

Aspetos jurídicos do regime duodecimal em Timor-Leste

Guido Lopes¹

Resumo: O presente trabalho versa sobre o impacto do regime duodecimal em Timor-Leste, propondo-se a analisar quais as necessidades do país quando vive sem orçamento geral do Estado aprovado dentro dos trâmites temporais normais. Consideramos ser este um tema da maior relevância para a dialética do sistema de Finanças Públicas de Timor-Leste. Assim, a análise é composta por quatro (4) partes: na primeira tratamos o conceito do orçamento geral do Estado, incluindo as suas categorias de despesas, bem como os princípios jurídicos orientadores da sua preparação, aprovação e execução; na segunda parte abordamos a questão principal, isto é, o regime duodecimal, a sua natureza e o seu enquadramento jurídico, incluindo a sua preparação, aprovação, execução e vigência; num terceiro momento analisamos a sucessão de regimes de duodécimos, desde 2018 até ao presente; por fim, apresentaremos as nossas conclusões.

Palavras-chave: (1) orçamento geral do Estado; (2) regime duodecimal; (3) execução orçamental; (4) execução do regime de duodécimos.

¹ O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Em 2019, foi *Junior Legal Professional* no Gabinete Jurídico do Ministério da Educação de Timor-Leste. Presentemente, é Oficial Jurídico no Instituto do Petróleo e Geologia, I. P. Colaborou, ainda, no segundo número da Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

Introdução

As finanças públicas de um país são muito importantes para a realização dos planos de desenvolvimento, quer para o financiamento das atividades do Estado, quer para o funcionalismo público (funcionamento da máquina do Estado - Administração Pública) e, ainda, para a satisfação das necessidades públicas sociais dos cidadãos. No entanto, para uma satisfação eficaz, eficiente e rigorosa dessas necessidades, é essencial observar os quadros legais existentes que regulam e que refletem Timor-Leste como um Estado de Direito de acordo com o artigo 1.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (adiante designada CRDTL). A questão que nos propomos tratar é, pois, a seguinte: aquando uma situação em que o país não aprova o orçamento do Estado para um novo ano financeiro, ainda que saibamos que cada orçamento se dedica a um só ano, como é que o país funciona? Como é que garante a satisfação das necessidades públicas?

A solução encontra-se no quadro legal, designadamente na Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (doravante designada LOGF) a qual determina que, quando o país está sem orçamento geral do Estado, ou seja, quando ainda não houve aprovação do documento para o novo ano, o Governo pode prever uma dotação orçamental temporária para garantir o seu funcionamento, nos termos do artigo 31.º da LOGF.

Timor-Leste vive uma situação de incerteza política há três anos, e, conseqüentemente, tem vindo a recorrer a dotações

orçamentais temporárias para financiamento da atividade governativa, uma vez que se têm verificado atrasos sucessivos na aprovação do orçamento geral do Estado. Tal situação tem um grande impacto no desenvolvimento no país, traduzindo-se em dificuldades acrescidas para o Estado atingir os seus objetivos, o qual se vê obrigado a sobreviver sem ter um orçamento que financie os seus programas e planos de desenvolvimento.

1. O orçamento geral do Estado

Antes de avançarmos no regime jurídico-orçamental, importa ter uma ideia do que são finanças públicas. Assim, *finanças públicas* é uma expressão que designa toda situação que se relaciona com a cobrança de receitas e a realização das despesas com o objetivo de corresponder às necessidades económicas (MARTINS, 2018: 15). Para um melhor entendimento, Sousa Franco dividiu finanças públicas em três sentidos: (i) *em sentido orgânico*, que se refere ao conjunto de órgãos do Estado que têm atribuições para gerir os recursos económicos, a fim de corresponder a determinadas necessidades públicas; (ii) *em sentido objetivo* alude à atividade em que o Estado, através do seus órgãos, utiliza bens financeiros para a satisfação de determinadas necessidades sociais; e (iii) *em sentido subjetivo* compreende as regras e princípios da disciplina científica que regulam a atividade financeira do Estado na satisfação das necessidades públicas que lhe são atribuídas (FRANCO, 2001 *apud* Martins, 2018: 15). Portanto, por *finanças públicas* deve entender-se a atividade financeira do Estado através dos seus órgãos (o setor público-administrativo) para realizar as despesas

e cobrar as receitas, com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas sociais.

