

**PROCESSO N.º: 02/CONSTITUCIONALIDADE/ 2016/TR**

Acordam dos Juizes que constituem o Tribunal de Recurso, Maria Natércia Gusmão, Deolindo dos Santos e Jacinta Correia da Costa.

**I. Relatório**

Sua Excelência o Presidente da República Democrática de Timor-Leste, nos termos do art.º 150.º a), do art.º 85.º e) e do art.º 164.º, conjugado com o art.º 126.º, n.º 1 b), todos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), submete a fiscalização abstracta da Constitucionalidade a Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro que aprova o Orçamento Geral do Estado para 2016, concluindo:

O art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, (Orçamento Geral do Estado para 2016) criou o novo “Fundo das Infraestruturas”, como fundo autónomo com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, patrimonial e financeira.

A organização e funcionamento do Governo é competência legislativa exclusiva do Governo, nos termos do art.º 115.º, n.º 3 da Constituição, e, especificamente, no que se refere à criação de pessoas colectivas de direito público, diferentes do Estado, integradas na Administração Indirecta do Estado, como refere o art.º 10.º do DL n.º 12/2006, de 26 de Julho.

É contraditório que o Governo queira beneficiar das regras da administração indirecta do Estado sem, no entanto, largar mão do absoluto controlo sobre a sua execução - se o Governo quer dirigir o “Fundo das Infra-estruturas” terá de o integrar na Administração Directa e não o pode constituir como Fundo Autónomo integrado na Administração Indirecta, cujas pessoas colectivas públicas apenas pode tutelar ou superintender, sob pena de pôr em causa do princípio da separação funcional de poderes, previsto no art.º 69.º da Constituição.

Mesmo que se admitisse solução diferente, o novo “Fundo das Infra-estruturas” dificilmente pode beneficiar do regime dos fundos autónomos previstos no art.º 2.º n.º 2 c) da LOGF, uma vez que esta exige a existência de receitas próprias, que são requisito expreso deste artigo para a beneficiar deste regime.

A inclusão deste “Fundo das Infra-estruturas”, como fundo autónomo do OGE, viola também a regra da especificação, prevista no art.º 7.º da LOGF e no art.º 145.º da Constituição uma vez que reduz a uma linha do Anexo III do OGE cerca de 1/3 (um terço) do OGE, mais grave ainda considerando a possibilidade de alterações ao Orçamento da pessoas colectivas com autonomia administrativa e financeira, sem controlo Governamental, nos termos do art.º 38.º da LOGF.

Nestes termos e nos melhores de Direito, requer-se, nos termos peticionados, a V. Exa. a Fiscalização Abstracta Sucessiva da Constitucionalidade do art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, que cria o “Fundo das Infra-estruturas” e extingue o “Fundo das Infra-estruturas, criado nos termos do art.º 32.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro”, por:

- a) Inconstitucionalidade material por violação do art.º 1.º do Princípio do Estado de Direito, do art.º 115.º, n.º 3, relativamente a reserva legislativa absoluta do Governo, do art.º 145.º 2 da Constituição, relativamente a regra da especificação e do art.º 69.º da Constituição por violação do Princípio da Separação de Poderes;
- b) Ilegalidade dos actos normativos, prevista no art.º 126.º da Constituição construída como uma “inconstitucionalidade indirecta”, por violação do disposto no art.º 2º, n.º 2 e), relativamente aos requisitos da criação de fundos autónomos, no art.º 7.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, relativamente a regra da especificação e no art.º 11.º relativamente a publicidade do OGE.

Notificado o Parlamento Nacional, na pessoa do seu Presidente, nos termos legais e para os efeitos no n.ºs 2 e 3 do artigo 190.º conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 119.º do CPC, para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, pugnando pela constitucionalidade da norma em causa, veio apresentar ao Tribunal de Recurso as suas alegações, concluindo que:

1. A Constituição confere um direito exclusivo ao Governo de definir a sua organização e funcionamento, bem como de submeter ao Parlamento o seu Programa e Orçamento.
2. O exercício desse direito, mesmo que através da Sua proposta de lei do Orçamento de Estado, é uma

consagração plena da Separação de Poderes, do Estado de Direito e do regular funcionamento dos Órgãos de Soberania.

