

*Scanned from photocopy by La'ó Hamutuk.*



PARLAMENTO NACIONAL DE TIMOR-LESTE  
Secretariado

**NOTA DE REENCAMINHAMENTO**

DE : SEC - GERAL

PARA : PRESIDENTE DO PARLAMENTO NACIONAL

DATA : 20 / 10 / 2011



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Dili, 20 de Outubro de 2011

Excelência,

Venho por este meio enviar ao Parlamento Nacional o Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano financeiro de 2010 aprovado pelo Tribunal de Recurso, nos termos do artigo 42º, nº 7, da Lei de Orçamento e Gestão Financeira.

Aceite, Excelência, os meus respeitosos cumprimentos

/s/

Cláudio de Jesus Ximenes  
Presidente do Tribunal de Recurso

S. E. o Presidente do Parlamento Nacional

c/c

S. E. o Primeiro-Ministro



## TRIBUNAL DE RECURSO

*Proc. 01/C.G.E./2011/TR*

### **PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2010**

#### **I. CONSIDERAÇÕES PREAMBULARES**

Nos termos do artigo 129º, nº 3, da Constituição, compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, *a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado.*

Tal competência é transitoriamente exercida por este Tribunal de Recurso, nos termos do artigo 164º, nº 1 e 2, da Constituição.

Por sua vez, é da competência da *Parlamento Nacional fiscalizar a execução orçamental do Estado e deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução*, conforme disposto nas alíneas d) e e) do nº 3 do artigo 95º da Constituição. O controlo e avaliação da actividade do Governo na execução orçamental, como em todas as áreas, pertencem ao Parlamento Nacional. O Parecer destina-se a esclarecer tecnicamente o Parlamento de modo a que este possa exercer um efectivo controlo político e informar os cidadãos, para lhes permitir exercer um controlo social, e remeter às entidades competentes o parecer para a efectivação da eventual responsabilidade financeira ou criminal (artigo 48º da Lei 13/2009, de 21 de Outubro)

Assim, neste relatório e parecer o Tribunal deve apreciar a actividade financeira do Estado no ano 2010 nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, designadamente nos seguintes aspectos: a) Cumprimento da lei de enquadramento do Orçamento do Estado, bem como a demais legislação complementar relativa à administração financeira; b) Comparação entre as receitas e despesas orçamentadas e as efectivamente realizadas; c) Inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais; d) Execução dos programas plurianuais do Orçamento do Estado, com referência especial à respectiva parcela anual; e) Movimentação de fundos por operações de tesouraria, discriminados por tipos de operações; f) Responsabilidades directas do Estado, decorrentes da assunção de passivos ou do recurso ao crédito público, ou indirectas, designadamente a concessão de avales; g) Apoios concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, designadamente subvenções, subsídios, benefícios fiscais, créditos, bonificações e garantias financeiras; h) Fluxos financeiros com o estrangeiro, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos (ver artigo 29º da Lei 9/2011).

É no cumprimento destes preceitos constitucionais e legais que se apresenta este Parecer do Tribunal de Recurso sobre a Conta Geral do Estado (CGE) relativa ao ano económico de 2010, recebida em 4 de Julho de 2011.

Antes deste parecer o Tribunal de Recurso apenas se pronunciou sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2009.

No relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado o Tribunal deve emitir um juízo sobre a legalidade e a correcção financeira das operações examinadas, podendo pronunciar-se sobre a economia, a eficiência e a eficácia da gestão e, bem assim, sobre a fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno. E pode ainda formular recomendações ao Parlamento Nacional ou ao Governo com vista à supressão das deficiências de gestão orçamental, tesouraria, dívida pública e património, bem como de organização e

funcionamento dos serviços.<sup>4</sup>

Mantém-se as limitações à apreciação da Conta Geral do Estado por parte deste Tribunal na fiscalização judicial da legalidade das despesas públicas como está previsto no artigo 42º da Lei nº 13/2009, de 21 de Outubro (Lei de Gestão Financeira e Orçamental) já apontadas no parecer apresentado sobre a CGE de 2009. Só com a instalação e funcionamento cabal do apoio técnico que se encontra previsto na Lei 9/2011, de 17 de Agosto, terá o Tribunal de Recurso os meios que lhe permitam uma fiscalização da execução orçamental, quer concomitante, quer em sede de apreciação da Conta Geral do Estado, sob o ponto de vista técnico-contabilístico. Efectivamente, uma análise capaz da execução orçamental impõe desde logo que o Tribunal possa, através da fiscalização concomitante, ir acompanhando a qualidade e nível de execução do Orçamento Geral do Estado (OGE) junto dos diversos departamentos do Estado, ficando desde logo mais habilitado a emitir uma opinião técnica ajustada sobre a Conta final da execução orçamental.<sup>6</sup>

