368 milhões USD, dos quais 87 milhões USD a financiar através de empréstimos.
79. A despesa executada atingiu 277 milhões USD, representando uma taxa de execução global na ordem dos 75%, abaixo dos 85,8% registados no ano anterior.
80. A componente financiada por empréstimos atingiu os 49,7 milhões USD, correspondentes a uma taxa de execução de 57%, enquanto o conjunto dos restantes programas atingiu uma execução de 81%.
81. A maior fatia do orçamento deveu-se ao programa de Estradas (160 milhões) em que o investimento atingiu os 135 milhões USD (48,6% da despesa total).
82. Se consideramos o valor dos investimentos realizados nos 3 programas, Estradas, Tasi Mane e Empréstimos (49,7 milhões USD), conclui-se que foram investidos um



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

total de 229,8 milhões USD na construção, reabilitação e manutenção de estradas, o que representa mais de metade (83%) do total da despesa realizada pelo FI em 2019, destinando-se apenas 17% a outros projetos.

83. Desde a criação do Fundo das Infra-estruturas, foram aprovados orçamentos no valor total de 4.628,31 milhões USD.
84. A despesa realizada entre 2011 e 2019 (9 anos) totalizou 3.001,7 milhões USD, o que representa uma taxa de execução média de 64,9%.
85. Os Relatórios Anuais do FI de 2018 e 2019 apresentam, relativamente às despesas realizadas, nos anos de 2013 a 2018, valores diferentes, existindo uma divergência no valor de 0,1 milhões USD. Nenhum dos documentos apresenta informação que permita justificar esta divergência.
86. Durante o ano de 2019, foram aprovados no Programa de Infraestruturas um total de 655 projetos e 609 contratos. O programa relativo às Estradas foi o responsável pelo maior número de projetos, com 275 projetos (42% do total), seguindo-se o programa para a Eletricidade, com 138 projetos (21% do total).
87. Foi realizado um total de 497 procedimentos por via de ajuste direto. No âmbito do programa das Estradas, foram realizados 260 procedimentos de aprovisionamento por ajuste direto (82% do total) e apenas 1 concurso público nacional. No programa da Eletricidade, todos os 138 contratos foram adjudicados por ajuste direto.
88. Até ao final do ano de 2019 os contratos celebrados geraram um valor total de 2.564 milhões USD. A maior fatia desta despesa correspondeu aos contratos adjudicados por concurso público internacional (1.764,9 milhões USD), logo seguido pelo ajuste direto, cujo valor ascendeu a 752,9 milhões USD.
89. O valor dos contratos celebrados no âmbito do programa das Estradas atingiu 541,4 milhões USD. No Programa da Eletricidade foram assinados contratos no valor de 70,8 milhões USD.

### **Fundo Desenvolvimento Capital Humano**

90. O OGE para 2019 atribuiu ao FDCH uma dotação global de 20 milhões USD, verba que se manteve inalterada no orçamento final.
91. A despesa do FDCH atingiu os 17,7 milhões USD, correspondendo a 88,4% da dotação prevista.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

92. Em 2019, foi introduzido um novo programa destinado à “Boa Governação” que, por não ter sido previsto no OGE, foi financiado através dos outros programas. Este programa teve uma dotação orçamental de 1,1 milhões e foi executado a 100%.
93. A execução do programa de “Bolsas de Estudo” atingiu os 7,1 milhões USD, representando 40% do total da despesa realizada. Os programas relativos a “Outros Tipo de Formação” e “Boa Governação” apresentam o menor peso no total da despesa realizada, evidenciando taxas de execução de 78% e 100%, respetivamente.

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

94. A despesa global foi de 1.241,5 milhões USD, correspondendo a uma taxa de execução orçamental de 83,8% da dotação disponível.
95. O Défice Corrente foi de 720,4 milhões USD, abaixo do défice estimado de 825,4 milhões de USD, em resultado da execução orçamental das Despesas Correntes ter-se situado nos 88,8%.
96. O Défice Fiscal rondou os 1.052,5 milhões USD, situando-se a taxa de execução em 82%.
97. O excedente orçamental atingiu os 214,5 milhões USD tendo para tal contribuído as verbas do Saldo da Conta do Tesouro do ano anterior, no montante de 248,3 milhões USD, valor este que, apesar de não previsto no OGE de 2019, foi executado.
98. O valor previsto para as transferências do Fundo Petrolífero de 1.196,4 milhões USD situou-se muito acima das reais necessidades de financiamento do OE, uma vez que apenas foi executado o valor de 969 milhões USD.
99. Ambos os fundos, FCTL e FDCH, registaram défices de receita face à despesa, os quais foram cobertos pelos saldos provenientes do ano anterior.
100. As Despesas Correntes totalizaram 926,6 milhões USD, representando 74,6% do total, tendo a respetiva taxa de execução atingido os 88,8%.
101. A maior parte da Despesa Corrente foi afeta à aquisição de Bens e Serviços, cujo valor totalizou 384,4 milhões USD, representando 31 % do total e correspondendo a uma taxa de execução de 83%.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