3. A autonomização do Fundo das Infraestruturas é, nesse âmbito, essencial para a execução do Programa do Governo para 2016 e cumprimento dos objetivos políticos estabelecidos.
4. Entendeu o Governo ser imperativo transformar o Fundo anterior num Fundo autónomo com maior flexibilidade de gestão que permita uma resposta mais eficiente aos desafios assumidos.
5. Esta solução assegura a continuidade do financiamento de projetos plurianuais de investimento em Infraestruturas com maior eficiência e permite ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas continuar a exercer em pleno as suas competências de fiscalização e auditoria, mantendo responsabilidade pela execução orçamental e pela execução dos projectos, a transparência e rigor orçamental que a lei e a natureza dos projectos estratégicos deste tipo requerem.
6. A Lei do Orçamento de Estado é, pela sua natureza, um veículo adequado em matéria de definição de normas com impacto financeiro e orçamental, bem como para a revogação do anterior fundo especial das Infraestruturas, criado na anterior Lei do Orçamento de Estado de 2011.
7. O Conteúdo do Artigo fiscalizado determina com transparência e objetividade os fins a que se destina, e não viola nem excepciona o diploma de regulamentação das exigências constitucionais e legais da LOGF para a criação de fundos autónomos, transmitindo todos os direitos e obrigações do fundo dissolvido.
8. Vários dos argumentos que sustentam o pedido de fiscalização referem-se a assuntos que não estão, nem devem ser, regulados pelo Art.11.º da Lei 1/2016 de 14 de Janeiro que aprova o Orçamento Geral de Estado para 2016 e, portanto, não devem ser considerados pelo Tribunal. Em causa estão o funcionamento, modelo adotado, operação, as receitas, e monitorização do novo Fundo autónomo que só serão determinados pelo Governo em Diploma normativo de regulação, que obviamente deverá respeitar os preceitos constitucionais e legais aplicáveis.

Nestes termos, sustentamos que não deve o Mui Douto Tribunal declarar inconstitucional o Art.11.º da Lei n.º 1/2016 de 14 de Janeiro, que aprova o Orçamento Geral de Estado para 2016, por não se encontrarem violadas quaisquer normas da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, e por cumprir as normas constantes na Lei n.º 13/2009 de 21 de Outubro, que aprova a Lei sobre Orçamento e Gestão Financeira.

De igual modo notificado nos termos e para os efeitos no n.ºs 2 e 3 do artigo 190.º conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 119.º do CPC, para pronunciar sobre o pedido, veio o Procurador-Geral da República emitir o seu parecer concluindo o seguinte:

Chegados aqui, é dado ver que a questão se reverte, afinal, em saber se o Fundo das Infraestruturas poderia ou não constituir-se em fundo autónomo, e assim, beneficiar da especificação de receitas e despesas com um grau de desagregação mínima, como é permitido no orçamento do subsector dos serviços e fundos autónomos.

Como acima exposto, propende-se a considerar que o Fundo das Infraestruturas não cumpre o requisito previsto no art.º 2º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 13/2009, da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.

E não se aplicando ao Fundo as regras da especificação relativas aos serviços e fundos autónomos, deve considerar-se que as suas despesas estão insuficientemente desagregadas, o que também não deixa de constituir uma base viável para a suscitada inconstitucionalidade material, por violação do art.º 145º, n.º 2, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

A terminar, uma breve referência à alegada violação da competência legislativa reservada do Governo.

A priori, esta alegação parece antinómica, pois que a norma foi emitida em decorrência de proposta de lei do Governo.

Mas uma coisa é a iniciativa legislativa, que significa propor a lei, e outra, a competência legislativa, que significa decretar a lei.

O certo é que, a norma impugnada cria formalmente um organismo da administração pública e não deixa intangível o modo de organização e funcionamento do Executivo, uma matéria constitucionalmente reservada à competência legislativa do Governo (art.º 115º, n.º 3, da CRDTL).

Foi, ainda, notificado o Governo, na pessoa do Primeiro-Ministro, nos termos legais e para os efeitos no n.ºs 2

e 3 do artigo 190.º conjugado com os n.ºs 1 e 2 do art.º 119.º do CPC, para se pronunciar, querendo, sobre o pedido, concluindo com as presentes alegações (no ponto 75 - 83):