Mais uma vez optou este Tribunal por não nomear um auditor independente, para efeitos de examinar as contas auditadas pelas mesmas razões já apontadas no parecer apresentado no ano transacto relativamente à Conta Geral do Estado de 2009: a) o artigo 42º, n. 3, da Lei 13/2009 apenas permite a esse auditor “examinar as contas auditadas”, o que significa que ele se limitaria a emitir um novo parecer semelhante à auditoria já junta ao processo; b) este Tribunal não vê lacuna ou deficiência que pudesse levantar suspeitas à isenção e qualidade da auditoria apresentada com a CGE, que foi efectuada por uma empresa internacional de reconhecido mérito; c) nesses termos, a realização de uma nova auditoria, iria atrasar o processo, com custos financeiros e políticos avultados sem vantagem manifesta.

Por esse motivo, e mais uma vez, decidiu este Tribunal emitir o presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado para o ano de 2010, apenas com base numa análise jurídico-formal, com fundamento nos elementos fornecidos pelo Governo, consciente das apontadas limitações, que se deixam expressas para a sua melhor compreensão.

## II. RELATÓRIO

### A. PROCESSO ORÇAMENTAL

A Proposta de Orçamento deu entrada no Parlamento Nacional a 15 de Outubro de 2009, em conformidade com o disposto no artigo 30º, nº 1, da Lei nº 13/2009, de 21 de Outubro (Lei de Gestão Financeira e Orçamental).

O Orçamento Geral do Estado foi aprovado pelo Parlamento Nacional a 3 de Dezembro de 2009 e foi publicado no Jornal da República de 23 de Dezembro.

Quanto à elaboração do orçamento verifica-se que

1. O orçamento observou basicamente o disposto na Lei de Gestão Financeira e Orçamental;
2. Contudo, não foram consideradas as receitas de fundos provenientes dos países doadores (em violação do disposto no artigo 33º da Lei de Gestão Financeira e Orçamental), situação já registada no orçamento de 2009, mas que se compreende dada a dificuldade resultante da falta de informação dos próprios doadores;
3. Antes da rectificação do orçamento já se constatava que, “no geral os gastos do governo aumentaram para mais do dobro em comparação com o ano fiscal de 2007”;<sup>8</sup>
4. Houve necessidade de rectificação do orçamento, revendo em alta o orçamento das despesas com ultrapassagem de financiamento a partir do Fundo Petrolífero, ultrapassando o Rendimento Sustentável Estimado do Fundo, o qual já tinha sido exaurido com a proposta de Orçamento original, rectificação que

<sup>4</sup> Acórdão proferido no processo nº 01/C.G.E./2011/TR.

<sup>6</sup> “O controlo de gestão orçamental das entidades públicas deverá fazer-se de forma sistemática e sucessiva e incluirá a fiscalização da regularidade financeira e a análise da eficiência e da eficácia dos serviços e organismos” (Telmo Rebola Pascoal e Jorge H. V. Ribeiro, “Relatório de Gestão das Entidades Públicas e Privadas Portuguesas — Instrumento de informação e de controlo da actividade”, Boletim da OROC, Out./Dez. 2001, Lisboa, pag. 51), citado no aludido parecer sobre a CGE de 2009.

<sup>8</sup> Discurso do Primeiro Ministros na apresentação do Orçamento Geral do Estado para 2010.

aumenta a despesa prevista em 27%;

5. A proposta de alteração obedeceu ao formalismo legal e foi aprovada pelo Parlamento Nacional (Lei nº 8/2010, de 14 de Julho), tendo a proposta de rectificação obedecido ao disposto no artigo 35º da Lei de Gestão Financeira e Orçamental.

Não existe diploma de execução orçamental, para além da própria Lei do OGE.

