

**Scanned from photocopy by La'ó Hamutuk.**

For information on the 2011 Budget, see <http://www.laohamutuk.org/econ/OGE11/100JE2011.htm>



## PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro Presidente do Tribunal de Recurso

Excelentíssimos Senhores Juízes Conselheiros:

A Constituição da República comete ao Tribunal de Recurso o lugar normativo do Tribunal Constitucional que julga preventivamente da conformidade das normas ainda não editadas com os princípios e os preceitos fundamentais. Tem legitimidade para solicitar uma pronúncia, neste plano jurisdicional, o Presidente da República, antes da promulgação das leis discutidas e aprovadas no Parlamento Nacional.

Por ter dúvidas sobre a constitucionalidade de algumas das normas constantes do Decreto do Parlamento Nacional n.º 45/II que Aprova o Orçamento Geral do Estado da República Democrática de Timor-Leste para 2011, enviado para promulgação solicita ao Tribunal de Recurso a apreciação preventiva da constitucionalidade desse diploma legal, ao abrigo dos artigos 149.º e 164 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, fixando um prazo de 10 dias por motivos de urgência.

E fá-lo devido ao vivo debate que este diploma gerou: os argumentos que defendem a inconstitucionalidade, apresentados, servem de fundamento ao presente pedido.

São então estes os motivos do presente recurso:

### **CRIAÇÃO DE FUNDOS ESPECIAIS**

1. O ordenamento jurídico Timorense regula a criação de fundos através do Artigo 145.º, n 2 da Constituição da República e do Artigo 32º, n.º 1 da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, que trata de Orçamento e Gestão Financeira.
2. O Artigo 145º, n.º 2 da CRDTL dispõe que “A lei do Orçamento deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e a discriminação das despesas, bem como evitar a existência de dotações ou fundos secretos.”
3. O Artigo 32º, n.º 1 da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, por sua vez, dispõe que “O Ministro das Finanças pode, quando autorizado por lei, estabelecer fundos especiais que não fazem parte do fundo consolidado”
4. De uma simples análise do referido dispositivo constitucional e da norma regulamentadora, pode concluir-se que há duas condições para a criação de fundos

especiais, quais sejam, (1) a aprovação por lei e (2) a transparência/especificação das despesas que o fundo se destina a cobrir.

### **(1) Aprovação por Lei**

5. Na verdade, da interpretação da disposição prevista no Artigo 145º, n.º 2 da CRDTL, constata-se que a própria Carta Magna permite a criação de fundos através da Lei do Orçamento, na medida em que não permite que a Lei do Orçamento crie fundos secretos: leva a concluir não há vedação se os fundos não forem secretos.
6. Mas esta referência da Carta Magna permite que se levante outra questão: embora o diploma legislativo aprovado pelo Parlamento Nacional, ora submetido à promulgação do Presidente da República, tenha natureza de lei, pode perguntar-se se a criação dos Fundos das Infra-estruturas e do Desenvolvimento do Capital Humano, prevista no Artigo 9º e seguintes do Decreto do Parlamento Nacional n.º 45/II, não deveria ter sido objecto de Lei própria.
7. Há boas razões para defender que sim, tendo em conta o princípio constitucional da separação das matérias orçamentais, das outras matérias de direito financeiro, que necessitam de leis-quadro e não da particularidade imediata e rubrica.