75. A autonomização do Fundo das Infraestruturas é essencial para a execução do Programa do Governo para 2016 e cumprimento dos objetivos políticos estabelecidos.
76. Sobre a importância do cumprimento dos objetivos políticos do Governo, e por todos, citamos “Taur Matan Ruak - A Vida pela Independência”, Maria Ângela Carrascalão, Lidel, 2012: “Porque, sem investir nas infra-estruturas e noutras áreas estratégicas, naturalmente vai ser muito difícil absorver a mão-de-obra que temos ... São quinze mil jovens e o número vai aumentando - disponíveis para o trabalho anualmente. É urgente desenvolver! E o Plano de Desenvolvimento Estratégico deste Governo é um passo muito positivo”.
77. Concordou o Governo ser imperativo transformar o Fundo anterior num Fundo autónomo com maior flexibilidade de gestão que permita uma resposta mais eficiente aos desafios assumidos.
78. Esta é a forma adequada, concertada entre o Governo e o Parlamento, no pleno respeito pelo Princípio da Separação de Poderes, de poder desenvolver as infraestruturas estratégicas definidas no Plano de Desenvolvimento Estratégico, por forma a corresponder aos importantes desafios citados por Sua Excelência o Presidente da República no livro referido.
79. A tentativa de interferência de um outro órgão de soberania em impedir que o Parlamento crie um instrumento financeiro e o coloque à disposição do Governo para que este o regulamente e execute as suas linhas programáticas devidamente sufragadas e com o apoio parlamentar, constituí, essa sim, uma grave violação do princípio constitucional da separação de poderes.
80. Esta solução assegura a continuidade do financiamento de projetos plurianuais de investimento em Infraestruturas com maior eficiência e permite ao Parlamento Nacional e à Câmara de Contas continuar a exercer em pleno as suas competências de fiscalização e auditoria, mantendo responsabilidade pela execução orçamental e pela execução dos projectos, a transparência e rigor orçamental que a lei e a natureza dos projetos estratégicos deste tipo requerem.
81. A Lei de Orçamento de Estado é o veículo mais adequado em matéria de definição de normas com impacto financeiro e orçamental, bem como para a revogação do anterior fundo especial das Infraestruturas, criado na anterior Lei do Orçamento de Estado de 2011.
82. O Conteúdo do Artigo fiscalizado determina com transparência e objetividade os fins a que se destina, e não viola nem excepciona o diploma de regulamentação das exigências constitucionais e legais da LOGF para a criação de fundos autónomos, transmitindo todos os direitos e obrigações do fundo dissolvido.
83. Vários dos argumentos que sustentam o pedido de fiscalização referem-se a assuntos que não estão, nem devem ser regulados pelo Artigo 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro que aprova o Orçamento Geral de Estado para 2016 e, portanto, não devem ser considerados pelo Tribunal. O funcionamento, modelo adoptado, operação, as receitas, e monitorização do novo Fundo autónomo só serão determinados pelo Governo em Diploma normativo de regulação, que obviamente deverá respeitar os preceitos constitucionais e legais aplicáveis.

Nestes termos, não deve o Mui Douto Tribunal declarar inconstitucional o Art.11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, que aprova o Orçamento Geral de Estado para 2016, por não se encontrarem violadas quaisquer normas da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, e por cumprir as normas constantes na Lei n.º 13/2009 de 21 de Outubro, que aprova a Lei do Orçamento e da Gestão Financeira.

### **Cumpra agora apreciar e decidir**

#### **II—Fundamentação**

Importa, antes de mais, proceder à exacta delimitação do objecto de apreciação, tendo em conta os termos em que vem formulada a petição feita pela Sua Excelência o Sr. Presidente da República.

S. E. o Presidente da República, apresentou o pedido de fiscalização de inconstitucionalidade do art.º 11.º da Lei 1/2016 de 14 de Janeiro, que institucionalizou o Fundo das Infraestruturas como fundo autónomo.

O Tribunal de Recurso, por ser do âmbito da sua jurisdição constitucional atribuída no n.º 2 do art.º 124.º e no art.º 126.º, conjugados com o n.º 2 do art.º 164.º da Constituição RDTL, vai apreciar o pedido de Fiscalização Abstracta da Constitucionalidade requerida pela S.E. o Presidente da República.

## Questão prévia :

### Da Subordinação do Conteúdo da LOE 2016 à LOGF

S. E. o Presidente da República colocou a questão que, mesmo que a Constituição não preveja, expressamente, o valor reforçado de qualquer legislação (que não seja a própria Constituição), em termos sistemáticos não é sustentável que o Parlamento Nacional aprove legislação, no caso a Lei n.º 13/ 2009, de 21 de Outubro, que pretenda não cumprir, ou seja, que existe uma vinculação subordinada de todas as Leis de OGE à Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto.

Sustentando o seu argumento, cita jurisprudência deste Tribunal referindo os Processos n.º 04/2008 e 01-CONST-11, que em sede de controlo abstracto da constitucionalidade, construiu a vinculação do OGE ao conteúdo da Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto (Lei do Fundo Petrolífero). Na perspectiva da ilegalidade dos actos normativos, prevista no art.º 126.º da Constituição, a violação de normas paramétricas foi construída como uma “inconstitucionalidade indirecta” Ac. do TR no Processo n.º 04-CONST-2008, publicado na Série I do Jornal da República n.º 44, de 26 de Novembro de 2008 página 2737) por violação de “lei ordinária de vinculada, específica” Ac. do TR no Processo n.º 01-CONST-11, publicado na Série I, Jornal da República n.º 5, de 14 de Fevereiro de 2011, página 18).