Segundo a COE foi a seguinte a execução orçamental:

	Estimativas Orçamentais Originais (US\$'000)	Estimativas Orçamentais Rectificadas (US\$'000)	Estimativas Orçamentais Finais (US\$'000)	Receitas/ Despesas Concretas (US\$'000)	Variação
<b>RECEITAS</b>					
<i>1. Receitas Domésticas (2+3)</i>	<b>87,200</b>	<b>94,700</b>	<b>94,700</b>	<b>96,591</b>	<b>102%</b>
2. Receitas Fiscais	60,480	47,600	47,600	50,097	105%
3. Receitas Não Fiscais	26,720	47,100	47,100	46,494	99%
<i>4. Receitas de Capital a partir do Fundo Petrolífero</i>	502,000	811,000	811,000	811,000	100%
<b>5. Total de Receitas do Orçamento do Estado (1+4)</b>	<b>589,200</b>	<b>905,700</b>	<b>905,700</b>	<b>907,591</b>	<b>100%</b>
<b>DESPESAS</b>					
<i>6. Despesas Recorrentes (7+8+9+10)</i>	<b>443,188</b>	<b>585,198</b>	<b>584,131</b>	<b>543,083</b>	<b>93%</b>
7. Salários e Vencimentos	97,708	99,099	99,378	91,494	92%
8. Bens e Serviços	210,280	266,998	259,020	245,101	95%
9. Capital Menor	29,809	34,469	41,469	38,106	92%
10. Transferências	105,390	184,632	184,493	168,382	91%
<i>11. Capital e Desenvolvimento</i>	<b>216,808</b>	<b>252,783</b>	<b>253,851</b>	<b>215,644</b>	<b>85%</b>
<b>12. Total Despesas Recorrentes + Capital (6+11)</b>	<b>659,996</b>	<b>837,981</b>	<b>837,981</b>	<b>758,729</b>	<b>91%</b>
<b>EXCEDENTE / DÉFICE</b>					
<i>13. Excedente/(Défice) Recorrente (1-6)</i>	- 355,988	- 490,498		- 446,492	
<i>14. Excedente/(Défice) Fiscal (1-12)</i>	- 572,796	- 743,281		- 662,138	
<i>15. Défice Fiscal financiado através de:</i>					
a. Receitas de Capital Fundo Petrolífero	502,000	811,000		811,000	
b. Levantamentos de Reservas Dinheiro	70,796	- 67,719		148,862	

Verifica-se, pois, que as estimativas orçamentais mantiveram-se próximas do previsto no orçamento rectificativo, com variações por vezes mais acentuadas mas em média aceitáveis ao nível das despesas, e a execução orçamental ficou sempre aquém do previsto quanto às despesas e ultrapassou o previsto relativamente às receitas correntes.

## B. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. O sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar alguma incapacidade para produzir informação fíavel de forma tempestiva. Mantém-se, assim, a necessidade de que os procedimentos de conciliação e agregação de dados a fornecer sejam revistos, de modo a garantir a sua fiabilidade.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Manuela Ferreira Leite, loc. cit. (“Transparency in public management is one of the key components of good governance and is of enormous importance in fighting corruption. This being the case, for countries that need foreign investment to accelerate their development, having a high level of good management is a comparatively important advantage, not only to mobilize resources for development but mainly to attract and promote investment”).

Neste contexto, o Tribunal reafirma a necessidade de existência de informação credível sobre a execução orçamental para permitir o cabal desempenho das suas atribuições no tocante ao respectivo acompanhamento e preparação e emissão do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

2. A Conta Geral do Estado que ora se analisa não revela melhoria na execução orçamental e no controlo das receitas e das despesas, relativamente à do ano 2009. O que evidencia que ainda há muito a fazer para que a República Democrática de Timor-Leste tenha as suas contas públicas devidamente ordenadas e controladas.<sup>11</sup> “A ausência de informações sobre expectativas de financiamento a médio prazo limita a capacidade do Governo para conduzir planeamento a longo prazo e análises macroeconómicas numa base consolidada.”<sup>12</sup>

3. Foi devidamente rectificada a objecção apresentada no Parecer relativo à Conta Geral do Estado de 2009<sup>13</sup> tendo sido devidamente ponderadas as receitas e despesas do Estado efectivamente cobradas ou desembolsadas até 28 de Fevereiro de 2010, embora se mantenha a falta de desagregação das respectivas receitas e despesas, tornando impossível determinar se houve violação do disposto no artigo 43º, nº 1, da Lei de Orçamento e Gestão Financeira<sup>14</sup>.

