



214f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

**DECISÃO N.º 01 /2023, de 15 de maio**

**I. RELATÓRIO**

Foi enviada à Câmara de Contas (CdC), para efeitos de fiscalização prévia no dia 3 de abril de 2023, a 4.ª Adenda ao Contrato de Melhoria e Manutenção da Estrada Nacional N.º 1 Manatuto – Baucau, Pacote A01-02 (ICB/021/MPWTC-2015).

A 4ª Adenda do Contrato foi celebrada no dia 28 de março de 2023, entre a República Democrática de Timor – Leste representada pelo Vice-Ministro das Obras Públicas, Senhor Nicolau Lino Freitas Belo e a empresa Shanghai Construction Group Co., Ltd., representada pelo Senhor Li Xiao Long, no valor total de 2.585.026,15 USD (dois milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, vinte e seis dólares americanos e quinze centavos), e à prorrogação da vigência do contrato até 30 de abril de 2023.

Durante a análise do processo, suscitaram-se dúvidas sobre os documentos remetidos, tendo sido notificada a Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA) para prestar esclarecimentos, e juntar os documentos necessários à completa do processo.

Pela CNA Foram juntos diversos documentos com vista a dar dos pedidos realizados pelo Tribunal.

**II. FUNDAMENTAÇÃO**

**DOS FACTOS**

Da análise efetuada ao processo respeitante a 4.ª adenda do contrato supra identificado destacam-se os seguintes aspetos:

1. O Ministério das Obras Públicas Ministério das Obras Públicas é o departamento governamental responsável pela conceção, execução, coordenação e avaliação da política, definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para as áreas das obras públicas, habitação, abastecimento, distribuição e gestão de água, saneamento e eletricidade e execução do planeamento urbano e habitação, nos termos do n.º 1 do



215f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

artigo 27 do Decreto-Lei n.º 14/2018, de 17 de agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 46/2022 de 8 de Junho;

2. De harmonia com a alínea e) do n.º 1 do artigo 27 daquela Diploma, cabe ao Ministério das Obras Públicas a Estudar, planear e executar as obras de construção necessárias à proteção, conservação e reparação de pontes, estradas, costas fluviais e marítimas, nomeadamente com vista ao controlo de cheias;
3. A 4.ª Adenda do Contrato em análise foi enviada para efeitos de “visto” da CdC, através do ofício Ref: 002/CNA/IV/2023, de 3 de abril de 2023;
4. O contrato inicial para Melhoria e Manutenção da Estrada Nacional N.º 1 Manatuto – Baucau, Pacote A01-02 (ICB/021/MPWTC-2015), foi celebrado em de 31 de março de 2016;
5. O contrato inicial assinado com o valor de 59.287.453,55 USD foi objeto de fiscalização prévia pela CdC, tendo sido visado em 10 de maio de 2016;
6. O contrato original expirou no dia 15 de maio de 2019;
7. A 4.ª Adenda do Contrato foi assinada em 28 de março de 2023 e deu entrada na CdC no dia 3 de abril de 2023, tendo assim respeitado o prazo legalmente definido para o efeito (20 dias);
8. A 4.ª Adenda do Contrato assinada, visa estender o prazo até 30 de abril de 2023, com o objetivo de proceder os pagamentos pendentes no valor de 2.585.026,15 USD conforme verificado pela Agência de Desenvolvimento Nacional (ADN);
9. No início da submissão dos documentos, não foi enviada a este Tribunal a proposta apresentada pela empresa Shanghai Construction Group Co., Ltd ao MOP e que constitui a 4.ª adenda do contrato;
10. A 4.ª Adenda do Contrato foi assinada, apenas em 28 de março de 2023, mas, os trabalhos adicionais que constam no *Bill of Quantity* (BoQ) da proposta da alteração do contrato foram realizados sem autorização da Câmara de Contas do Tribunal de Recurso, ou seja, os serviços que constituem o objeto da 4.ª adenda do contrato foram executados na íntegra antes do visto da CdC;