102. O segundo maior agregado da Despesa Corrente foi o das Transferências Públicas, tendo atingido 339,3 milhões USD, ou seja 27,3% do total.
103. Os Serviços Públicos Gerais representaram 40,2% do total da despesa, tendo ascendido a 498,5 milhões USD, dos quais (33%) são referentes à categoria de Bens e Serviços.
104. Os Assuntos Económicos, com 25,6% do total, foram responsáveis por despesas no valor de 318,3 milhões USD, seguindo-se a Proteção Social, com 11,7% (145,3 milhões USD). Esta última é constituída, essencialmente, por despesas com Transferências Públicas.
105. Os recebimentos consolidados totalizam 1.204,1 milhões USD e os pagamentos consolidados 1.230,7 milhões USD.

## **RAEOA**

106. O OE aprovado pelo Parlamento Nacional para a RAEOA, para 2019 ascendeu a 76 milhões USD, dos quais 75 milhões USD a financiar através de transferências públicas do OE e 971 milhares USD a financiar através de receitas próprias da Região.
107. O Relatório de Atividade e de Prestação de Contas da RAEOA no que se refere ao mês de agosto a dezembro de 2019 foi remetido a este tribunal no dia 1 de setembro de 2019, fora do prazo legal determinado.
108. Na CGE 2019 a RAEOA continua a não estar incluída no perímetro de consolidação das contas do Estado, o que contraria os princípios da unidade e universalidade orçamentais.
109. Em 2019, as receitas cobradas pela RAEOA diminuíram 2,1 milhões USD (-26,5%) totalizando 5,9 milhões USD, devido à diminuição da receita fiscal (-71,6%) e da receita não fiscal (-38,2%).
110. Do total destas receitas, 1,3 milhões USD dizem respeito a receitas cobradas em nome do Estado e 4,6 milhões USD a receitas próprias da Região.
111. Entre o ano de 2018 e 2019, a RAEOA não entregou ao Estado as Receitas não Fiscais Cobradas pela Região, no valor de 761,7 mil USD e 470,8 mil USD, respetivamente.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

112. A RAEOA realizou despesa com Salários e Vencimentos (7,5 milhões USD), Bens e Serviços (8,9 milhões USD), Transferências Públicas (1,4 milhões USD), Capital Menor (0,2 milhões USD), Capital Desenvolvimento (18 milhões USD) no valor total 36 milhões USD.
113. Os saldos de tesouraria da RAEOA ascendiam, no final do ano, a 253,4 milhões USD.

### **Tesouraria do Estado**

114. No final de 2019 o montante global dos saldos de tesouraria ascendia a 278,1 milhões USD, a maior parte dos quais relativa ao FCTL.
115. Os saldos de tesouraria encontram-se subavaliados por não incluírem os saldos de tesouraria da RAEOA, da ANPM nem do IPG, entidades públicas que deveriam estar incluídas no perímetro de consolidação da CGE.
116. Os saldos de tesouraria encontram-se ainda subavaliados por não incluírem o depósito bancário à guarda da ANPM, relativo aos investimentos do Estado na TL Cement (cf. **Ponto 13** deste Relatório), nem o saldo da conta relativa ao apoio orçamental concedido pela União Europeia (cf. **Ponto 10.2**), cujos valores eram, em 31 de dezembro de 2019, de 50 milhões USD e de 5,2, milhões USD, respetivamente.