### **(2) Transparência/especificação das despesas a que o fundo se destina a cobrir.**

8. Mais além, faz-se necessário o exame quanto à transparência dos Fundos das infra-estruturas e do Desenvolvimento do Capital Humano previstos no diploma Legal aprovado pelo Parlamento Nacional, de modo a se identificar se foram preenchidos os requisitos mínimos em termos de especificação de despesas, conforme exigido no número 2 do Artigo 145º da CRDTL.
9. Tal, exigência de especificação das despesas a que o fundo se refere tem a finalidade de controlar a actuação do Governo frente aos poderes que lhe foram conferidos pelo Parlamento Nacional em nível orçamental.
10. Dito isto e analisando os números 2 e 4 do Artigo 9º do diploma aprovado pelo Parlamento Nacional, bem como a proposta apresentada pelo Governo como um todo, constata-se que não foram atendidos os requisitos de transparência exigidos pelo Artigo 145. n.º 2, da CRDTL, na medida em que não são identificadas ponto por ponto, de maneira específica, que despesas serão cobertas pelos recursos alocados aos referidos fundos.
11. O número 2 do Artigo 9º do OGE 2011 estabelece apenas e de forma vaga as áreas da administração pública onde poderão ser geradas as despesas, como a área das telecomunicações, por exemplo; na alínea h) do referido dispositivo legal dispõe-se inclusive que os recursos destinados ao Fundo das Infra-estruturas destinam-se à aquisição, construções e desenvolvimento de “outras infra-estruturas que promovam o desenvolvimento estratégico”.
12. Em boa verdade, não há em todo o diploma legal aprovado e seus anexos qualquer descrição efectiva das despesas que deveriam ser cobertas pelo Fundo das Infra-estruturas.
13. Ou seja, pode argumentar-se que o Governo recebeu um “cheque em branco” Parlamento Nacional para usar os recursos destinados ao referido fundo de acordo

com a sua conveniência, em violação do disposto no Artigo 95°. n.º 2, al. q) da Constituição da República, que confere ao Parlamento Nacional o poder de legislar sobre o Regime Orçamental, e no Artigo 115°, al. d) da Carta Magna, que confere ao Governo a competência para executar o orçamento nos termos aprovados pelo Parlamento Nacional.

14. A mesma argumentação é aplicável ao número 4 do Artigo 9º do diploma orçamental que dispõe que o Fundo de Desenvolvimento do Capital Humano se destina ao financiamento de programas e projectos de formação dos Recursos Humanos, sem discriminar que programas e projectos, mas apenas dando como exemplo “programas destinados a aumentar a formação dos profissionais timorenses em sectores estratégicos de desenvolvimento tais como a justiça, saúde, educação, infra-estruturas, agricultura, turismo, gestão petrolífera e gestão financeira, entre outros...”
15. Não há também neste caso qualquer especificação da forma como serão gastos os recursos destinados ao fundo, o que conduz a uma total falta de controle e transparência sobre a actividade executiva do Governo.
16. E apreciando situação muito semelhante sobre a constitucionalidade dos Artigos 1º e 2º da Lei n.º 12/2008, de 5 de Agosto, que aprovou a alteração Lei n.º 10/2007, de 31 de Dezembro, que estabelecia o Orçamento Geral do Estado para 2008, criando-se o Fundo de Estabilização Económica, o Tribunal Recurso firmou o seguinte entendimento:

*“...sendo o Orçamento aprovado por lei do Parlamento Nacional, sem a especificação das despesas, faz com que o Governo, que é quem tem competência para o executar, possa alterá-lo como lhe aprouver. A este respeito ensina Teixeira Ribeiro in Lições de Finanças Públicas: Ora, ao aprovar o Orçamento, a Assembleia fixou o montante não só das despesas total como das despesas de cada capítulo e de cada função e sub-função. Daí que, em princípio, seja vedado ao Governo transferir verbas de capítulo para capítulo e de função ou sub-função para sub-função, bem como cobrir créditos, que se traduzam em aumento da despesa total do Orçamento ou da despesa de qualquer capítulo e de qualquer função ou sub-função”*

*Por sua vez, Sousa Franco, in Estudos Sobre a Constituição Financeira de 1976-1982, n. 510, diz que: O orçamento pode ser alterado, desde que seja respeitada a forma inicial: iniciativa legislativa do Governo (devido à sua competência exclusiva e indelegável neste domínio) e alteração por lei de revisão.*

*Deste modo, uma vez aprovado o Orçamento o Governo fica vinculado pelos próprios níveis inferiores de especificação daquele documento, no que concerne às classificações orgânica, capítulos e funcional.”*

17. Mais adiante, conclui o Tribunal de Recurso sobre a ausência de discriminação das despesas contidas no Fundo de Estabilização Económica, então aprovado pelo Parlamento Nacional:

*“...ao conferir ao Governo a alocação em causa, o Parlamento Nacional conferiu-lhe um “cheque em branco” no valor de duzentos e quarenta milhões de dólares norte-americanos, deixando ao executivo um poder discricionário numa área extensa relativa ao Orçamento das despesas.*

*Trata-se, pois, de um poder que o Governo não pode ter e que o Parlamento Nacional não pode conferir ao Governo.*

...