216f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

11. O documento do *Bill of Quantity* da proposta de alteração do contrato foi apresentado pela empresa Shanghai Construction Group Co., Ltd, tendo sido aprovado pelo Diretor da DRBF e pelo Diretor Geral das Obras Públicas, Rui Hernani Freitas Guterres, no dia 22 de julho de 2021;
12. O original da 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato encontra-se escrito em língua inglesa;
13. Foi remetido a Declaração sobre Cabimento de Verba e de Compromisso de Cativação, assinada pelo Presidente do Conselho de Administração do Fundo das Infraestrutura em Substituição, Rui Augusto Gomes;
14. A 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato foi aprovada em reunião do Conselho de Ministros de 1 de março de 2023, tendo assinada pelo Vice-Ministro das Obras Públicas, Nicolau Lino Freitas Belo;
15. As adendas n.ºs 1, 2 e 3 destinaram-se à prorrogação da vigência do contrato;
16. Estas três adendas não deram origem a encargos financeiros para o Estado, pelo que não estavam sujeitas a fiscalização;
17. A Adenda n.º 1 foi enviada para este Tribunal apenas para o conhecimento;
18. Desconhece-se se foi realizada a segunda adenda, uma vez que não foi verificado no processo, o respetivo contrato assinado;
19. Adenda n.º 3 só deu entrada neste Tribunal em conjunto com a Adenda n.º 4 que foi submetida para a fiscalização prévia da Câmara de Contas;
20. Adenda n.º 3 foi assinada em 17 de junho de 2022 visa estender o prazo da vigência do contrato até “30 de novembro de 2020;
21. Em 24 de novembro de 2021, através da proposta do Ministro das Obras Públicas, o CAFI deliberou, conforme se transcreve:  
  
*“Autorizasaun CAFI espesifikamente refere ba finansiamentu kustu adisional (VO4) ho montante \$2,848,172.89 nebe sei kobre iha FI- programa estradas, tanba orsamentu fundu emprestimu la suficiente atu kobre pagamento ba projetu ne’e”.*
22. Através de ofício n.º TR/CContas/2023/345, datado dia 25 de abril de 2023, foi solicitado à CNA o envio a este Tribunal os documentos e justificações relativamente:



217f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Dili

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

- a) A proposta de alteração do contrato apresentada pela empresa Shanghai Construction Group Co., Ltd incluindo os seus anexos relativamente às revisões dos trabalhos adicionais (Revisão do *Bill of Quantity*), que resultam o aumento do valor de 2.585.026,15 USD do contrato inicial. Apresentado descrição técnica e demonstração financeira sobre os mesmos, remetendo ainda os documentos de suporte relevantes;
  - b) Esclarecendo as datas, em que foram iniciados (o período de incidência) dos trabalhos adicionais relativamente a 4.ª adenda do contrato bem como as datas da sua conclusão;
  - c) Envie também o IPC sobre o último pagamento do contrato;
  - d) Envie as correspondências feitas entre a empresa de construção, PMU e a empresa de supervisão sobre a iniciativa de alteração do contrato;
  - e) Seja esclarecida a razão pela qual constando da “*Contract Amendement n.º 4*” o valor de 2.585.026,15 USD relativamente ao pagamento total dos trabalhos adicionais (conforme valor aceite pela empresa (por carta de 15/10/2021) na decisão de autorização de pagamento e CPV constam o valor de 2.848.172,89 USD;
  - f) Mais seja esclarecido o teor do Anexo II relativamente à Declaração de Compromisso com Encargos Diferidos/Plurianuais, considerando que parece resultar da documentação, que o pagamento total do adicional será realizado no ano 2023, conforme o teor da adenda e a Resolução do Conselho de Ministros;
  - g) Considerando o afirmado no ponto 4 da deliberação n.º 57/II/CAFI/2021, 24 de novembro, solicitamos os esclarecimentos sobre o facto de ser o programa da estrada a suportar o valor do pagamento do contrato adicional quando, ao que parece, existe verba disponível no empréstimo n.º 3456 – TIM do ADB.
23. No dia 8 de maio de 2023, a CNA procedeu à resposta e ao envio dos documentos solicitados através do ofício n.º 35/CNA/V/2023<sup>1</sup>, cujo conteúdo aqui se considera reproduzido por economia processual.