### **Adiantamento Em Dinheiro**

117. No final de 2019, os adiantamentos em dinheiro pendentes no final do ano atingiram um montante de 5,9 milhões USD, registando-se, ainda assim, o facto de se terem reduzido face ao ano anterior em que registaram um valor de 6,3 milhões USD.
118. O Relatório da Monitorização do Pagamento do Tesouro de 2019 apresentou o valor diferente no montante 23,8 milhões USD devido ao facto de a informação fornecida neste relatório se reportar ao terceiro trimestre enquanto os valores da CGE se reportam a 15 de janeiro de 2020.
119. De acordo com este relatório, a maior parte das despesas com adiantamentos respeitam à categoria de deslocações locais e deslocações ao estrangeiro.
120. Os serviços centrais que registaram o maior número de adiantamentos foram o Ministério do Interior incluindo PNTL (3,5 milhões USD), o MNEC (3,1 milhões USD)



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

e o Ministério da Educação Juventude e Desporto, incluindo SEJD (2,6 milhões USD).

121. Nas deslocações ao estrangeiro foram efectuados pagamentos a título de adiantamentos em simultâneo com o pagamento de ajuda de custo em sentido contrario ao disposto nos diplomas DL n.º 9/2015, de 22 de abril e na al. a) do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto do Governo n.º 1/2019.

### **Cartas de Crédito**

122. Os valores das Cartas de Crédito atingiram 3,6 milhões de USD, tendo o Ministério da Administração Estatal sido responsável pelo recebimento do maior valor (1,1 milhões USD). Este valor destinou-se à aquisição de veículos à empresa Auto Timor-Leste.

123. Das seis Cartas de Crédito emitidas, cinco foram emitidas fora do prazo, o que contraria o n.º 5.º do artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 3/2019 de 27 de março cit, que dispõe que todas as Cartas de Crédito só podem ser emitidas até ao dia 15 de dezembro de 2019.

### **Fluxos financeiros entre instituições**

124. A CGE 2019 apresenta os fluxos financeiros entre a conta do FCTL e as contas das várias entidades públicas que se encontram dentro do perímetro orçamental, contudo não apresenta qualquer informação sobre as transferências efetuadas para entidades públicas e privadas que se encontram fora daquele perímetro.

### **Assistência Externa**

125. O valor total doado por agências bilaterais e multilaterais durante o ano de 2019 foi de 145,7 milhões de dólares (162,8 milhões de dólares em 2018), evidenciando assim uma redução de 17,1 milhões USD face ao ano anterior.

126. O Governo recebeu apoio orçamento da União Europeia (UE), distribuídos por três programas, nomeadamente: *Public Finance Management and Oversight* (PFMO) gerido pelo MdF, *Partnership for Improving Nutrition in Timor-Leste* (PINTL) gerido pelo Ministério de Saúde, e *Supporting programme to Deconcentration and Desentralisation Process in Timor-Leste* (SPDD-TL) administrado pelo Ministério Administração Estatal.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

127. No ano de 2019, o Governo recebeu no âmbito do apoio direto da União Europeia (UE), um montante total de 6,6 milhões USD, valor superior ao recebido em 2018 (3,1 milhões USD).
128. O valor de 6,6 milhões USD constitui receita do Estado do ano de 2019 e por esta razão deveria ter sido contabilizada como tal, o que não aconteceu. Deste valor foram executadas despesas no valor de 2,3 milhões USD.
129. Assim sendo, as receitas e as despesas do Estado, do ano de 2019, encontram-se subavaliadas naqueles montantes.

### **Divida e Outros Responsabilidades Diretas do Estado**

130. Em 2019, nenhum novo acordo de empréstimo foi celebrado pelo Governo pelo que o valor acumulado dos empréstimos contratados se manteve no valor do ano anterior, ou seja, nos 411 milhões USD.
131. O montante global dos desembolsos realizados entre 2012 e 2019 atingiu os 196,1 milhões USD (47,7%).
132. Pelo facto de os desembolsos estarem diretamente dependentes da execução física dos projetos associados aos empréstimos, a ocorrência de atrasos na execução desses projetos afeta a execução dos contratos de empréstimo e acarreta encargos financeiros para o Estado.
133. Os desembolsos totais do ano ascenderam a 49,7 milhões USD, sendo que 1,8 milhões USD se destinaram ao pagamento de juros e de outros encargos com os empréstimos contraídos.
134. Em 2019, dos 14 empréstimos contraídos, apenas se registou a amortização de 4 empréstimos de ADB no total de 2.429 mil USD e 1 empréstimo do WB no montante de 825 mil USD, perfazendo, assim, o total amortizado dos empréstimos 3.254 mil USD.
135. O valor real da dívida, no final de 2019, ascendia a 191 milhões USD, tendo sido objeto de um ganho cambial de 95 mil USD.
136. Os fundos disponíveis no final de 2019 eram de 198,8 milhões USD, evidenciando uma quebra 49,6 milhões USD comparativamente com o apresentado no final de 2018 (248,4 milhões USD). Este valor dos fundos disponíveis no final de 2019



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

representava cerca de 53,6% do valor global dos empréstimos contratados disponíveis / ativos (371 milhões USD).