Aliás, “as directrizes do Manual de Estatísticas de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (MEFP 2001) estão voltadas para as estatísticas de finanças públicas e não especificamente para a contabilidade do sector público, embora exerçam certa influência sobre as informações contábeis”.<sup>15</sup>

4. Não obstante a falta de previsão orçamental das ajudas externas as mesmas foram devidamente discriminadas- na Conta Geral do Estado, o que se realça como facto positivo, sem prejuízo de se reafirmar a necessidade de se procurar alcançar a necessária previsibilidade de tais ajudas no Orçamento Geral do Estado.

5. A questão do deficit e do superavit orçamental suscita igualmente algumas considerações.

A execução orçamental revelou um excedente de 148,862 US\$'000.<sup>16</sup>

Conforme consta do próprio Orçamento Geral do Estado, o deficit orçamental é suportado por transferências efectuadas a partir do Fundo Petrolífero.

Nos termos do artigo 7º, nº 1, da Lei do Fundo Petrolífero (Lei nº 9/2005, de 3 de Agosto), “*sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º, os únicos débitos autorizados ao Fundo Petrolífero são transferências electrónicas efectuadas nos termos do presente artigo, bem como dos artigos 8.º a 10.º, para crédito de uma conta única do Orçamento do Estado*”. Ou seja, a própria Lei reconhece a necessidade de financiamento do deficit orçamental a partir do Fundo Petrolífero, estipulando os limites do mesmo com base na estimativa do rendimento sustentável para o ano a que diga respeito (artigo 8º). Isto significa que as transferências do Fundo Petrolífero não devem ser equivalentes ao montante total do rendimento sustentável previsto, mas as estritamente necessárias para cobrir o deficit orçamental, sendo certo que estas nunca

---

<sup>11</sup> “Uma Administração Pública moderna exige cada vez mais informação contabilística útil para a tomada de decisões e para o controlo orçamental, maior rigor e transparência na utilização dos dinheiros públicos, a par de unia modernização de procedimentos que facilite a consolidação de contas do Estado” (José Manuel Pereira de Araújo, in “A Implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública e dos Planos Sectoriais dos Serviços Autónomos da Administração Central: Estudo e Análise”, Universidade do Minho, Braga, 2005, pág. 22, citado no Parecer sobre a CGE de 2009).

<sup>12</sup> Discurso do Primeiro Ministos na apresentação do Orçamento Geral do Estado para 2010.

<sup>13</sup> Ponto 3º das recomendações gerais.

<sup>14</sup> Uma das limitações do regime de caixa é justamente a de não antever uma futura receita a auferir ou uma despesa que a entidade deverá incorrer. A entidade só registrará o fato contábil no momento em que ocorrer o efectivo recebimento ou o desembolso, estando sujeita a surpresas no gerenciamento dos recursos e dificultando projecções (Leonardo Silveira do Nascimento, in “Orçamentos e Sistemas de Informação”, Finanças Públicas — Xlii Prémio Tesouro Nacional, Brasil, 2008, pág. 10, ainda citado no Parecer sobre a CGE de 2009).

<sup>15</sup> Leonardo Silveira do Nascimento, ob. cit., pág. 8.

<sup>16</sup> As situações de superavit, ou excedente orçamental, ainda se enquadram no princípio do equilíbrio orçamental (Sousa Franco, in “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, vol. I, 4a edição, 13a reimpressão, Almedina, Coimbra, 2010, pág. 365).

poderão exceder o aludido rendimento sustentável.<sup>17</sup>

A existência de superavit orçamental é comumente vista como sintoma de boa execução orçamental, porquanto o Estado conseguiu conter as suas despesas correntes a um nível inferior ao das receitas ordinárias.<sup>18</sup> Porém, tal asserção só poderá ter acolhimento, como se referiu, relativamente às receitas ordinárias (serem as receitas ordinárias superiores às despesas correntes).

No caso de Timor-Leste, face à falta de receitas correntes suficientes, o orçamento geral do Estado apresenta sempre deficit, o qual é suportado pelo Fundo Petrolífero, tendo a lei o claro objectivo de que as transferências deste fundo sejam apenas as estritamente necessárias para suportar tal deficit.