Teoricamente, o orçamento geral do Estado é constituído por três elementos: o primeiro é o elemento *económico* - a previsão de uma gestão do orçamento que se refere aos planos financeiros a serem realizados; o segundo elemento é o *político*, na medida em que as previsões dos planos financeiros e a gestão orçamental têm sempre de obter autorização política pelo representante legítimo do povo, e. g. o Parlamento Nacional; e o último elemento é o *jurídico* traduzindo-se na gestão orçamental e execução dos planos financeiros que devem seguir as regras e os instrumentos jurídicos de contabilidade (FRANCO, 2015: 337). Assim, o orçamento geral do Estado é uma previsão de despesas e de receitas e, por outro lado, é um instrumento financeiro que prevê o montante das despesas a serem realizadas e o montante das receitas a serem cobradas num ano financeiro (MARTINS, 2018: 207). Também pode ser definido como um conjunto de toda a atividade financeira que necessita de dinheiro público, mas pode ser visto como uma previsão económica ou de planos financeiros de receitas e despesas do Estado para o período de um ano (FRANCO, 2015: 336). Por conseguinte, entendemos que o orçamento do Estado é uma previsão da atividade financeira do Estado composta por uma previsão das despesas e receitas de cada órgão do Estado para o período de um ano.

Usualmente, o orçamento geral do Estado timorense divide-se em várias categorias, designadamente o capital de desenvolvimento, o capital menor, os salários e vencimentos, os

bens e serviços e as transferências públicas². A categoria do capital de desenvolvimento é uma cabimentação orçamental que se destina a financiar as despesas das infraestruturas de custo maior e os investimentos estratégicos que na sua previsão vão dar retornos financeiros. A categoria de capital menor é uma cabimentação orçamental destinada a despesas de apoio ao serviço público, como a aquisição de automóveis, motorizadas, etc., com a finalidade de facilitar o funcionamento dos serviços públicos. A cabimentação orçamental de salários e vencimentos está alocada às despesas, como as retribuições mensais dos serviços prestados por todos os trabalhadores da Administração Pública. Nos bens e serviços, o orçamento é designado para as despesas com os materiais de apoio à máquina do Estado, como as compras ou aquisições de papel, computadores, mesas, cadeiras, etc. E, por último, as transferências públicas são uma categoria orçamental, cuja finalidade é diferente das outras, porque se destina a infraestruturas básicas, mas através de parcerias entre entidades públicas e também entre entidades públicas e entidades privadas, com o objetivo de evitar que os serviços sejam centralizados nos serviços públicos. Esta categoria é normalmente chamada de subvenções públicas.

O orçamento geral do Estado está consagrado no artigo 145.º da CRDTL, cujo n.º 1 impõe que o orçamento discrimine de modo eficiente e eficaz as despesas e as receitas e evite as dotações com natureza secreta. Acresce que a lei que dita a preparação, a execução e a gestão do orçamento geral do Estado - LOGF - é aprovada pelo Parlamento Nacional, e

² Vide a título de exemplo a lei do orçamento geral do Estado para 2018 - Lei n.º 2 /2018, de 27 de setembro, na sua alínea a) do artigo 1.º.

contempla vários princípios jurídicos que orientam a preparação, a elaboração e a execução dos orçamentos gerais do Estado timorenses.

O primeiro princípio mencionado na lei é o *princípio da anualidade* - artigo 3.º da LOGF. Segundo este princípio, o orçamento do Estado tem uma duração ou vigência anual, mas pode ser elaborado com uma perspetiva plurianual para as despesas de infraestruturas ou de grandes projetos de longa duração, de acordo com os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo. A lei também determina que o ano financeiro coincide com o ano civil. Todas as dotações orçamentais caducam no dia 31 de dezembro, ou seja, as atividades anuais planeadas, que embora cabimentadas não se realizem até 31 de dezembro, caducam imediatamente, como prevêm os n.ºs 6 e 7 do artigo 3.º da LOGF.