---

<sup>1</sup> Contante de fls. 87 a 198 do Processo n.º 10/VP/2023/CC.



218/

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

**III. DO DIREITO**

24. A questão de direito que emerge da factualidade exposta consiste em apurar da legalidade da realização de alteração do contrato de Melhoria e Manutenção da Estrada Nacional N.º 1 Manatuto – Baucau, Pacote A01-02 (ICB/021/MPWTC-2015) pelo Ministério das Obras Públicas e a empresa Shanghai Construction Group Co., Ltd, com vista à celebração da 4.ª adenda do contrato, cuja fiscalização prévia veio pedir a esta CdC do Tribunal de Recurso.
25. Nesta sede cabe confirmar se estão reunidos os pressupostos legais para a concessão do visto previstos no n.º 1 do artigo 30.º da Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto – Orgânica da Câmara de Contas (LOCC)<sup>2</sup>, a fiscalização prévia dos atos e contratos geradores de despesa pública ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas verificando:
- Se estão conforme as leis em vigor
  - Se os respetivos encargos têm cabimento orçamental

**A – Pressupostos da Sujeição a Visto**

26. Em matéria de Fiscalização Prévia, e, no que respeita a **adicionais de contratos**, dispõe a alínea d), do n.º 1, do artigo 32º, da LOCC, que estão sujeitos a visto os contratos adicionais aos contratos visados.
27. O contrato inicial incluindo a Adenda n.º 1<sup>3</sup> foram remetidos para o Visto da Câmara de Contas, com a exceção das adendas n.ºs 2 e 3. Estas três adendas assinadas não resultaram encargos financeiros para o Estado, tendo apenas o efeito de estender o prazo da vigência do contrato.
28. Importa salientar que Adenda n.º 3 só deu entrada neste Tribunal em conjunto com a Adenda n.º 4 que foi submetida para a fiscalização prévia da Câmara de Contas.

<sup>2</sup> Alterada pela Lei n.º 3/2013, de 7 de agosto, retificada pela Declaração de Republicação n.º 4/2013, de 11 de setembro; alterada pela Lei n.º 1/2017, de 18 de janeiro; e pela Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro.

<sup>3</sup> De acordo o teor do ofício, esta Adenda enviada apenas para o conhecimento do Tribunal.



219/

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Dili

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

29. A Adenda n.º 4 agora em análise foi celebrada em 28 de março de 2023, com o valor adicional de 2.585.026,15 USD.
30. **Não obstante de a Adenda n.º 4 ter sido celebrada com o valor inferior a 5.000.000 USD, atendendo o contrato original foi visado pelo Tribunal, esta Adenda n.º 4 está sujeito a fiscalização prévia da CdC, conforme estipulado na alínea d), do n.º 1, do artigo 32.º, da LOCC.**

**B - Análise da alteração realizada ao contrato**

31. No ponto 13.º da Cláusulas Gerais do contrato inicial<sup>4</sup> (Variations and Adjustments) estão previstas as condições de execução de “variações e ajustes ao contrato, sendo que deste dispositivo contratual não resultam as regras relativas à celebração de adendas contratuais que alterem o objeto do contrato designadamente com novos encargos para o erário público.
32. O Regime das referidas Cláusulas Gerais prevê no ponto 1.4 “Law and Language” que “The Contract shall be governed by the law of the country or jurisdiction stated in the Contract Data, sendo que nas Condições Particulares<sup>5</sup> está previsto que “O Contrato será redigido pelas leis do Governo da República de Timor-Leste, por referência à Subcláusula 1.4 “Lei aplicável”. Assim, por força destes dispositivos opera o regime jurídico timorense<sup>6</sup>.
33. Pelo exposto, resulta ser aplicável o n.º 3 do artigo 27.º do Regime Jurídico dos Contratos Públicos (RJCP) do Decreto-Lei n.º 12/2005, de 21 de novembro, que prescreve que as partes do contrato público são obrigadas a assinar o respetivo suplemento do contrato, quando concordem em alterar aos seus termos inicialmente pactuados.