*...a discriminação das despesas exigida pela Constituição tem ...como fundamento a veracidade, a exactidão, a transparência, o rigor, a liberdade e a precisão da autorização política e da correspondente vinculação administrativa.”*

18. Acresce que para além da ausência de discriminação adequada das despesas a serem cobertas pelos respectivos fundos, o número 6 do Artigo 9º do diploma legal em comentário estabelece que “Os Conselhos de Administração são competentes para proceder às alterações das dotações atribuídas aos programas, dentro dos limites da dotação orçamental autorizada pelo Parlamento Nacional e respeitadas as respectivas finalidades”, violando, deste modo, a divisão de competências constitucionais estabelecida nos Artigos 95º, n. 2, al. q) e 115º, al. d) da Carta Magna.

19. Outro não foi o entendimento do Tribunal de Recurso no caso anteriormente mencionado:

*“O Parlamento Nacional não pode autorizar o Governo a alterar o Orçamento. Este princípio constitucional a repartição de competências orçamentais entre o Parlamento e o Governo traduz-se necessariamente em conferir ao Parlamento a competência para decidir das opções politicamente significativas em matéria orçamental; volume das receitas e despesas globais, opções em matéria de despesas, distribuindo, de acordo com determinados critérios políticos, as dotações de cada rubrica. O Parlamento não pode delegar no Governo a sua competência nesses pontos como não pode renunciar ao exercício dessa competência, deixando ao Governo poderes mais ou menos discricionários.”*

20. Por fim, vale a pena observar o parecer elaborado pela Comissão de Economia, Finanças e Anti-Corrupção do Parlamento Nacional (Comissão C) a respeito da criação dos Fundos Especiais ora em análise.

21. De acordo com o disposto no documento acima referido “*Á proposta dos fundos constantes dos Anexos 2B e 2C não vem discriminada, em relação às receitas e às despesas, como exige o número 2 do art. 145º da Constituição. Também não foram apresentadas ao Parlamento estimativas dos rendimentos e despesas dos fundos especiais para este ano financeiro de 2011, como determina o número 6 do art. 32º da Lei no 13/2009*”.

22. Ainda de acordo com o mesmo documento, no tocante às recomendações da Comissão C ao Parlamento Nacional, esta aduz “*O Parlamento não deve aprovar os fundos sem antes receber do Governo as informações que o possam habilitar a tomar uma decisão devidamente fundamentada. A aprovação deve ficar dependente do compromisso legalmente estabelecido em que os fundos apresentados ao Parlamento nos documentos do OGE serão efectivamente executados conforme previsto a menos que o Parlamento aprove a afectação dos fundos*”.

23. Por conseguinte, teremos de concluir que as orientações normativas criticadas no OGE 2011 ferem os preceitos constitucionais que foram sucessivamente convocados à crítica.

## **TRANSFERÊNCIA DE MONTANTES DO FUNDO PETROLÍFERO PARA O OGE QUE EXCEDAM O RENDIMENTO SUSTENTÁVEL ESTIMADO**

24. A proposta de Lei ora em análise elucida em seu preâmbulo de forma resumida as dotações orçamentais do OGE para o ano fiscal de 2011, aprovadas pelo Parlamento Nacional.
25. Da breve leitura da parte final do documento acima referido, bem como da análise dos anexos constantes do mesmo, verifica-se que o valor correspondente ao défice fiscal do OGE 2011 corresponde a \$ 1,196 mil milhões de dólares, sendo \$ 1,055 mil milhões de dólares a serem financiados a partir do Fundo Petrolífero.
26. O relatório elaborado pela empresa Delloite ToucheTomatsu determina a estimativa do rendimento sustentável do Fundo do Petróleo para o ano de 2011 no montante de 734 milhões de dólares.
27. De acordo com o disposto no Artigo 4º da proposta aprovada pelo Parlamento Nacional verifica-se que o Governo tenciona financiar o OGE 2011 no montante de \$1,055 mil milhões de dólares através do Fundo do Petróleo sendo a transferência do montante de \$ 734 milhões de dólares americanos, correspondente ao valor estimado do rendimento sustentável do Fundo do Petróleo, efectuada após o cumprimento do disposto no Artigo 8 da Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto (Lei do Fundo Petrolífero) e a transferência do montante de \$ 321 milhões de dólares americanos, valor que excede o rendimento sustentável, a ser efectuada após o cumprimento do disposto nas alíneas “a”, “b” e “c” do Artigo 9º da Lei anteriormente citada.
28. A Lei do Fundo do Petróleo estabelece critérios rigorosos para as transferências a partir do Fundo do Petróleo tanto com relação ao montante compreendido dentro da estimativa de rendimentos sustentável, quanto com relação ao montante que excede este parâmetro (Artigos 8º e 9º respectivamente).
29. O Artigo 9º acima mencionado dispõe:

*“Artigo 9º*

*Transferências Excedendo o Rendimento Sustentável Estimado*

*Não será efectuada nenhuma transferência do Fundo Petrolífero que exceda o Rendimento Sustentável Estimado para cada Ano Fiscal sem que o Governo tenha apresentado ao Parlamento:*

*a) os relatórios a que se referem as alíneas a) e b) do artigo anterior;*

*b) um relatório com a estimativa do montante pelo qual o Rendimento Sustentável Estimado de anos fiscais subsequentes ao Ano Fiscal para o qual a transferência é feita será reduzido como resultado da transferência do Fundo Petrolífero de um montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado do Ano Fiscal para o qual a transferência é feita;*

*c) um relatório do Auditor independente certificando as estimativas da redução do Rendimento Sustentável Estimado a que se refere a alínea b) do presente artigo; e*

***d) explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste a longo prazo que se efectue a transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.”***

30. Nos termos do Artigo acima transcrito, verifica-se que, para além da obrigatoriedade

da apresentação por parte do Governo ao Parlamento Nacional dos relatórios constantes nas alíneas “a”, “b” e “c”, para que sejam autorizadas transferências que excedam o Rendimento Sustentável Estimado, é imprescindível o cumprimento por parte do Governo do disposto na alínea “d” do referido Artigo, qual seja, a *“explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste o longo prazo que se efectue a transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado”*.

31. Nestes termos restam dúvidas quanto a prévia e suficiente explicação do Governo ao Parlamento de acordo com o disposto na alínea “d” do Artigo 9º da Lei do Fundo Petrolífero, uma vez que nos termos do Artigo 4º do diploma ora em análise, o Governo se refere apenas ao cumprimento do disposto nas alíneas “a”, “b” e “c” do Artigo 9º da Lei do Fundo Petrolífero, escusando-se do cumprimento da alínea “d” do referido Artigo.
32. Esta questão já foi objecto de apreciação pelo Tribunal -de Recurso, no acórdão publicado no Jornal da República em 26 de Novembro de 2011 (**sic. Should be 2008 – LH**), que julgou o pedido de fiscalização abstracta sucessiva da constitucionalidade dos Artigos 1º e 2º da Lei n 12/2008, de 5 de Agosto, que aprovou a alteração à Lei 10/2007, de 31 de Dezembro (Orçamento Geral do Estado para o Ano de 2008), bem como julgou da ilegalidade do mesmo diploma por violação ao processo legislativo; criticou:

*“...do Relatório e Parecer da Comissão de Economia e Finanças, junto aos autos, consta que o Governo, aquando da apresentação da proposta de lei de alteração ao Orçamento Geral do Estado, não apresentou o requisitos constantes da alínea d) do art. 9 da Lei 9/2005, isto é, a explicação detalhada no interesse de Timor-Leste a longo prazo. Dos autos não consta, também, nem o órgão autor da norma veio juntar a explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste a longo prazo que se efectue a transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.”*

33. Por outro lado, é a própria jurisprudência do Tribunal de Recurso (Vd. acórdão publicado no Jornal da República em 26 de Novembro de 2008) que reconhece ser a Lei do Fundo do Petróleo uma lei de valor reforçado, não podendo por isso falar-se em revogação desta por lei posterior, qual seja a Lei do Orçamento Geral do Estado:

*“Em todo caso, estes critérios terão que ler em conta os enunciados linguísticos da própria Constituição. O artigo 139 n.2 não constitui um elemento suficiente para se poder concluir que, no sistema constitucional, a Lei do Fundo Petrolífero, beneficia de um valor reforçado. Com efeito, a previsão de que a constituição de reservas financeiras obrigatórias deverá ser feita nos termos da lei, a constituição contém essa referência em vários outros preceitos.*