Por sua vez, o *princípio da unidade ou universalidade*, consagrado no artigo 4.º da LOGF, impõe que a preparação, elaboração e execução do orçamento de todos os serviços do Estado, bem como dos serviços dos fundos autónomos devem estar num único documento, ou seja, num só orçamento, e proíbe a sua feitura em múltiplos mecanismos para escapar à autorização política e à transparência na execução (FRANCO, 2015: 350). Também, as receitas devem ser previstas unicamente no orçamento geral do Estado, estando proibida a sua previsão noutros instrumentos, com o objetivo de dificultar o seu conhecimento por parte do órgão executor e do seu controlo (MARTINS, 2018: 209).

Já o artigo 5.º da LOGF dita o *princípio de não compensação*. Este é uma parte do princípio da discriminação orçamental, que exige que o orçamento do Estado não contemple valores líquidos, mas antes de forma bruta, pois todas as despesas e as receitas devem ser inscritas e não há um orçamento destinado a compensar as perdas ou os ganhos na sua execução. Proíbe também que nos planos de despesas inscritas se faça qualquer dedução para cobrir as atividades que não estão inscritas, isto é, para outra natureza, exceto nos termos da lei — veja-se o n.º 1 do artigo 5.º da LOGF. Uma outra parte do princípio da discriminação orçamental está inscrita no artigo 6.º LOGF — o *princípio da não consignação*. Este princípio decreta que a cobrança de receitas deve ser utilizada para a cobertura das despesas que estão inscritas no orçamento. O princípio exige ainda que a elaboração do orçamento seja conjunta. Porém, nas situações em que as receitas são oriundas da própria produção artística comunitária, por relação contratual, ou por subsídio ou donativos e por imposição legal, admite-se que possam cobrir despesas não inscritas no orçamento — n.º 2 do artigo 6.º da LOGF.

O *princípio da especificação* determina que a elaboração do orçamento deve especificar, de forma suficiente, as receitas previstas e as despesas a fixar. De outra forma, exige que a elaboração do orçamento de todos os setores públicos individualize as despesas e receitas, de acordo com plano de atividades e programas, segundo o n.º 1 do artigo 7.º da LOGF.

O artigo 8.º da LOGF contempla o *princípio do equilíbrio orçamental*. Este princípio ordena que a previsão orçamental deve estabelecer os recursos necessários para cobrir todas as

despesas inscritas. Por outro lado, impõe que o orçamento de todos os setores públicos revele a previsão das receitas efetivas que podem cobrir despesas inscritas, almejando-se um orçamento equilibrado, onde as receitas efetivas permitem cobrir suficientemente as despesas efetivas (MARTINS, 2018: 220).

Exige-se, também, que a elaboração e execução do orçamento seja baseada na eficiência e na eficácia, com o objetivo de assegurar recursos para as gerações vindouras — conforme dita o *princípio da equidade intergeracional* mencionado no artigo 9.º da LOGF. Impõe-se ainda, que não podem ser previstos gastos excecionalmente penosos no presente, sem haver uma perspetiva futura, como nos contratos plurianuais ou no investimento público, que possuem efeito multiplicador, os encargos da dívida pública e o financiamento do sector empresarial do Estado, as pensões de reforma, etc., os quais têm benefícios e aproveitamentos futuros (MARTINS, 2018: 220).

O oitavo princípio referido é o *princípio da publicidade*. O artigo 11.º da LOGF proclama a exigência de que o orçamento de todos os setores públicos seja publicado, para o conhecimento de todos os cidadãos, como um pressuposto da eficácia da ideia de autorização e consentimento para a realização das despesas e para a cobrança das receitas. Consequência desta exigência é a publicação obrigatória da lei do orçamento geral do Estado e do decreto de execução no *Jornal da República*.

Por último, regista-se o *princípio da sujeição ao plano oficial de contabilidade pública*, conforme indica o artigo 10.º da LOGF. O orçamento do setor público está sujeito ao plano oficial de

contabilidade pública. No entanto, pode estar ainda sujeito a outros meios financeiros de boa gestão, desde que permitidos pela lei. Portanto, a aplicação deste princípio permite fornecer informações relativas à situação financeira do Estado, no âmbito da sua tomada de decisões na execução orçamental, e também fornecer informações para o cálculo da contabilidade nacional (MARTINS, 2018: 226).

Depois dos princípios, importa dissecar o conteúdo do orçamento. De acordo com o artigo 22.º da LOGF, o orçamento geral do Estado deve incluir:

- a) [i]nformação geral sobre o orçamento; b) [u]m plano com as dotações das despesas e as previsões das receitas; c) [i]nformação sobre o ativo e o passivo (...) e p) [o]utras informações consideradas relevantes pelo Governo.