137. Em 2019, foi utilizado o empréstimo no valor de 49,7 milhões USD, enquanto em 2018, o valor utilizado foi de 39,2 milhões USD, o que representa um aumento de 27%.

138. De acordo com a CGE (Nota 17) 2019 no final do ano, a dívida não financeira atingia quase 27,8 milhões USD, representando o Capital de Desenvolvimento, 70% do total da dívida não financeira (19,4 milhões USD).

139. Do total desta dívida não financeira, 66% foi contraída pela Administração Direta (18,3 milhões USD) e 34% pelas Agências Autónimas (9,4 milhões USD).

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

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

141. Em resultado deste contrato de concessão, o Estado de Timor-Leste alocou o montante de 129,5 milhões USD, a título de subvenção a fundo perdido (viability gap funding).

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

143. No final de 2019, foi efetuado o pagamento ao concessionário do valor de 19,4 milhões USD, do qual foi deduzido o imposto de 2% ao imposto de retenção na fonte.

144. Em 2019, o valor remanescente na conta escrow era de 115,7 milhões USD. A conta gerou juros líquidos (depois de deduzidos os encargos bancários) de 5,6 milhões USD dos quais 3,2 milhões USD foram referentes ao ano de 2019. Estes juros não foram contabilizados na CGE 2019 como receitas do Estado, pelo que as mesmas se encontram subavaliadas naquele montante.

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

145. Foi celebrado entre a RDTL e a TL Cement, Lda., o AEI com vista à construção da referida unidade de produção de cimento.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

146. Através da Resolução do Governo n.º 41/2016 de 23 de novembro foi aprovada a participação do Estado de Timor-Leste na sociedade comercial TL Cement, Lda., até um limite máximo de 40%, bem como a minuta do contrato promessa de aumento de capital e de transformação da sociedade.
147. A entrada do Estado no Capital Social da TL Cement, Lda., até à data, não foi concretizada apesar de ter sido realizado o pagamento dos 4,9 milhões USD em questão.
148. Foi autorizada a transferência dos 50 milhões USD para a conta bancária aberta pela ANPM junto do BCTL para este efeito específico. Até o final do ano de 2019, a conta gerou juros no valor de 200.391 USD.
149. Através da Resolução do Governo n.º 27/2018, cit., foi aprovada a minuta dos Novos Estatutos Sociais da TL Cement, SA, empresa a constituir, e o Acordo Parassocial entre o Estado e os Sócios da TL Cement, Lda.
150. O Acordo Parassocial previa a subscrição e realização de um novo aumento de capital por parte do Estado no valor adicional de 4.900.000 USD, pelo que a participação do Estado na TL Cement, SA, irá ascender ao valor total de 9.800.000 USD.
151. A análise da legalidade e regularidade destas transferências públicas realizadas, bem como o cumprimento pelas partes dos acordos assinados, encontra-se em fase de análise no âmbito de uma auditoria da CdC às Transferências Públicas no âmbito da TL Cement – anos de 2016 a 2019.

### **Património do Estado**

152. O Relatório sobre a CGE de 2019, não apresenta qualquer informação acerca da valorização das participações de capital, nem sobre o montante dos créditos concedidos a terceiros.
153. Também não apresenta, à semelhança do ocorrido nos anos anteriores, quaisquer dados acerca do património imóvel.
154. Conforme informação prestada pelo Ministério da justiça verifica-se que, até o ano de 2019, foram registados no Ministério 3,692 contratos de terreno e edifício.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

155. Relativamente, aos Bens Móveis do Estado consta na CGE pela primeira vez em 2019, informação sobre Lista Património do Estado (cit. nota 30). Contudo, não é apresentada informação detalhada de todas as entidades.

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

### **Órgãos de Controlo Interno**

157. Em 2019, do universo de entidades públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira existentes, apenas 3 remeteram à Câmara de Contas os seus planos e respetivos relatórios de contas.



## 17. RECOMENDAÇÕES

---

No RPCGE, a CdC pode formular recomendações ao Parlamento Nacional ou ao Governo, com vista à supressão das deficiências identificadas<sup>142</sup>.