<sup>4</sup> FIDIC - General Conditions of Contract for Construction, a fls. 418 do Volume III do Processo n.º 08/VP/2016/CC.

<sup>5</sup> A fls. 17 do Volume I do processo n.º 08/VP/2016/CC, “As seguintes Condições Particulares deverão complementar as Condições Gerais do Contrato. Sempre que haja conflito, as disposições aqui presentes deverão prevalecer sobre as do CGC.

<sup>6</sup> Não se aplica o atual regime do Decreto-Lei n.º 22/2022, de 11 de maio, uma vez que, nos termos do n.º 2 do seu artigo 196.º, não é aplicável a prorrogações de contratos celebrados antes da sua entrada em vigor (01/01/2023).



220f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

34. Não obstante a lei ou próprio do contrato não vedar que seja realizada uma adenda ao referido contrato, estas alterações devem ser, em regra, promovidas durante o período de vigência do contrato ou seja, antes do seu termo do contrato. Com o escoamento do prazo de vigência, termina a possibilidade de alterar qualquer aspeto do contrato.
35. Alterações contratuais objetivas são aquelas que atingem as cláusulas do contrato (o conteúdo contratual), alterando tais cláusulas ao longo do desenvolvimento do pacto.
36. Conforme a factualidade apurada a celebração da Adenda n.º 4 não parece lograr nem alterar as cláusulas do contrato inicial, estando sim a formalizar um contrato com o objetivo de pagar aos trabalhos adicionais que já foram realizados fora da autorização prévia da entidade competente.
37. Sobre a questão suscitada, como referido nos factos, o processo foi devolvido, através do ofício TR/CContas/2023/345, de 25 de abril de 2023, tendo sido colocadas 7 questões à CNA, relativamente às informações necessárias referentes à celebração da adenda n.º 4 do contrato.
38. Em resposta<sup>7</sup>, a CNA veio juntar um *dossier* de documentos, designadamente “a clarificação do Secretariado dos Grandes Projetos (SGP)<sup>8</sup> e da *Program Management Unit* (PMU) do MOP<sup>9</sup>”, referentes a declaração sobre cabimento de verba e de compromisso de cativação e a proposta da adenda e aos trabalhos adicionais realizados no âmbito da adenda n.º 4 do contrato, esclarecendo, como se transcreve:

“(…)”

*Submission of Variation Order No. 4 (included Variation Order No. 3), on 25<sup>th</sup> November 2020 by the contractor to engineer and the engineer submitted to PMU on 27<sup>th</sup> November 2020.*

*The PMW (PMU) submitted the variation order no. 3 & 4 to ADN for verification on 17<sup>th</sup> June 2021 and the ADN completed the verification on October 4<sup>th</sup>, 2021 with correction to quantity and implicated to the total amount money from 62,135,626.46 USD become to 61,872,478.72 USD only.*

<sup>7</sup> Ofício n.º Ref.ª 106/CNA/II/2023, de 23 de fevereiro.

<sup>8</sup> Cfr. fls. 88 e 89 do Processo de Fiscalização Prévia n.º 10/VP/2023/CC.

<sup>9</sup> Cfr. fls. 98 e 103 do Processo de Fiscalização Prévia n.º 10/VP/2023/CC.



2217

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

*Based to mutual checking on ground and referring to the contractor official letter on 15th October 2021, that the contractor was agree with deduction amount by ADN (USD 263,146.74).*

(...)

Relativamente às informações acima apresentadas, pode-se concluir que a celebração da adenda n.º 4 do contrato ocorreu, após os trabalhos adicionais que foram realizados pela empresa de construção, Shanghai Construction Group. Co.,Ltd.