Além disso, o orçamento do Estado também deve enunciar a entidade responsável pela dotação orçamental, bem como a categoria de despesas e as dotações correspondentes a despesas obrigatórias de montante certo conhecidas à data da apresentação do orçamento do Estado, nos termos do artigo 23.º da LOGF.

Quanto à iniciativa, cabe ao Governo elaborar a proposta do orçamento geral do Estado, como previsto no n.º 1 do artigo 145.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 115.º da CRDTL. A proposta de lei do orçamento deve seguir a forma de articulado, do mesmo modo que as outras leis, sendo ainda composta por tabelas orçamentais — designadamente:

- a) [t]abela I, estimativa das receitas a serem cobradas; b) [t]abela II, as dotações do orçamento geral do Estado; c) [t]abela III, órgãos autónomos que são parcialmente financiados por receitas

próprias dentro do orçamento geral do Estado. (Artigo 28.º da LOGF).

De acordo com os artigos 25.º e 29.º da LOGF, podem ainda ser adicionadas outras tabelas devidamente aprovadas no articulado.

Anualmente, o Governo deve submeter a proposta de lei do orçamento geral do Estado até ao dia 15 de outubro, salvo nas situações de demissão do Governo, tomada de posse de um novo Governo e o termo da legislatura. Nestas situações, o Governo pode apresentar a proposta de lei do orçamento noutra data de acordo com o artigo 30.º LOGF. Depois da submissão da proposta de lei do orçamento geral do Estado ao Parlamento Nacional e da sua promulgação pelo Presidente da República, cabe ao Governo a sua execução. Normalmente, para a execução do orçamento geral do Estado, a lei impõe que o Governo deve estabelecer um regulamento para a sua execução — *Decreto de Execução*³.

2. Regime duodecimal

Quando o regime duodecimal entra em vigor num período orçamental, as dotações orçamentais só podem ser utilizadas para as despesas de continuação e para assegurar o funcionalismo público, por outras palavras, para garantir o funcionamento da máquina do Estado. Este período orçamental não vai abranger os novos planos de atividade financeira que necessitam de uma nova previsão orçamental.

³ E. g. o decreto de execução do orçamento geral do Estado para o ano 2018 — Decreto do Governo n.º 9/2018, de 8 de outubro.

Juridicamente o regime dos duodécimos tem por base o artigo 31.º da LOGF⁴, nos termos do qual, aquando da não aprovação do orçamento geral do Estado no fim do ano, ou quando ainda não existe orçamento aprovado no início de janeiro do novo ano financeiro, o Governo recorre a dotações orçamentais temporárias para garantir o seu funcionamento. Estas dotações orçamentais temporárias só financiam as despesas durante o período de um mês, pois a dotação orçamental original é dividida em 12 meses, resultando daí a dotação mensal possível em regime de duodécimos. Como refere o artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 janeiro, sobre a execução do regime duodecimal para 2020, a dotação orçamental duodecimal é fixada mensalmente de acordo com as verbas inscritas nas tabelas orçamentais da lei do orçamento geral do Estado para 2019, incluindo as alterações feitas durante a sua execução.

A vigência desse período orçamental temporário não tem prazo fixo, nem máximo, antes funciona até à aprovação de um novo orçamento geral do Estado para o ano financeiro. Com a aprovação do novo orçamento, as dotações orçamentais

⁴ Artigo 31.º da LOGF: No caso do Orçamento não entrar em vigor no início do ano financeiro, o Governo pode recorrer a dotações orçamentais temporárias para continuar a sua actividade, desde que: a) Cada dotação orçamental deve ser para cobertura de uma despesa por um período não superior a um mês; b) Qualquer dotação orçamental seja efectuada nos termos do presente artigo não exceda um doze avos (1/12) da dotação orçamental para o mesmo fim, prevista na Lei do Orçamento do ano anterior. 2- As dotações orçamentais efectuadas nos termos do presente artigo caducam com a entrada em vigor da nova lei do orçamento e todas as despesas relacionadas com as aquelas, são integradas no Orçamento do ano financeiro em curso”.

duodecimais caducam automaticamente, de acordo com o n.º 2 do artigo 31.º da LOGF⁵.