Assim, o excedente aludido revela, por um lado, falta de eficiência na previsão das despesas e correspondente execução orçamental. Daqui resulta a necessidade de uma melhoria técnico-profissional dos departamentos do Estado, porquanto o problema é generalizado, por forma a garantir uma maior equilíbrio orçamental que evite a existência do aludido superavit.

Por outro lado, impõe-se ao Governo uma definição clara do destino a dar às verbas orçamentais não gastas, sendo certo que nada é referido na Conta Geral do Estado ora em análise.

### III. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

#### A. ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO

No que respeita à receita, dadas as limitações supra referidas, procedeu-se à conferência da Conta Geral do Estado e do Orçamento Geral do Estado, conjugada com o relatório da auditoria apresentado, assim como com o Parecer da Conta Geral do Estado de 2009, para -se descortinar a concreta forma de execução orçamental, embora sem poder aferir da idoneidade das informações proferidas.

#### B. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. As receitas fiscais foram significativamente inferiores ao previsto no orçamento inicial, revelando um valor de cerca de US\$ 2,500,000 superior ao constante do orçamento rectificativo, sendo de cerca de US\$ 2,160,000 o valor superior ao previsto na arrecadação de outros impostos. Porém, incompreensivelmente, o valor das receitas previstas para os impostos de pessoas individuais foi excessivamente inferior aos valores arrecadados no ano anterior (para os empregados do Governo apresentou-se uma previsão de receitas de US\$ 60,000, quando no ano anterior se tinha arrecadado US\$ 530,000), o que resultou numa cobrança de 1125%. Situação semelhante aconteceu com o Imposto Especial de Retenção (que teve uma receita concreta de US\$ 6,156,000, quando tinha sido orçamentada para 2010 uma receita de apenas US\$ 4,490,00), que por isso obteve uma cobrança muito superior ao previsto (182%).

2. Trata-se de erros manifestos na elaboração do OGE, que se recomenda sejam evitados.

3. Relativamente ao ano anterior, verificou-se um aumento significativo dos impostos directos, o que pode indiciar um aumento da actividade económica preconizado pelo Governo; mas, em sentido oposto, verificou-se um decréscimo acentuado das receitas não fiscais relativamente a 2009, cerca de US\$ 4,000,000 menos (as quais já haviam sido igualmente orçamentadas em valor muito inferior às receitas de 2009).

4. Assim, embora se assinala a melhoria da cobrança fiscal relativamente ao montante orçamentado (e nesta medida apenas em função da rectificação orçamental), não se pode deixar de assinalar as apontadas reduções relativamente ao ano anterior, embora as receitas fiscais tenham permitido a final um aumento das Receitas Domésticas de cerca de US\$ 2,500,000.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Daqui resulta, por exemplo, que o recurso a dinheiro, em "cash", resultante de superávit do ano anterior para suporte do deficit orçamental, pode implicar uma violação do aludido limite do rendimento sustentável, conforme ocorreu no ano transacto, o que, por lapso, não foi apontado no Parecer então proferido, pelas razões que se irão expor infra.

<sup>18</sup> Embora esta ideia comece a ser fortemente contestada (David Richardson, "Why the obsession with a budget surplus?", in <http://www.abc.net.au>, e John Wanna, "Worshipping the debt-free mantra of surplus", in <http://theconversation.edu.au>).

<sup>19</sup> Importa lembrar que no seu discurso de apresentação do OGE o Primeiro-Ministro sustentou que "os gastos do governo continuarão a constituir um forte estímulo, potenciados por uma melhor execução orçamental".

5. Por outro lado, verifica-se a ausência de informação final relativamente a várias receitas, como sejam os Tribunais, Taxa sobre Inspeção de Veículos, Taxa de Carta de Condução e Outras Taxas de Transportes.