Disse ainda que *o Parlamento Nacional estende esta mesma relação normativa paramétrica à relação entre a Lei do Orçamento e da Gestão Financeira (Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro ou LOGF) e o próprio OGE - neste sentido, vide Jorge Bacelar Gouveia, Direito Constitucional de Timor-Leste, IDLP, PN, Lisboa, Dili, 2012, página 516.*

O Parlamento Nacional respondeu que (no ponto 4-6):

4. Como é afirmado no ponto 3 do Pedido de Fiscalização, e bem, a Constituição não prevê o valor reforçado de qualquer legislação.
5. Neste contexto, a importação de conceitos constitucionais alheios ao nosso ordenamento jurídico, para além de causarem a disfuncionalidade do mesmo introduzem soluções jurídicas que ferem a própria Constituição.
6. Não lhe sendo atribuído pela Constituição, a LOGF não tem, nem pode no quadro constitucional vigente ter, valor reforçado.

Já o Ministério Público afirmou que (...) *considerando o valor paramétrico da Lei do Orçamento e Gestão Financeira relativamente à lei que aprova o Orçamento, deverá considerar-se viável a suscitada inconstitucionalidade indirecta da norma impugnada.*

Sobre esta matéria o Governo aderiu, na íntegra à resposta enviada pelo Parlamento Nacional.

Vejamos,

A CRDTL diz no n.º 3 do seu art.º 2.º que [a]s lei e demais actos do Estado e do poder local só são válidos se foram conformes com a Constituição, não fazendo a Lei Fundamental referência à hierarquia de leis ou ao seu valor reforçado.

Veja-se neste sentido, a anotação 3 ao art.º 126.º da Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste (Jorge Bacelar Gouveia, Direitos Humanos— Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade do Minho, Braga, p. 401.):

3 — *A Constituição prevê os casos de vinculação legal do legislador, como sejam as leis de autorização legislativa, definidas no art.º 96.º; o desenvolvimento legal dos regimes de “bases”, por exemplo, do sistema de ensino ou do sistema de segurança social e de saúde, em exclusivo consagradas ao PN pelo art.º 95.º, n.º 1, alíneas n) e m), respectivamente. Poder-se-á ainda encontrar uma outra limitação ao legislador na proibição de apresentação de projectos ou propostas de lei ou de alteração que envolvam, no ano económico em que são apresentados, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no OGE, nos termos do art.º 97.º, n.º 2. Fora destes casos, não há na Constituição, qualquer referência a um regime de hierarquia dos actos legislativos. Na relação entre os actos legislativos, fora dos casos referidos, vale, pois, o princípio *lex posteriori derogat legi priori*, (negrito nosso).*

Considerando que a CRDTL não reconhece valor reforçado às leis, só a Constituição pode definir os limites

formais e materiais da intervenção dos diversos órgãos de soberania, no caso o Parlamento Nacional, razão pela qual, não pode a Jurisdição Constitucional apreciar a constitucionalidade do art.º 11.º da LOGE apenas com base na eventual violação da LOGF, tal como aliás é defendido pelo Parlamento Nacional.

Assim, não lhe sendo atribuído pela Constituição, a LOGF não tem, nem pode ter no quadro Constitucional vigente, valor reforçado, não pode impedir que o Parlamento Nacional legisle sobre matérias orçamentais.

Como bem dito pelo Parlamento Nacional na sua resposta, (...) *nenhuma Lei pode proibir alterações por diplomas subsequentes com a mesma força jurídica.*

Conforme se refere no acórdão do Tribunal Constitucional de Portugal n.º 358/92, de 11-11-1992, publicado no Diário da República de Portugal Série I-A, de 26-1-1993, citado do acórdão deste Tribunal de Recurso n.º 01/Const/2011/TR, *a Lei do Orçamento tem o valor de lei especial de programação económico-financeira da actividade do Estado, cuja elaboração e aprovação constitui parte integrante do exercício da função de direcção política do Estado em que directamente participa a instituição parlamentar, na base da qual estão valorações de ordem política, económica e social de relevo que explicam a “força expansiva” do diploma orçamental e a inelutável superação da sua tradicional vocação de mero quadro contabilístico de receitas e despesas totalmente vinculado a execução do ordenamento jurídico preexistente.*

É certo que, conforme salientado por S. E. o Presidente da República, para garantir a coerência do ordenamento jurídico, o Parlamento Nacional não deve aprovar legislação sobre os termos em que deve ser elaborado, aprovado e executado o OGE que possa ser todos os anos violada pelo próprio OGE.