A execução do orçamento em duodécimos segue regras próprias de execução aprovadas pelo Governo, mas sempre tendo em conta o decreto de execução do orçamento geral do Estado, pois a vigência deste é prorrogada como previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Cabe ao Ministério das Finanças a preparação da dotação temporária, enquanto departamento governamental responsável pelas finanças públicas, como previsto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14 /2018, de 17 de agosto, que estabelece a orgânica do VIII Governo Constitucional. Antes do Ministério das Finanças submeter as dotações temporárias a Conselho de Ministros, cada serviço do setor administrativo público tem de fazer identificação do *cash balance* total no final do mês (e. g. no dia 31 de março de 2019, ou 31 de janeiro de 2020) como base para a projeção da dotação orçamental dos meses seguintes, de acordo com a circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01⁶. Assim, a dotação orçamental temporária para cada mês é preparada pelo Ministério das Finanças, submetida a Conselho de Ministros para aprovação e após esta aprovação, o Governo aprova um decreto de execução e uma circular para orientar a execução da dotação orçamental temporária de todos os serviços públicos sem receitas próprias, ou fundos

⁵ Vide também n.º 2 do artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro.

⁶ Fazemos referência ao regime de duodécimos de 2020, porque quase todas as circulares do Ministério das Finanças de 2018 e 2019 de orientação do exercício do regime duodecimal são idênticas.

autónomos⁷. Segundo a Circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01 e os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro, o período orçamental temporário permite financiar todas as categorias de despesas orçamental que têm natureza mensal (gastos só até um mês), salvo a categoria de despesa de capital menor. Pode o setor público administrativo celebrar novos contratos, não previstos no orçamento de Estado anterior, desde que sirvam para garantir o funcionamento do serviço público de acordo com circular do Ministério das Finanças.

3. A sucessão do regime duodecimal em Timor-Leste

Timor-Leste vive em regime duodecimal desde 2018. Em 2018, a não aprovação do programa do VII Governo Constitucional e a consequência da não apresentação por parte deste Governo do orçamento geral do Estado determinaram a entrada em regime de duodécimos. Logo no início desse ano, o VII Governo recorreu aos duodécimos através do Decreto n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Este decreto dispunha que, durante o período de vigência do regime duodecimal, a sua fixação seria mensal, devendo ter em consideração o orçamento geral do Estado de 2017, pois as dotações utilizadas deviam corresponder a 1/12 dos valores inscritos nas tabelas fixadas no orçamento e de acordo com a classificação orgânica, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º e do artigo 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro, sobre a execução orçamental em regime duodecimal.

⁷ Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro, em especial os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º e a circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01.

Assim, durante o período de duodécimos, em 2018, o Governo fixou mensalmente o valor do orçamento para financiar as atividades durante o período de um mês (e. g. mês de janeiro). Esta fixação mensal devia observar as despesas do orçamento de um mês do ano anterior ou do orçamento geral do Estado de 2017, ou podia basear-se no mês anterior, já em regime de duodécimos, após a entrada da execução do orçamento em duodécimos (e. g. no mês de fevereiro de 2018 podiam basear-se nos gastos e despesas do mês de janeiro de 2017). Em consequência disto, no início de janeiro de 2018, o Governo previu uma dotação orçamental temporária no total de 114 milhões para o mês de janeiro. Porém, neste período de duodécimos de 2018, a execução acabou por ser diferente da inicialmente prevista, porque o novo Governo apresentou novas figuras e novos Ministérios e a sua execução devia refletir não só as tabelas II do anexo I da lei do orçamento geral do Estado para 2017 — Lei n.º 13/2016, de 29 de dezembro —, mas também adaptar-se à orgânica do VII Governo Constitucional, nos termos do artigo 5.º Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Este período de duodécimos não abrange as despesas, cujas fontes de financiamento não sejam a receita geral do Estado, as despesas inscritas para todo o Governo, as despesas que se referem às transferências para as Embaixadas e outras representações diplomáticas destinadas ao pagamento de dívidas relacionadas com assistência médica no exterior e referentes à compra de medicamentos para o Serviço Nacional de Saúde, o que inclui as despesas para os salários e vencimentos e bens e serviços da Região Administração Especial de Oecusse - Ambeno (RAEOA) e das Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Timor-Leste (ZEESM), de acordo

com o artigo 6.º Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Portanto, estes tipos de despesas não estão sujeitos às limitações do orçamento duodecimal.