39. Esta situação pode-se confirmar com a justificação da PMU<sup>10</sup> relativa a resposta da segunda questão colocada, conforme exposto abaixo:

(...).

*The indication commencement works in "Laleia Re-Alignment Section" (VO#4) as noted in approved of work request (Item Works: Rubble Concrete for Slope Protection Works) by the Engineer (Supervision Consultant "SC") on 5<sup>th</sup> December 2018.*

*On 15<sup>th</sup> of March 2018, PMU endorsed for approval the design for "Laleia Road Realignment Section" to the Engineer (SC) and instructed to the Engineer (SC) to incorporate quantity of works in the "Variation order".*

*The Civil Works was completed on 27<sup>th</sup> June 2020 as per official letter by the Contractor on 6<sup>th</sup> August, 2020.*

40. É de notar que, no início dos procedimentos condicentes à realização da adenda n.º 4 do contrato de Melhoria e Manutenção da Estrada Nacional N.º 1 Manatuto – Baucau, Pacote A01-02 (ICB/021/MPWTC-2015) teve lugar a coordenação dos trabalhos entre os engenheiros de supervisão e o dono da obra "MOP," o que foi justificado pelo PMU, conforme se transcreve:

*"The initiation about possible of "Laleia Road Realignment" was discussed in a weekly Meeting on 19<sup>th</sup> May 2017 as continuous discussion from weekly meeting on March 10<sup>th</sup>, 2017.*

*The engineer (SC) started to prepare a design and submitted to PMU for prior approval on 6<sup>th</sup> November 2017.*

*The Engineer Sent a design report to the PMU and PMU made general comments on 1<sup>st</sup> of March 2018 and The Engineer answered on March 12<sup>th</sup>, 2018.*

<sup>10</sup> 1.ª Clarification by PMU to Câmara de Contas, de 03 de maio de 2023, a fls. 100 do processo.



227

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Dili

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

*On 15<sup>th</sup> of March 2018, PMU endorsed for approval the design for "Laleia Re-Alignment" to the Engineer and instructed to the Engineer to incorporate the additional works in the "Variation Order".*

*On March 20<sup>th</sup>, 2018 the Engineer sent to the contractor; the complete set of detailed design report, drawings and bill of quantities to be incorporated into the "Variation Order" for As-Staked Quantities.*

*The Civil Works was completed on 27<sup>th</sup> June 2020 as per official letter by the Contractor on 6<sup>th</sup> August, 2020.*

41. Em 24 de novembro de 2021, através da proposta do Ministro das Obras Públicas, o CAFI deliberou, conforme se transcreve<sup>11</sup>;

*"Autorizasaun CAFI espesifikamente refere ba finansiamentu kustu adisional (VO4) ho montante \$2,848,172.89 nebe sei kobre iha FI- programa estradas, tanba orsamentu fundu emprestimu la suficiente atu kobre pagamento ba projetu ne'e".*

42. A celebração de uma adenda do contrato, nos termos do regime legal, quando ainda é possível a sua realização, antes da extinção do contrato, não tem subjacente a realização de um dos tipos de procedimento de aprovisionamento previsto na lei.
43. Sem prejuízo, trata-se de uma alteração contratual, sujeita à fundamentação e outras formalidades legais cuja competência cabe à CNA nos termos do disposto na alínea a) do artigo 3 do Decreto-Lei n.º 14/2011, de 30 de março<sup>12</sup>.
44. Conforme foi acima mencionado o termo do contrato original expirou em 15 de maio de 2019, tendo sofrido por quatro vezes alterações incluindo esta quarta adenda agora em análise.
45. A celebração da Adenda n.º 1 teve por objetivo apenas estender o prazo de vigência do contrato até 14 de maio de 2020. De esta alteração foi dado conhecimento ao Tribunal no dia 11 de setembro de 2019.
46. Desconhece-se se foi realizada a segunda adenda, uma vez que não foi verificado no processo, o contrato assinado.