No entanto, e como afirmado no mesmo Acórdão do Tribunal de Recurso n.º 01/Const/2011/TR., *[a] Lei do Orçamento é hoje considerada uma lei material e não meramente formal, nada impedindo em princípio que ela crie novos institutos, altere ou revogue leis materiais existentes. Apenas incorrerá em ilegalidade se a lei alterada ou revogada for uma lei “reforçada”.*

Assim sendo, em nosso entender, não tendo a LOGF valor reforçado, não pode delimitar o exercício do direito constitucional de acção legislativa do Parlamento Nacional.

#### **Questões colocadas pela S. E. o Presidente da República:**

- A). Se o art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, (Orçamento Geral do Estado para 2016) que criou o novo “Fundo das Infra-estruturas”, como fundo autónomo com personalidade jurídica própria, autonomia administrativa, patrimonial e financeira viola o art.º 1.º do Princípio do Estado de Direito, o art.º 115.º n.º 3, relativamente a reserva legislativa absoluta do Governo, do art.º 145.º n. 2 da Constituição, relativamente a regra da especificação e do art.º 69.º da Constituição por violação do Princípio da Separação de Poderes;
- B). Se há ilegalidade dos actos normativos, prevista no art.º 126.º da Constituição construída como uma “inconstitucionalidade indirecta”, por violação do disposto no art.º 2.º, n.º 2 e), relativamente aos requisitos da criação de fundos autónomos, no art.º 7.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, quanto à regra da especificação e no art.º 11.º, relativamente à publicidade do OGE.

Comecemos então pela primeira questão:

S. E. o Presidente da República suscitou a Inconstitucionalidade material do art.º 11º da Lei 1/2016, por violação do Princípio do Estado de Direito, do Princípio da Reserva de Competência Legislativa Absoluta do Governo, da Regra da Especificação e do Princípio da Separação de Poderes.

#### O Estado de Direito Democrático

Refere S.E. o Presidente da República que a consagração da RDTL como Estado de Direito Democrático pelo art.º 1º da CRDTL, impõe um princípio básico de produção legislativa que determina a vinculação do legislador aos actos legislativos anteriores ao abrigo dos quais aprova nova legislação.

O princípio do Estado de Direito Democrático expressa-se no primado do direito, o qual se traduz no dever de todos e do próprio Estado cumprirem as leis nacionais, mas não impõe uma imutabilidade do ordenamento jurídico. Ora, num Estado democrático-constitucional a lei parlamentar é, ainda, a expressão privilegiada do princípio democrático e o instrumento mais apropriado e seguro para definir os regimes de certas matérias. Ou seja, de uma forma genérica, o princípio da supremacia da lei e o princípio da reserva de lei apontam para a vinculação jurídico-constitucional do poder executivo, mas não do poder legislativo, desde que no uso do seu

poder constitucional, já referido em sede de questão prévia.

Daí que se considere improcedente este argumento expendido por S.E. o Presidente da República.

### **Da Reserva Legislativa do Governo e separação de poderes.**

Através da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, que aprova o Orçamento Geral do Estado para o ano de 2016, foi dissolvido o Fundo das Infraestruturas enquanto “fundo especial” criado nos termos do art.º 32.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, Lei do Orçamento e Gestão Financeira (LOGF), através da Lei n.º 1/2011, de 14 de Fevereiro, que aprovou o Orçamento Geral do Estado para 2011.

O n.º 2 do mesmo art.º 11.º procedeu à criação de um novo Fundo das Infraestruturas, enquanto “fundo autónomo”, “(...) com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, património próprio e receitas próprias, assumindo todos os direitos e obrigações do Fundo dissolvido”.

No presente pedido de fiscalização da constitucionalidade é questionado o art.º 11º da Lei 1/2016, que cria o “Fundo de Infraestruturas”, como fundo autónomo, dotado de personalidade jurídica e de autonomia administrativa e financeira, património próprio e receitas próprias e extingue o anterior “Fundo de Infra-Estruturas”, criado nos termos do art.º 32º, da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro.

É o seguinte o seu teor:

#### **“Artigo 11º - Fundo de Infraestruturas**

1. O Fundo das Infraestruturas criado nos termos do art.º 32º da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, através da Lei n.º 1/ 2011, de 14 de fevereiro, é dissolvido.
2. É criado o Fundo das Infraestruturas, como fundo autónomo, com personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, património próprio e receitas próprias, assumindo todos os direitos e obrigações do Fundo dissolvido, referido no número anterior.
3. O Fundo das Infraestruturas destina-se a financiar programas e projetos estratégicos destinados a aquisições, construções, desenvolvimento, manutenção e reabilitação de:
  - a) Infraestruturas rodoviárias, incluindo estradas, pontes, portos e aeroportos;
    - a) Infraestruturas de cariz social, incluindo hospitais, escolas e universidades;
    - b) Infraestruturas de protecção contra cheias e deslizamento de terras;
    - c) Instalações de tratamento de água e saneamento;
    - d) Geradores de energia e linhas de distribuição;
    - e) Telecomunicações;
    - f) Instalações logísticas, incluindo infraestruturas de armazenamento;
    - g) Edifícios governamentais e instalações públicas;
    - h) Outras infraestruturas que promovam o desenvolvimento estratégico.
4. A entidade responsável pelas operações do Fundo de Infraestruturas é o Conselho de Administração, o qual é composto pelo membro do Governo responsável pelo planeamento e investimento estratégico, que preside, pelo membro do Governo responsável pelas obras públicas, transportes e comunicações e pelo membro do Governo responsável pelas finanças.
5. O Fundo das Infraestruturas é regulamentado pelo Governo.