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

1. Os levantamentos a partir do Fundo Petrolífero em montante acima do RSE apenas deverão ser utilizados em despesas destinadas à construção de infraestruturas.
2. A CGE deverá apresentar informação sobre os compromissos assumidos pelo Estado decorrentes de programas e de contratos plurianuais, nos termos do previsto na alínea h) do n.º 3 artigo 45.º da LOGF.
3. A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no artigo 4.º da LOGF, como é o caso, designadamente, dos Institutos Públicos.
4. As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à Câmara de Contas os respetivos documentos de prestação de contas, até ao dia 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam.
5. O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.
6. Seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado).
7. Proceda à inscrição e orçamentação de todas as receitas dos SFA e Municípios na lei do Orçamento, em obediência aos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da especificação.
8. Efetue o controlo da cobrança de receitas de aluguer da propriedade Estado pelo MTCl e que as receitas cobradas sejam depositadas em conta bancária autorizada para tal, em cumprimento do disposto no n.º 8 do artigo 26.º do Decreto do Governo n.º 3/2019, de 27 de março.

---

<sup>142</sup> Cf. n.º 3 do artigo 29.º da LOCC.



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

9. Seja incluída na CGE informação detalhada sobre o número de funcionários que se regem por estatutos especiais.
10. Sejam estabelecidos mecanismos de controlo rigoroso que assegurem o cumprimento das regras especiais relativas a viagens oficiais ao estrangeiro tal como previsto no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto Governo n.º 3 /2019, de 27 de março.
11. Não sejam realizadas e pagas despesas sem qualquer relação com a atividade dos serviços e que carecem de base legal, nomeadamente as devidas com a aquisição de cabazes de natal.
12. As Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas a título de Concessões Públicas a partir do Orçamento do Estado.
13. Não devem ser objeto de pagamento com recurso à dotação de contingência as despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos, cujos encargos devem estar previstos nas respetivas dotações incluídas no Orçamento Geral do Estado.
14. Os pedidos para utilização da Reserva de Contingência devem ser analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei para a sua utilização.
15. Seja apresentada uma designação específica no programa de “Outros tipos de Formação”.
16. A RAEOA deve proceder ao depósito da totalidade das suas receitas na conta bancária do Estado, em cumprimento das regras relativas ao recebimento de dinheiros públicos e cobrança de receitas constantes da LOGF e dos Decretos de Execução Orçamental.
17. As Demonstrações de Pagamentos e Recebimentos de todas as entidades contabilísticas deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria no final do ano.
18. A Conta Geral do Estado deverá consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas que em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade devem integrar o perímetro de consolidação de contas.
19. Não sejam efectuados pagamentos a título de adiantamentos em dinheiro em simultâneo com o pagamento de ajudas de custo na realização de despesas com viagens ao



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

estrangeiro em cumprimento do disposto no DL n.º 9/2015, de 22 de abril e na al. a) do n.º 3 do artigo 23.º do Decreto do Governo n.º 1/2019..

20. Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Serviços e Fundos Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.
21. As receitas provenientes de juros de depósitos bancários devem ser objeto de contabilização no ano do respetivo recebimento.
22. O Relatório sobre a CGE deverá apresentar informação sobre a carteira de ativos financeiros detidos pelo Estado, nomeadamente as participações sociais e os créditos concedidos a terceiros, bem como, sobre o inventário de todos os bens móveis e imóveis do Estado, em obediência ao disposto na alínea g) n.º 3 do artigo 45.º da LOGF.
23. Que se efetue um maior controlo na atualização do inventário e da situação patrimonial reportada no final do ano.
24. Os Órgãos do Controlo Interno das entidades do Estado devem remeter à CdC os seus Planos e os Relatórios, nos termos do disposto no artigo 10.º da LOCC.