Durante o período de duodécimos, os saldos dos serviços públicos que ainda existiam e eram necessários para as suas atividades, careciam de autorização pelo Ministério das Finanças para serem utilizados e, quando resultava um excedente, o mesmo Ministério podia notificar o Banco Central para transferir e integrar o mesmo na Conta Geral do Estado, nos termos do artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. A assunção de novos compromissos anuais era permitida quando as despesas a serem liquidadas mensalmente não excedessem os limites do duodécimo previsto para cada mês, nos termos prescritos no artigo 8.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Quanto às alterações orçamentais, estas eram admissíveis, desde que dentro da mesma categoria com natureza de contrapartida — artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro.

Foi este o regime que vigorou até à formação do VIII Governo Constitucional, após as eleições legislativas antecipadas de 2018. O orçamento geral do Estado foi apresentado em agosto, aprovado em setembro pelo Parlamento Nacional e promulgado a 27 de setembro de 2018 pelo Presidente da República, sendo que nesse momento cessou o regime duodecimal até então em vigor.

Um segundo período de execução orçamental em duodécimos chegou no início de 2019, devido a um primeiro veto do Presidente da República e da promulgação tardia do

orçamento geral do Estado para 2019 (Lusa, 2019). Por conseguinte, no início do mês de janeiro de 2019, o Governo recorreu novamente à execução orçamental em regime duodecimal. Nesta altura, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto do Governo sobre a execução do orçamento duodecimal – Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Este novo decreto governamental exigia que o Ministério das Finanças preparasse orientações e emitisse circulares que regulassem o exercício e a utilização das dotações orçamentais de todos os serviços públicos administrativos, de acordo com o n.º 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Também este Decreto do Governo veio ao encontro do previsto no artigo 31.º da LOGF. A dotação orçamental temporária devia ser fixada mensalmente de acordo com as dotações inscritas no orçamento geral do Estado de 2018, incluindo as alterações efetuadas durante a sua execução, *vide* o artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Com isto, a dotação orçamental temporária, em 2019 para o mês de janeiro ascendeu a um total de 71,88 milhões de dólares (Lusa, 2019). Igualmente, neste período, a utilização das dotações orçamentais temporárias devia basear-se nas tabelas orçamentais existentes e nas classificações orgânicas, nos termos do artigo 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Os serviços público-administrativos podiam utilizar o saldo existente, depois da autorização do Ministério das Finanças, assim como este Ministério podia notificar o Banco Central de Timor-Leste para efetuar transferência para a conta geral do Estado dos saldos excedentes dos serviços público-administrativos – artigo 5.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Durante a vigência deste regime duodecimal, as alterações orçamentais

foram permitidas, sem quaisquer outros limites, desde que respeitassem e seguissem as regras do artigo 38.º da LOGF⁸ como determina o artigo 6.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro.

As despesas realizadas durante o regime duodecimal em 2019 foram integradas nas despesas do orçamento geral do Estado para 2019, de acordo com o artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Estas regras vigoraram apenas até ao dia 7 de fevereiro de 2019, data da promulgação pelo Presidente da República do orçamento geral do Estado para 2019, pelo que no dia 8 de fevereiro de 2019 iniciou-se a execução do orçamento geral do Estado e cessou a vigência do regime duodecimal, como dita o artigo 31.º da LOGF. Em suma, este período destacou-se pela sua duração temporal diminuta, ao contrário do anterior (janeiro a setembro de 2018), onde as questões de financiamento do Estado foram mais exigentes para garantir o mínimo de normalidade no funcionamento do Estado.