A criação de fundos públicos com personalidade jurídica e dotados de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, em que se incluem os fundos autónomos, encontra-se no Ordenamento Jurídico Timorense sujeita ao quadro jurídico definido pelo art.º 2º, n.º 2, da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (Orçamento e Gestão Financeira) e o art.º 10º, do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de julho (Estrutura Orgânica da Administração Pública).

O art.º 2º, n.º 2, da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, por sua vez, postula que, *São serviços e fundos autónomos os que satisfaçam, cumulativamente, os seguintes requisitos: a) Não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação públicas mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; b) Tenham autonomia administrativa e financeira; c) Disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.*

E o art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 12/2006, (Estrutura Orgânica da Administração Pública), sob a epígrafe

Administração Indirecta estabelece que 1). *O Governo pode proceder, por decreto lei, à criação de pessoas colectivas públicas, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob tutela do membro do Governo competente para a respectiva área, com o objectivo de proceder à satisfação das necessidades colectivas, quando se verifique que a modalidade de administração indirecta é a mais adequada à prossecução do interesse público e à satisfação das referidas necessidades.* 2). *As pessoas colectivas públicas referidas no número anterior podem revestir a modalidade de institutos públicos, estabelecimentos públicos, fundações públicas e empresas públicas, conforme definido no seu diploma orgânico.* 3). *O regime das várias modalidades de pessoas coletivas públicas, incluindo o alcance e os limites da sua autonomia administrativa e financeira, é definido em diplomas próprios.*

Não obstante, o DL n.º 12/2006, não faz referência à criação “fundos autónomos”.

A organização e funcionamento do Governo é competência exclusiva do Governo, nos termos do art.º 115.º n.º 3 da Constituição e especificamente, no que se refere à criação de pessoas colectivas de direito público, diferentes do Estado, integradas na Administração Indirecta do Estado, como refere o art.º 10 do DL n.º 12/2006, de 26 de Julho, cit.

Por sua vez, a alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição da República atribui ao Parlamento Nacional a competência exclusiva para legislar sobre o regime orçamental. Ou seja, para a questão de finanças públicas e de regime orçamental é exclusivamente competente o Parlamento Nacional.

De igual modo, quanto à criação de fundos autónomos, *como refere o Parlamento Nacional na sua resposta, importa distinguir dois planos: o da competência legislativa exclusiva do Parlamento Nacional em matéria orçamental e o da competência legislativa exclusiva do Governo para a sua organização e funcionamento e da administração directa e indirecta do Estado.*

O Fundo das Infraestruturas, criado pelo artigo 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro, constitui um instrumento cujo objectivo é financiar projectos de Infraestruturas estratégicas e de importância nacional. O mesmo entendimento foi já expresso no acórdão do Processo n.º 01/CONST/2011/TR, ao afirmar-se que (...) *os Fundos Autónomos são o grande instrumento para a realização de investimentos.*

O Parlamento ao determinar essa organização de financiamento como fundo autónomo, dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, património próprio e receitas próprias, não significa que esteja a dispor sobre a sua integração na organização administrativa do Estado.

Que o facto de o Artigo 11.º, tal como o artigo que em 2011 criou o fundo predecessor, referir que a entidade responsável pelas operações do Fundo das Infraestruturas é um Conselho de Administração, com a integração de determinados membros do Governo, uma vez mais, não significa que esteja a dispor sobre a sua integração na organização administrativa do Estado.

Ou seja, o Parlamento no uso dos seus poderes legislativos em matérias orçamentais procedeu à apenas criação do Fundo das Infraestruturas, enquanto “fundo autónomo”, enquanto instrumento de financiamento dos investimentos a realizar em infraestruturas físicas, não tendo definido os termos em que o mesmo será integrado na organização administrativa do Estado ou a forma como o fundo funcionará.

Na resposta do Parlamento Nacional refere que compete ao Governo definir o enquadramento jurídico-institucional do Fundo Autónomo nos termos do n.º 5 do art.º 11.º da LOGE 2016, “O Fundo das Infraestruturas é regulamentado pelo Governo”.