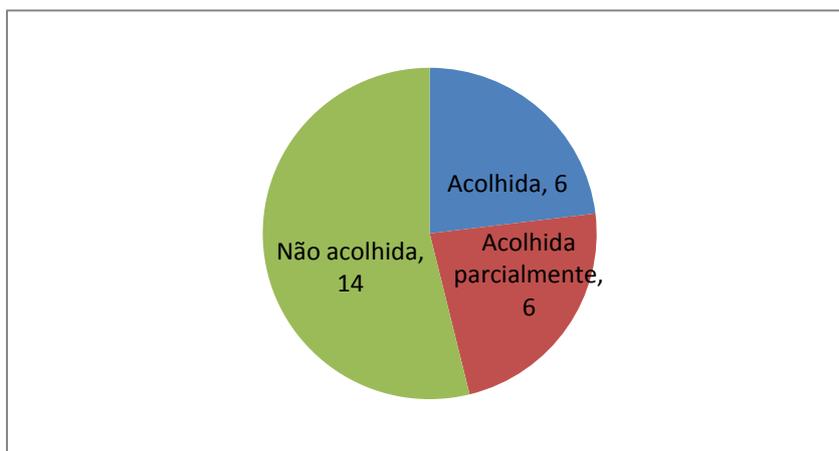


TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

## 18. SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES ANTERIORES

A CdC apreciou o acolhimento das 26 recomendações formuladas no RPCGE 2018, tendo verificado que foram acolhidas total ou parcialmente 12 recomendações (45,2% do total).

Gráfico 2 – SITUAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DO RPCGE 2018



A lista das recomendações do RPCGE 2018, os comentários do Ministério das Finanças e a apreciação do Tribunal constam em seguida.

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
1	Proceda à publicação do Relatório da Conta Geral do Estado no Jornal da República, tal como previsto na al. p) do n.º 2 do artigo 5.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto	“Já foi solicitada a publicação do CGE à PCM.”	<b>Acolhida</b> O Relatório da CGE foi publicado na Jornal da República Serie II n.º 32 de 21 de agosto de 2020  (Cf. Ponto 3.1 deste RPCGE)
2	A consolidação da Conta Geral do Estado deverá abranger todos os organismos que, nos termos da lei, devam ser considerados Serviços e Fundos Autónomos, em obediência ao disposto no artigo 4.º da LOGF, como é o caso, designadamente, dos Institutos Públicos.	Tem sido feito um esforço de correta classificação de todos os Serviços e Fundos Autónomos no Orçamento Geral do Estado, o que se prevê que seja atingido no OGE de 2020 .”	<b>Acolhida parcialmente</b>  (Cf. Ponto 3.2)
3	Proceda à clarificação legislativa da matéria relativa à prestação de contas da Segurança Social, no que se refere, nomeadamente, à sua integração na Conta Geral do Estado, e legisle sobre as matérias previstas no n.º 3 do artigo 61.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro.	“Nos próximos proposta da Lei de enquadramento do Orçamento Geral do Estado será apresentada a integração do Setor da Segurança Social, de forma autónoma, no OGE e no CGE ).”	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 3.2)
4	As entidades sujeitas à prestação de contas, nos termos previstos na LOCC, devem remeter anualmente à Câmara de Contas os respetivos documentos de prestação de contas, até 31 de maio do ano seguinte àquele a que respeitam	“O MF advertiu os Serviços e Fundos Autónomos e as Autoridades e Administração Municipais, mediante ofício, da obrigação de submeter o Relatório Financeiro Anual de 2019 ao Tribunal de Recurso (...).”	<b>Acolhida parcialmente</b> Apenas 9 de um universo de 57 entidades públicas enviaram à CdC os seus documentos de prestação de contas.  (Cf. Ponto 3.3)
5	O OGE deverá apresentar informação sobre a estimativa das receitas não	“Estão em curso os trabalhos técnicos com vista a permitir cumprir a	<b>Não acolhida</b>