6. O Tribunal recomenda, mais uma vez, que o modelo de contabilização das receitas passe a ser sustentado por um sistema informático de registo das receitas capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

7. Por outro lado, como já foi referido no anterior Parecer, é necessário melhorar significativamente a política fiscal e a eficácia na cobrança de receitas de modo a reduzir o recurso às transferências de capital como forma de financiamento do Estado (as receitas de capital implicam por definição uma alteração da situação activa do património do Estado, que assim fica mais pobre), em cumprimento do imperativo constitucional do artigo 144º, nº 1, da Constituição da RDTL.<sup>20</sup>

8. As receitas provenientes de dotações de apoios externos de terceiros (“quantia significativa”, segundo o relatório da auditoria, aqui em nada diferente do relatório à Conta de 2009) não foram devidamente mais uma vez consideradas no OGE, mas foram contemplados na Conta Geral do Estado, ficando assim por determinar o valor exacto das receitas recebidas.

9. O Tribunal insiste na recomendação de que se encontre um mecanismo orçamental que permita contabilizar de forma tão rigorosa quanto possível as receitas provenientes dos apoios externos de terceiros.

10. O “Fundo Consolidado” obteve uma quantia significativa de dinheiro (relatório da auditoria). Embora se tenha iniciado um processo de controlo dos recibos por pagamentos feitos em dinheiro antes do registo contabilístico, especificamente em relação às contas bancárias,<sup>21</sup> “algum dinheiro recebido, incluindo de vendas de arroz e taxas da universidade, foi usado para efectuar pagamentos anteriores à sua entrada nos registos financeiros”<sup>22</sup>.

11. É fundamental conseguir exercer um controlo eficaz sobre os recebimentos em numerário depositados nos bancos, única forma de garantir a correspondência dos depósitos efectuados com os valores arrecadados.

12. Assim, o Tribunal recomenda que se fortaleça o mecanismo já iniciado de controlo de tais operações.

13. Recomenda-se, de novo, que se exerça um maior rigor na previsão das receitas, de modo a evitar discrepâncias significativas entre a previsão orçamental e a execução final.

14. A falta de desagregação da rubrica relativa às receitas impede uma análise mais detalhada da execução orçamental nesta área, sendo de salientar as limitações do Tribunal na elaboração do presente parecer, já referidas.

15. Recomenda-se, pois, que a CGE seja mais minuciosa com apresentação das receitas desagregadas, para permitir ao Tribunal e ao público em geral uma melhor análise do nível de execução orçamental.

#### IV. EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

##### A. ÂMBITO DE VERIFICAÇÃO

Também no que respeita à despesa, procedeu-se à conferência da CGE e do OGE, conjugada com o relatório da auditoria apresentado e a CGE de 2009 e respectivo Parecer, para se descortinar a concreta

<sup>20</sup> De forma a estreitar a diferença entre as despesas e as receitas domésticas a médio prazo o Governo pretende intensificar esforços para aumentar as receitas fiscais, alargando a base e melhorando significativamente a administração fiscal. Duas reformas específicas que contribuirão muito para tal serão os programas para melhorar a referenciação cruzada de .números de identificação fiscal entre Alfândegas e impostos de rendimentos empresariais, e o reforço da capacidade de auditoria e cumprimento de instituições fiscais (discurso do Primeiro Ministro aquando da apresentação da proposta de rectificação do DOE).

<sup>21</sup> O que constitui clara melhoria relativamente à situação verificada no ano de 2009 em que não havia “qualquer controlo prévio (apenas se considerando os valores efectivamente depositados nos bancos)” (Parecer sobre a CGE de 2009).

<sup>22</sup> Relatório da auditoria (pág. 14).

forma de execução orçamental, embora sem poder aferir da idoneidade das informações proferidas.

## B. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. Os pagamentos efectuados até 28 de Fevereiro de 2010 deviam ser devidamente desagregados de forma a comprovar-se a correspondência com as obrigações pendentes a 31 de Dezembro do ano anterior. A possibilidade de execução orçamental para além do ano fiscal, segundo o método de caixa, pode adular a verdade da execução orçamental.

3.(*sic*) O Tribunal recomenda, pois, que se cumpra o objectivo que já havia sido traçado na Proposta de OGE para 2009.

4. Conforme se constata da leitura da auditoria os comprovativos disponíveis (ou facultados para auditoria das contas) relativos aos pagamentos em dinheiro foi limitado, o que inviabiliza a comprovação dos mesmos.

5. Restou, assim, à auditoria limitar a sua análise aos montantes depositados e levantados das contas bancárias, sem possibilidade de comprovação da correcção dos mesmos.