Consequentemente, afirma ainda o Parlamento, e em respeito pelos poderes que constitucionalmente lhe são atribuídos, o Governo poderá optar por sujeitar o Fundo das Infraestruturas a regimes de tutela (inspectiva, integrativa, sancionatória, revogatória ou substitutiva) ou superintendência, mais ou menos exigentes e ainda definir que tipo de pessoa colectiva de direito público pode assumir este Fundo Autónomo. As opções descritas tratam-se verdadeiramente do exercício do poder reservado ao Governo em matéria da sua organização e funcionamento.

O argumento apresentado assenta no facto do Parlamento Nacional se ter limitado a criar o Fundo das Infraestruturas como “fundo autónomo”, enquanto (...) *figura iminentemente financeira, tomando opções de natureza orçamental, sem qualquer opção legislativa quanto à sua integração na Administração, atribuindo ao Governo, a competência para regular o Fundo das Infraestruturas.*

Concluindo que (...) *o Parlamento criou o fundo autónomo no âmbito da sua competência exclusiva em*

*matéria orçamental, deixando ao Governo a regulamentação do mesmo por força da competência desse órgão para definir as regras sobre o seu funcionamento e organização da Administração do Estado.*

Com efeito, apesar de se concordar com a argumentação apresentada, é fundamental que a regulamentação do mesmo pelo Governo defina, nomeadamente, o alcance e os limites da sua autonomia administrativa e financeira, bem como a forma como o mesmo se integrará na Administração do Estado.

De todo o modo, como se deixou expresso supra como questão prévia, deve entender-se constitucionalmente admissível a criação do “Fundo”, na Lei do OGE, em face da natureza da Lei do Orçamento como lei especial de programação económico-financeira da actividade do Estado.

Face ao exposto, e considerando que a LOGE 2016, através do seu art.º 11.º, apenas se limita a definir opções globais quanto às características do Fundo, enquanto instrumento financeiro, e às finalidades a que o mesmo se destina, conclui-se pela não violação da reserva legislativa exclusiva do Governo nem do princípio da Separação de Poderes.

Da Regra da Especificação e da Publicidade

De acordo com o estabelecido no n.º 2 do art.º 145.º da CRDTL, a lei do Orçamento *deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e a discriminação das despesas (...)*, não concretizando, contudo, de que forma deve essa “discriminação” ser materializada.

Nos termos do art.º 7.º da LOGF, o Orçamento do Estado deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas.

Acrescenta o art.º 27.º que as receitas e despesas contidas no orçamento se especificam pelos respectivos montantes globais. Já o art.º 8.º da mesma lei, determina que o Governo assegura a (...) *publicação de todos os documentos que se revelem necessários para assegurar a adequada divulgação e transparência do Orçamento do Estado e da sua execução, recorrendo, sempre que possível, aos mais avançados meios de comunicação existentes em cada momento.*

A dissolução do Fundo das Infraestruturas, enquanto “fundo especial”, e a criação do Fundo das Infraestruturas, como “fundo autónomo”, trouxe alterações significativas ao nível da informação incluída na Lei do Orçamento do Estado.

Na verdade, a Lei n.º 6/2014, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento Geral do Estado para 2015, contém, no seu anexo IV, uma lista detalhada de todos os Programas e Projectos a realizar durante aquele ano no âmbito do Fundo das Infraestruturas, “fundo especial”.

Já a Lei n.º 1/2016, cit., reduz a informação sobre os programas e projectos a realizar pelo Fundo das Infraestruturas, “fundo autónomo”, no ano de 2016, à seguinte “especificação”, “Bens e Serviços”, “Capital Menor” e “Capital Desenvolvimento”, no seu Anexo III.

Se no caso do Fundo das Infraestruturas, “fundo especial”, tal como aconteceu até ao ano de 2015, o Parlamento Nacional, ao aprovar os respectivos Orçamentos, aprovou, igualmente, os orçamentos para cada um dos Programas e Projectos neles incluídos.

No caso do Fundo das Infraestruturas, “fundo autónomo”, o Parlamento apenas aprovou o montante global de despesa a realizar no ano de 2016, especificado por “Bens e Serviços” (804 mil USD), “Capital Menor” (4 mil USD) e “Capital Desenvolvimento” (392.960 mil USD).

Poder-se-ia perguntar, quais são os Programas e Projectos incluídos no novo Fundo das Infraestruturas, pergunta a que, tendo em conta a informação que consta da Lei n.º 1/2016, cit., ninguém saberá responder, nem mesmo o Parlamento Nacional.

Quer isto dizer, que esta alteração à lei pode consubstanciar um “cheque em branco” passado pelo Parlamento Nacional ao Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas, uma vez que este Conselho poderá realizar os Programas e Projectos que entender, dentro do limite total da despesa incluída no OGE para 2016.