<sup>11</sup> Deliberação n.º 57/XI/CAFI/2021 – Folhas 23 do Processo de Fiscalização Prévia n.º 10/VP/2023/CC.

<sup>12</sup> Revogado pelo Decreto-Lei n.º 3/2023, de 15 de fevereiro.



223/  
f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

47. Não obstante, aquando do envio da Adenda n.º 4 foi junta também uma cópia da Adenda n.º 3. Esta Adenda n.º 3 foi assinada em 17 de junho de 2022 visa estender o prazo da vigência do contrato até “30 de novembro de 2020”, sendo que de esta adenda, mais uma vez não resulta o custo adicional.
48. **É estranhar e não se compreende, por falta de enquadramento legal, a razão pela qual as partes assinaram a adenda com data posterior à data da extensão de contrato pretendida, ou seja, a intenção da prorrogação do prazo já tinha expirado, antes da sua celebração.**
49. A Adenda n.º 4 que foi submetida para fiscalização prévia, foi celebrada em 28 março de 2023, com vista, para além da extensão do prazo da vigência do contrato, até abril de 2023<sup>13</sup> incluir também um custo adicional de 2.585.026,15 USD.
50. É notório que a celebração da Adenda n.º 4 em 28 de março de 2023, diz respeito a uma obra de construção das estradas de Manatuto a Baucau, incluindo os trabalhos adicionais que já se encontraram concluídos desde o passado ano 2020.
51. Ora conforme já descrito, resulta que os trabalhos foram realizados, já após o período de vigência do contrato e sem que tivesse ocorrido a formalização da Adenda que só ocorreu em momento posterior ao seu término.
52. Mesmo que se pudesse considerar como possível a realização de uma adenda a um contrato já findo, o regime jurídico contratual público obrigava a realização dos procedimentos contratuais legais, prévios à realização dos trabalhos dos quais resultaram elevados encargos financeiros para o erário público.
53. A al a) do n.º 1 do artigo 43.º do Procedimento Administrativo obriga a fundamentação dos atos administrativos que imponham ou agravem deveres. A adenda em questão agrava os encargos financeiros assumidos do contrato inicial, por aumentar o preço inicialmente fixado, sendo que não são apresentadas razões para o não cumprimento do

---

<sup>13</sup> O prazo de extensão do contrato fixado também não foi adequado. A entidade que o celebrou deveria ter antecipado a previsão dos tempos ocorridos nos outros procedimentos, como por exemplo, o prazo da fiscalização prévia.

X



224/

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

regime legal, uma vez que a execução dos trabalhos foi realizada “pré-adenda” e já após o término da execução do contrato, preterindo por isso as formalidades legais essenciais.

54. A execução material da Adenda foi realizada sem a existência de uma decisão de contratar pelo órgão competente, sem a formalização contratual e o cumprimento das regras sobre a realização de despesa e de cabimentação orçamental.
55. A Adenda sujeita a fiscalização prévia não cumpre a legislação aplicável também viola o a al e) do n.º 1 do artigo 42.º e a al. a) do n.º 1 do artigo 43.º do Procedimento Administrativo, bem como o disposto do n.º 1 e n.º 3 do art.º 27.º do RJCP, ainda aplicável a este procedimento, padecendo por isso de anulabilidade administrativa nos termos do artigo 52.º do regime.
56. Importa ainda constatar, com resulta dos factos, que a execução material da totalidade do objeto da adenda produziu os seus efeitos previamente à concessão do visto.
57. Nos termos do artigo 31.º da LOCC, [O]s actos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia da Câmara de Contas, salvo disposição em contrário, só podem produzir quaisquer dos seus efeitos, quer contratuais quer financeiros, após o visto.
- 58. Assim, a adenda n.º 4, violou as normas supracitadas relativas, pela execução material prévia à formalização contratual, à necessidade de fundamentação e produção de efeitos antes do visto, o que, nos termos do n.º 3 do artigo 30.º da LOCC, constitui fundamento para a recusa de visto por desconformidade com as leis em vigor.**

**C- Competência para Aprovar e Assinar o Contrato**

59. Está verificada a competência para a assinatura do contrato uma vez que a 4.ª adenda do contrato foi aprovada pelo Conselho de Ministros, em reunião do dia 1 de março de 2023, tendo a adenda do contrato sido assinada pelo Vice-Ministro das Obras Públicas, Nicolau Lino Freitas Belo, no dia 28 de março de 2023, com competência delegada, nos termos do disposto da alínea b) do n.º 3 do Despacho n.º 109/MOP/III/2022.