*Deste modo, do enunciado linguístico não decorre que a Lei do Fundo Petrolífero seja fundamento material de validade de qualquer outra lei, ou que beneficie de uma especial capacidade derogatória ou de protecção face à sua derrogação por lei posterior. Contudo, mesmo sem qualquer indicação específica na letra de Constituição, fazendo uma interpretação teleológica, entendemos que a Lei do Fundo Petrolífero é uma lei “constitucionalmente necessária” no sentido em que a ela cabe definir um quadro legal sobre a utilização dos recursos naturais em virtude da*

*especial função que lhe é atribuída pela Constituição e da importância que representa para o país em termos actuais e futuros.*

*É certo, também, que a constituição não postula nenhum sistema de autovinculação do Parlamento ao regime jurídico de utilização dos recursos naturais mas, em todo o caso podemos falar de uma autovinculação do Parlamento resultante da própria lei ordinária, autovinculação essa, que teve em vista criar um modelo de garantia relativamente à justa utilização das riquezas naturais.*

*Com efeito, do texto da Lei do Fundo Petrolífero - artigo 4- resulta clara a ideia de que o Parlamento Nacional consagrou uma autovinculação no que diz respeito às relações entre esta lei e a lei do Orçamento.*

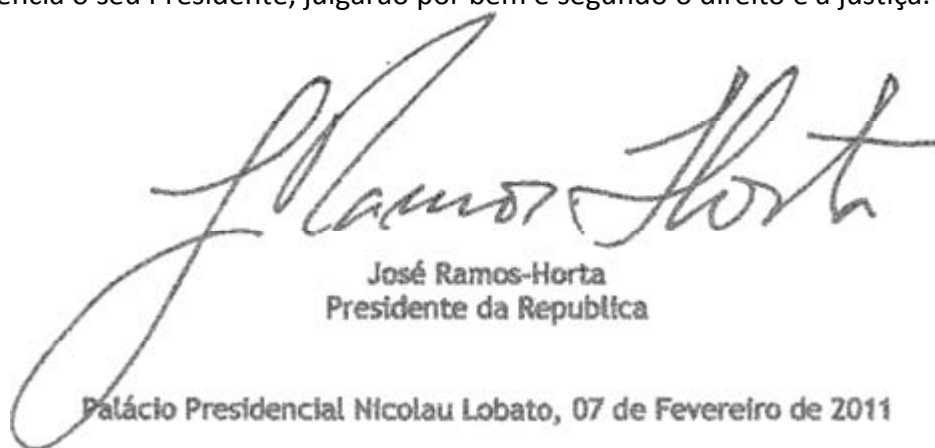
*Assim sendo, não restam dúvidas que a Lei do Fundo Petrolífero tem a natureza de lei com “valor reforçado” .”*

34. Logo, também quanto à Lei do OGE 2011 se verifica o mesmo vício de ilegalidade por violação do processo legislativo.

## **CONCLUSÕES**

- A. A criação dos Fundos das Infra-estruturas e do Desenvolvimento do Capital Humano, previstos no Artigo 9º e seguintes do Decreto do Parlamento Nacional n.º 45/II, através do OGE 2011, e não por Lei específica, infringe o artigo 145.º/2 da Constituição;
- B. A criação dos Fundos das Infra-estruturas e do Desenvolvimento do Capital Humano, previstos no Artigo 9º e seguintes do Decreto do Parlamento Nacional n.º 45/II, por não identificar de maneira específicas que despesas serão cobertas pelos recursos alocados nos referidos fundos infringe as exigências de transparência na especificação das despesas, pedidas pelo número 2 do artigo 145º da Constituição.
- C. A transferência do montante de \$ 321 milhões de dólares americanos, valor que excede o rendimento sustentável, sem uma explicação detalhada sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor- Leste a longo prazo que se efectue a transferência, infringe o Artigo 9º da Lei do Fundo Petrolífero, de valor reforçado.

Vossas Excelências Senhores Juizes-Conselheiros, ouvido o Parlamento Nacional através de Sua Excelência o seu Presidente, julgarão por bem e segundo o direito e a justiça.



Handwritten signature of José Ramos Horta in black ink, written in a cursive style.

José Ramos-Horta  
Presidente da República

Palácio Presidencial Nicolau Lobato, 07 de Fevereiro de 2011