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
	arrecadadas em resultado da atribuição de benefícios fiscais e não fiscais.	recomendação no OGE 2021”.	(Cf. Ponto 5.2.1)
6	Seja realizada a auditoria anual aos certificados do investidor e aos acordos especiais de investimento prevista no n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto (Lei do Investimento Privado).	“Estão em curso os trabalhos técnicos com vista a permitir cumprir a recomendação no OGE 2021”.	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 5.2.1)
7	Em matéria de referência a receitas fiscais o OGE, os Livros Orçamentais e a CGE devem adotar as denominações dos impostos existentes no ordenamento jurídico Timorense, designadamente, na Lei Tributária.	“Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada no futuros OGEs.”	<b>Acolhida parcialmente</b>  O CGE já adotou as denominações de imposto de acordo com a Lei Tributária.  (Cf. Ponto 5.2.2)
8	Proceda à inscrição e orçamentação de todas as receitas dos SFA, Órgãos Autónomos e Municípios na lei do Orçamento, em obediência aos princípios orçamentais da unidade, universalidade e da especificação.	“Estão em curso os trabalhos técnicos com vista a permitir cumprir a recomendação no OGE 2021”.	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 5.2.3)
9	Seja incluída na CGE informação rigorosa sobre o número de funcionários permanentes ou temporários do Estado, nomeadamente quanto à natureza do vínculo laboral.	“Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada no futuros OGEs.”	<b>Acolhida</b>  A CGE já inclui toda a informação detalhada sobre o número de funcionários permanentes ou temporários  (Cf. Ponto 6.2.1.1)
10	As Notas às Demonstrações Financeiras passem a incluir a lista das entidades públicas ou privadas beneficiárias de Transferências Públicas a título de Concessões Públicas a partir do Orçamento do Estado.	“Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada no futuros OGEs.”	<b>Acolhida parcialmente</b>  Embora a CGE já apresente as listas das entidades beneficiárias, estas não estão incluem a totalidade das entidades.  (Cf. Ponto 6.2.1.3)
11	A despesa pública realizada pelos diferentes ministérios deve respeitar apenas à prossecução das respetivas atribuições.	“Estão em curso os trabalhos técnicos com vista a permitir cumprir a recomendação no OGE 2021”.	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 6.2.1.4)
12	A dotação de contingência deverá ser utilizada apenas para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis, em obediência à respetiva previsão legal.		<b>Não acolhida</b>
13	Não devem ser objeto de pagamento com recurso à dotação de contingência as despesas que se enquadrem nas atividades normais e recorrentes dos Ministérios e outros serviços públicos, cujos encargos devem estar previstos nas respetivas dotações incluídas no Orçamento Geral do Estado.	“(…) Consideramos que as despesas financiadas pela Reserva de Contingência têm genericamente cumprido estes requisitos”	No ano de 2019, foram realizadas despesas através da Reserva de Contingência que não se enquadram no conceito de despesas não previsíveis e inadiáveis conforme o disposto no n.º 3 artigo 7 e 37 da LOGF.  (Cf. Ponto 6.2.1.6)



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
14	Os pedidos para utilização devem ser analisados pelo Ministério das Finanças à luz dos requisitos previstos na lei para a utilização da Reserva de Contingência.		
15	As despesas por Programas sejam realizadas dentro dos limites das respetivas dotações orçamentais devendo ser feitas, previamente, as alterações orçamentais necessárias.	"Estas despesas foram efetuadas apenas nos dois fundos, designadamente o FDCH e IF, e não foram aos outros fundos, pelo que os dois fundos possuem a flexibilidade para acelerem as suas execuções."	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 6.3.3)
16	As Demonstrações de Pagamentos e Recebimentos de todas as entidades contabilísticas deverão incluir a decomposição dos seus saldos de tesouraria no final do ano.	"Esta medida foi implementada na CGE 2018 e continuará a ser implementada no futuros OGE <sub>s</sub> ."	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 9.1)
17	A Conta Geral do Estado deverá consolidar os saldos de tesouraria de todas as entidades públicas que em obediência aos princípios orçamentais da unidade e universalidade devem integrar o perímetro de consolidação de contas.	"Esta medida foi implementada na CGE 2018 e continuará a ser implementada no futuros OGE <sub>s</sub> ."	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 9.1)
18	As Notas às Demonstrações Financeiras constantes da CGE deverão incluir informação detalhada sobre as entidades e serviços públicos que não procederam até ao final do ano à regularização dos Adiantamentos em Dinheiro por si geridos.	"Esta medida será implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada nas futuras CGEs."	<b>Não acolhida</b>  (Cf. Ponto 9.1)
19	Que se estabeleça o Regime Jurídico dos Serviços e Fundos Autónomos e se defina claramente o grau da sua autonomia financeira.	"Estão em finalização os projetos de proposta de lei que regulam a administração indireta do Estado (...)."	<b>Acolhida parcialmente</b>  (Cf. Ponto 9.4)
20	A inclusão na CGE de informação sobre o pagamento de juros, da taxa de compromisso e de outros encargos por empréstimos contratado, deverá identificar os juros e outros encargos com o serviço da dívida.	"Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada nas futuras CGEs."	<b>Acolhida</b>  (Cf. Ponto 11.1.4)
21	A informação indicada na recomendação n.º (19 Hakerek salah) deverá incluir, ainda, o valor de juros e encargos pagos através dos desembolsos de empréstimos e o valor pago através de verbas próprias do Orçamento do Estado.	"Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada nas futuras CGEs."	<b>Acolhida</b>  (Cf. Ponto 11.1.4)
22	A CGE deverá incluir informação sobre todas as dívidas não financeiras do Estado, designadamente as relativas a contratos para a execução de obras públicas.	"As dívidas não financeiras que são relatadas na CGE baseiam-se unicamente nas informações capturadas pelo sistema financeiro (...). É objetivo do Governo melhorar o sistema de reporte financeiro das dívidas não financeiras (...)."	<b>Acolhida</b> A CGE já incluí informação sobre a dívida não financeira  (Cf. Ponto 11.2)