O terceiro período do regime duodecimal decorre até à presente data, devido à retirada da proposta de lei do orçamento geral do Estado para 2020 pelo VIII Governo Constitucional, em

⁸ O artigo 38.º da LOGF determina: 1 - É da competência do Governo a alteração do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado, desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir da qual o montante é transferido. 2 - A transferência a partir das dotações orçamentais atribuídas aos serviços referidos no número anterior carece de autorização do Ministro das Finanças. 3 - São proibidas transferências de fundos da categoria orçamental de capital de desenvolvimento para qualquer outra categoria orçamental. 4 - São proibidas transferências de fundos da categoria orçamental de salários e vencimentos para qualquer outra categoria orçamental. 5 - Compete ao Governo as transferências de verbas do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira entre diferentes capítulos, ou seja, entre Direções do mesmo Ministério”.

dezembro de 2019, e a não aprovação pelo Parlamento Nacional de uma nova proposta a 17 de janeiro de 2020. Com isto, no início de janeiro, o Governo recorreu imediatamente à execução orçamental por duodécimos, aprovando o Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Neste decreto, à semelhança do que acontecia nos anteriores, a dotação orçamental foi fixada mensalmente de acordo com o orçamento geral do Estado para 2019, incluindo as alterações feitas durante a sua execução — artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. As dotações utilizadas em 2020 devem corresponder às verbas fixadas nas tabelas do orçamento e respeitar as classificações orgânicas e refletir a tabela II do orçamento geral do Estado para 2019, nos termos dos artigos 4.º e 5.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Os saldos dos serviços do setor público, durante o período de regime de duodécimos podem ser utilizados, mas com a autorização do Ministério das Finanças, assim como, estes quando excedentes, pode o mesmo Ministério notificar o Banco Central para os transferir para a Conta Geral do Estado — artigo 6.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro.

Para as alterações orçamentais ocorridas durante a vigência do regime duodecimal devem as mesmas seguir as regras definidas na LOGF e as do decreto de execução do orçamento geral do Estado para 2019, conforme determinado no artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. E, por fim, é de sublinhar que o exercício e a execução em duodécimos do orçamento, em 2020, devem ser orientados pelo Ministério das Finanças e regulados por circulares emitidas pelo mesmo (cfr. n.ºs

3 e 4 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro).

Conclusão

Em síntese, o regime duodecimal é um modo de execução orçamental previsto e estabelecido na LOGF, compreendendo dotações orçamentais de natureza temporária, mensal e limitadas na sua execução, por necessidade de funcionamento normal da Administração Pública e de todo o Estado. O principal objetivo deste regime é assegurar que o país, quando não tem um orçamento geral do Estado aprovado, continue a funcionar, e que este funcionamento se baseie numa previsão de despesas aprovada anteriormente pelo Parlamento Nacional, ainda que para um período anterior.

Como tal, é necessário respeitar as seguintes condições: a previsão da dotação orçamental temporária não pode exceder 1/12 da dotação prevista no orçamento anterior; e apenas servirá para cobertura das despesas não superior a um mês — n.º 1 do artigo 31.º da LOGF. Ademais, é uma previsão mensal do orçamento: para cada mês deve sempre ser previsto um montante para despesas, sendo que as despesas do mês seguinte têm de ter uma nova previsão.

A execução deve seguir as regras da LOGF, do decreto de execução preparado pelo Governo e ainda as circulares do Ministério das Finanças que desenham as regras mais práticas.

Por fim, os duodécimos servem tão só para garantir a atividade do Estado em geral, evitando-se os gastos irregulares

na utilização de dinheiro público pelos órgãos do Estado. Procura-se, assim, garantir o controlo de forma rigorosa e eficiente da atividade financeira do Estado na satisfação das necessidades públicas e sociais dos cidadãos, de acordo com as regras jurídicas existentes para garantir o país como um Estado de Direito.

Bibliografia

MARTINS, Maria d'Oliveira, 2018. *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.^a edição. Coimbra: Almedina.

FRANCO, António L. de Sousa, 2015. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volumes I e II, 4.^a edição. Coimbra: Almedina.

Legislação

Lei n.º13/2009, de 21 de outubro, Orçamento e Gestão Financeira, Jornal da República, série I, n.º 37, Díli.

Decreto do Governo n.º 1 /2020, de 15 de janeiro, sobre a execução do orçamento em regime duodecimal de 2020, Jornal da República, série I, n.º 3, Díli.

Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro, sobre a execução do orçamento em regime duodecimal, Jornal da República, série I, n.º 2, Díli.

e-BLJ, Ano 3 (2020), n.º 4

Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro, sobre a execução orçamental em regime duodecimal, Jornal da República, série I, n.º 2 A, Díli.

Circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01.