**D - Cabimento Orçamental**



225f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

60. Da assinatura desta 4.<sup>a</sup> adenda do contrato resulta encargos financeiros para o Estado com o valor de 2.585.026,15 USD.
61. Foi enviada juntamente com a adenda do contrato, a Declaração sobre Cabimento de Verba e de compromisso de cativação, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da Deliberação n.º 1/2013, de 21 de janeiro de 2013 sobre a Instrução sobre o processo de fiscalização prévia.
62. Analisada a Declaração enviada<sup>14</sup>, consta que a dotação inicial relativamente ao contrato fiscalizado é no valor de 138.788 USD<sup>15</sup>, insuficiente para custear os encargos relativos ao ano de 2023.
63. Contudo, a referida insuficiência da verba para custear a despesa do contrato em análise, no corrente ano, foi suprimida pelo Presidente do Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas em Substituição, Rui Augusto Gomes com a realização de uma transferência dentro do programa, através do qual foi retirado do código 026059E e do código 0260508 o montante total de 2.709.384,89 USD, para reforçar a despesa com o contrato assinado.
64. Ora, foi verificado o Anexo XX – Outras informações consideradas necessárias pelo Governo do Fundo das Infraestruturas para o orçamento 2023, e constatou-se que existe a verba inscrita no código 0260507, referente ao subprograma “*Construção e supervisão para o Desenvolvimento de Estradas Manatuto – Baucau*”, apenas no valor de 139 mil dólares americanos para cobrir esta despesa, ou seja, a verba inscrita no deste código é insuficiente para custear a despesa em análise.
65. O n.º 2 do artigo 18.º do DL n.º 1/2023, de 25 de janeiro que aprova a Execução do Orçamento Geral do Estado para 2023, prevê que “[A]s alterações orçamentais entre programas ou dentro do mesmo programa de um título são aprovadas pelo órgão de direção do serviço ou entidade”.

<sup>14</sup> Assinada pelo Ministro das Finanças, e Presidente do Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas, em Substituição, com data 28 de março de 2023, a fls. 4 a 5 do Processo.

<sup>15</sup> Este valor de 138.788 USD (acerca de 139.000 USD) é proveniente da verba inscrita no código 0260507, subprograma “*Construção e supervisão para o Desenvolvimento de Estradas Manatuto – Baucau*”.



226f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Dili

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

66. Ainda na Declaração enviada, o Presidente do Conselho de Administração do Fundo Infraestruturas em Substituição afirmou que estes reforços/Anulações resultam da “[t]ransferência dentro de atividade 026059E e 0260508 com o montante total de \$2.709.384,89 para atividade 0260507 (...)”.
67. Assim, a declaração enviada obedece ao estabelecido nos anexos I às Instruções Sobre os Processos de Fiscalização Prévia, o documento obrigatório por força das disposições combinada do n.º 1 do artigo 62.º da LOCC, e do artigo 6.º das Instruções.<sup>16</sup>
68. Foi ainda junto ao processo o documento “Relatório FreeBalance”, onde consta que o valor de 2.848.173 USD cativado no sistema *FreeBalance*<sup>17</sup>.
69. Face ao exposto, considera-se que **o contrato em análise tem cabimento orçamental**.