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

Recomendação		Resposta do Ministério da Finanças	Apreciação da CdC - Recomendações -
23	As receitas provenientes de juros de depósitos bancários devem ser objeto de contabilização no ano do respetivo recebimento.	“Esta medida foi implementada na CGE 2018 e continuará a ser implementada nos futuras CGEs.”	<b>Não acolhida</b>  (Cf. <b>Ponto 12.2</b> )
24	No prazo de 30 dias após a aprovação deste Relatório e Parecer, o Governo deverá apresentar a este Tribunal um ponto de situação sobre todos os apoios concedidos pelo Estado no âmbito da TL Cement.	“O Ministério das Finanças solicitou informação sobre todos os apoios concedidos pelo Estado no âmbito da TL Cement (...)”.	<b>Acolhida</b>  (Cf. <b>Ponto 13</b> )
25	A CGE deverá apresentar informação sobre os créditos concedidos pelo Estado a terceiros, em obediência ao disposto na al. c) do n.º 3 do artigo 45.º da LOGF.	“Esta medida foi implementada na CGE 2019 e continuará a ser implementada nos futuras CGEs.”	<b>Acolhida parcialmente</b>  Na CGE apenas consta informação parcial.  (Cf. <b>Ponto 14</b> )
26	Que se proceda à inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado, de modo a que o Relatório sobre a CGE passe a apresentar o valor patrimonial dos mesmos, em cumprimento do disposto na al. g) do n.º 3 do artigo 45.º da LOGF.	“(…) o Governo (...), estabeleceu uma Comissão Interministerial para definir o procedimento de inventariação de todos os bens móveis e imóveis do Estado de tratamento dessa informação	<b>Não acolhida</b>  A CGE de 2019 não apresenta o relatório detalhado de todos os bens móveis e imóveis do estado.  (Cf. <b>Ponto 14</b> )



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

# PARTE II

# PARECER



## PARECER

Face aos resultados da análise efetuada à CGE, é nossa opinião, exceto quanto aos efeitos das “reservas” abaixo formuladas, que o conjunto das demonstrações financeiras do Estado representa de forma verdadeira e apropriada, em todos os aspetos materialmente relevantes, a execução orçamental e os fluxos de caixa do exercício terminado em 31 de dezembro de 2019, observando em geral as normas e princípios legais aplicáveis, pelo que, o Tribunal de Recurso, nos termos e para os efeitos do artigo 29.º da LOCC, emite um juízo globalmente favorável sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2019.

### Reservas:

- Em 2019, o OGE e a CGE não incluem a totalidade das receitas, das despesas e dos saldos de tesouraria da ANPM, do IPG e da RAEOA, entidades públicas excluídas do perímetro de consolidação de contas do Estado.

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

### Pontos 3.2);

- As Receitas não Fiscais encontram-se subavaliadas no montante global de 10,3 milhões USD em virtude de não incluírem:
  - i. Receitas resultantes de taxas e outros encargos cobradas pela RAEOA e não depositados na conta do Tesouro – 470,8 mil USD (cf. **Ponto 8.3**);
  - ii. Receitas provenientes da transferência da União Europeia para Apoio Direto ao Orçamento – 6,6 milhões USD (cf. **Ponto 10.2**);
  - iii. Receitas dos juros bancários da conta *escrow* relativa à execução do contrato de concessão do Porto de Tibar – 3,2 milhões USD (cf. **Ponto 12.2**);
- As Despesas encontram-se subavaliadas em 2,3 milhões USD, por não incluírem a despesa realizada com recurso às verbas do Apoio Direto ao Orçamento pela União Europeia (cf. **Ponto 10.2**);
- A CGE não inclui uma contabilidade dos ativos, com informação sobre o valor patrimonial dos imóveis e de outros bens do ativo e do passivo do Estado (cf. Pontos 3.1 e 14).



TRIBUNAL DE RECURSO  
CÂMARA DE CONTAS

---

Diligencie:

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

Tribunal de Recurso, 17 de dezembro de 2020.

**O Plenário de Juízes do Tribunal de Recurso**

Deolindo dos Santos

**Relator**

Maria Natércia Gusmão

Jacinta Correia da Costa

Duarte Tilman Soares