6. A auditoria verificou o pagamento por algumas instituições a empregados inexistentes nos seus quadros. Trata-se de situação grave eventualmente indiciadora de responsabilidade criminal e/ou civil.

7. O Tribunal recomenda, uma vez mais, a rápida implementação de uma base de dados actual de absoluta fiabilidade e o controlo rigoroso dos pagamentos efectuados.

8. A Conta Geral do Estado não contém qualquer desagregação das despesas por ministério ou outras instituições que procedem a pagamentos, o que não permite um controlo mínimo da legalidade dos mesmos. Assim, por exemplo, terão sido efectuados investimentos de “17,5 milhões para a compra, armazenamento e distribuição de arroz em todo o País”.<sup>24</sup> Porém, analisando a conta relativamente às despesas do Ministério do Turismo, Comércio e Industria, temos apenas a apresentação de uma verba global de “Bens e Serviços” do Fundo de Segurança Alimentar, no valor global de US\$ 39,068,837, o que não permite determinar quanto foi dispendido na compra de arroz e quanto se gastou em outras rubricas e quais.

Esta é uma situação comum a toda a Conta na parte respeitante às despesas, com excepção dos pagamentos de salários a funcionários, mas aqui ainda com a situação já referida em 6.<sup>25</sup>

9. É, pois, essencial que a Conta Geral do Estado desagregue tanto quanto possível as despesas efectuadas pelo Estado, única forma de se poder minimamente comprovar as mesmas. Doutro modo seria impossível a este Tribunal e, conseqüentemente, ao Parlamento Nacional, desempenharem a sua função de controlo e fiscalização da actividade do Estado na execução orçamental.<sup>26</sup>

10. Do mesmo modo, como já foi salientado por este Tribunal, a constitucionalidade dos fundos e reservas orçamentais depende sempre do conhecimento preciso dos fins a que se destinam e do conhecimento pormenorizado das despesas pagas com recurso aos mesmos, sob pena de violação do disposto no artigo 145º, nº 2, da Constituição.<sup>27</sup>

11. Assim, o Tribunal recomenda mais uma vez, como já referido em 9, que as despesas pagas com recurso a tais fundos ou reservas (Fundo da Segurança Alimentar, Reserva de Contingência e fundos do

---

<sup>24</sup> Discurso do Primeiro Ministro na apresentação da Proposta de Lei de rectificação do Orçamento Geral dos Estado.

<sup>25</sup> A regra da especificação encontra o seu fundamento numa necessidade de clareza e nos próprios objectivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência (Sousa Franco, ob. cit., pág. 353).

<sup>26</sup> A desagregação das despesas é essencial para cumprimento da proibição constitucional do artigo 145º, nº 2, da Constituição. A função constitucional do orçamento exige a especificação das receitas e das despesas suficientemente desagregadas para permitir que a decisão do Parlamento Nacional e o controlo público sejam eficazes (Gomes Canotilho e vital Moreira, ob. cit., pág. 1109).

<sup>27</sup> Parecer sobre a CGE de 2009.



governo) sejam desagregadas para que se tenha uma noção fundamentada e precisa do seu uso.<sup>28</sup>

#### V. PARECER

Face ao exposto, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 42.º da Lei 13/2009 (Orçamento -e Gestão Financeira), 129.º, n.º 3, e 164.º da Constituição, com as limitações expostas e as recomendações formuladas, o Tribunal de Recurso, julga validamente prestadas as contas do Estado e aprova o presente Parecer sobre a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2010, para ser remetido ao Parlamento Nacional, nos termos do artigo 42.º, n.º 7, da Lei de Orçamento e Gestão Financeira.

\*

- Diligencie pela publicação do Parecer no Jornal da República.
- Diligencie pelo envio de cópia certificada do Parecer ao Parlamento Nacional, nos termos do artigo 42.º, n.º 7, da Lei de Orçamento e Gestão Financeira, com conhecimento ao Governo.
- Oportunamente, archive.

Dili, 20 de Outubro de 2011

OS Juizes do Tribunal de Recurso



Cláudio de Jesus Kimeres – Presidente e Relator



Maria Natércia Gusmão Pereira



José Luís da Goia

---

<sup>28</sup> A expressa inclusão dos serviços e fundos autónomos é um importante factor de racionalização e transparência orçamental das finanças públicas, dado o volume das despesas e receitas neles envolvidas (Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., pág. 1105).