**E - Prazo de remessa à Câmara de Contas**

70. Verifica-se que a 4.ª adenda do contrato em análise foi assinada no dia 28 de março de 2023 e deu entrada na Câmara de Contas no dia 3 de abril de 2023, tendo assim respeitado o prazo de remessa, de 20 dias, previsto no n.º 2 do artigo 62.º da LOCC, tendo ainda a devolução do processo pela entidade<sup>18</sup> sido realizada no prazo a que alude o n.º 3 do artigo 63.º da LOCC.

**IV. CONCLUSÕES**

- a) Atendendo à natureza e ao seu valor do contrato, o mesmo está sujeito ao Visto da Câmara de Contas do Tribunal de Recurso;

<sup>16</sup> Aprovadas pela Deliberação n.º 1/2013, de 21 de janeiro, publicadas no Jornal da República, Série I, n.º 3, de 23 de janeiro.

<sup>17</sup> Cfr. fls. 11 do Processo de Fiscalização Prévia n.º 05/VP/2023/CC

<sup>18</sup> No dia 8 de maio de 2023, a CNA procedeu à resposta e ao envio dos documentos solicitados através do ofício n.º 35/CNA/V/2023.



227f

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

Processo: 10/VP/2023/CC

- b) A 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato reúne os pressupostos subjetivos e objetivos de que depende a sujeição à Fiscalização Prévia desta Câmara de Contas conforme o que dispõe a alínea d) do n.º 1 e 2 do artigo 32.º da LOCC;
- c) A 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato enviada para fiscalização prévia constitui uma alteração ao contrato visado pela CdC, de onde resultam encargos financeiros no valor total de 2.585.026,15 USD;
- d) A 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato assinada está em conformidade com a lei;
- e) A celebração da 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato foi aprovada pelo Conselho de Ministros, tendo a mesma sido assinada pelo Vice-Ministro das Obras Públicas, entidade com competências delegada para o efeito;
- f) A 4.<sup>a</sup> Adenda do Contrato encontra-se redigida em língua inglesa;
- g) A Adenda tem cabimento orçamental;
- h) Foi cumprido o prazo legal para envio do contrato à Câmara de Contas estabelecido no n.º 2 do artigo 62.º da LOCC;
- i) A adenda n.º 4 do contrato reporta-se a um contrato já executado, pelo que estando este já findo não se pode proceder à sua alteração, conforme o n.º 3 do artigo 27.º do RJCP.**
- j) Considerando-se possível a celebração da referida adenda, o procedimento pré contratual e a celebração do contrato teriam de ser realizados antes da execução material dos trabalhos.**
- k) Os efeitos materiais “realização da obra” ocorreram antes da sujeição da adenda a visto o que é violador do disposto no 31.º da LOCC, uma vez que, salvo disposição em contrário, só se podem produzir quaisquer dos seus efeitos, quer contratuais quer financeiros, após o visto.

**V. DECISÃO**

Pelos fundamentos acima expostos, **DECIDO RECUSAR O VISTO** à 4.<sup>a</sup> Adenda ao Contrato de Melhoria e Manutenção da Estrada Nacional N.º 1 Manatuto – Baucau, Pacote



228/

**TRIBUNAL DE RECURSO  
CAMARA DE CONTAS**

Rua Caicoli, Díli

Telefone: +670-3331148 - +670-3331149-website: [www.tribunais.tl](http://www.tribunais.tl)

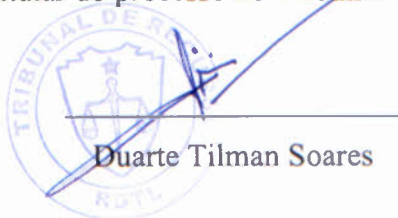
Processo: 10/VP/2023/CC

A01-02 (ICB/021/MPWTC-2015), nos termos do n.º 3 do do artigo 30.º da LOCC, por desconformidade da mesma com as leis aplicáveis.

Sem custas, registre e notifique, após, oportunamente proceda-se a publicação no Sítio do Tribunal de Recurso.

Díli, 15 de maio de 2022,

Juiz titular do processo no Tribunal de Recuso,

  
Duarte Tilman Soares