No n.º 6 do art.º 9.º da Lei n.º 1/2011, cit., estabelecia como “limite” para as alterações da competência do Conselho de Administração do Fundo das Infraestruturas, “fundo especial”, que *os Conselhos de Administração são competentes para proceder às alterações das dotações atribuídas aos programas, dentro dos limites da dotação total autorizada pelo Parlamento Nacional e respeitadas as respectivas finalidades.*



Diferentemente, a Lei n.º 1/2016, cit., não estabelece qualquer limite às alterações ao orçamento, com excepção do limite de despesa total do Fundo.

Apesar de considerarmos que a informação relativa aos programas e projectos incluídos na Lei n.º 1/2016, cit., é muito reduzida, face à que constava dos OGE dos anos anteriores, o que diminui a transparência do OGE para 2016, também é verdade que a informação que consta no Anexo III daquela lei é a que é legalmente exigida pelo art.º 27.º da LOGF, razão pela qual se considera não haver violação do n.º 2 do art.º 145.º da CRDTL, nem dos art.º s. 7.º e 11.º da LOGF.

### **Questão da alegada Violação da LOGF pelo art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, de 14 de Janeiro**

Afirma S. E. o Presidente da República no seu pedido que o Fundo das Infraestruturas agora criado (...) *difícilmente poderia beneficiar do regime dos fundos autónomos, previsto no art.º 2.º n.º 2 a1. c) da LOGF, uma vez que o mesmo não tem receitas próprias.*

Na sua resposta o Governo veio referir que (...) *o primeiro pressuposto que deve ser contrariado é que o financiamento de um Fundo Autónomo por receitas próprias deve ser substancial, tendo acrescentado que (...) não existe no ordenamento jurídico-constitucional ou infraconstitucional nenhuma norma que defina a percentagem mínima de receita que deve ser cumprida para que um Fundo Autónomo seja considerado como tal.*

Ainda na opinião do Governo, *outro argumento que deve ser contrariado é o de que o Fundo das Infraestruturas não tem receitas próprias. (...) afinal o n.º 2 do artigo 11.º do OGE refere que o Fundo das Infraestruturas é um fundo autónomo com receitas próprias.*

Na análise da constitucionalidade e legalidade da criação do Fundo das Infraestruturas enquanto “fundo autónomo” é necessário considerar dois aspectos.

- Desde logo, a competência do Parlamento Nacional para proceder à criação de uma “pessoa jurídica” que integra a administração indirecta do Estado, questão já abordada *supra*.

- Por outro lado, há que analisar se a criação deste “fundo autónomo” cumpre com os requisitos legais (cumulativos) estabelecidos pelo n.º 2 do art.º 2.º da LOGF. São eles: a) não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; b) tenham autonomia administrativa e financeira e; c) disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.

Apesar do Governo ter razão quando afirma que na legislação timorense não se encontra fixada a (...) *percentagem mínima de receita que tenha que ser cumprida para que um Fundo Autónomo seja considerado como tal*, não podemos ignorar o que se encontra previsto na LOGF sobre esta matéria.

Com efeito, o n.º 2 do art.º 2.º da LOGF estabelece como requisitos legais cumulativos para a criação de “fundos autónomos” os seguintes: *a) não tenham natureza e forma de empresa, fundação ou associação pública, mesmo se submetidos ao regime de qualquer destas por outro diploma; b) tenham autonomia administrativa e financeira e; c) disponham de receitas próprias para cobertura das suas despesas, nos termos da lei.*

Assim, poder-se-ia entender da leitura da lei que essa “percentagem” fosse de 100%, ou seja, seriam necessárias receitas próprias que cobrissem a totalidade das despesas.

Afirma ainda o Governo que *outro argumento que deve ser contrariado é o de que o Fundo das Infraestruturas não tem receitas próprias*, acrescentando que (...) *como poderá o pedido de apreciação da constitucionalidade suscitar tal questão sem qualquer suporte na letra da lei do artigo 11.º do OGE.*

A Lei n.º 1/2016, cit., não prevê, porém, receitas próprias do Fundo das Infraestruturas. Veja-se o Anexo III àquela lei que faz parte integrante da mesma por via da al. c) do art. 2.º.

Outro argumento apresentado pelo Governo é do n.º 2 do art.º 11.º referir que o Fundo das Infraestruturas é um fundo autónomo com receitas próprias.

Por receitas próprias devem entender-se os valores das cobranças dos serviços ou das unidades orgânicas do Estado, resultantes da sua actividade específica, da administração e alienação do seu património ou de quaisquer outras que por lei ou contrato lhes devam pertencer, delas se excluindo, obviamente, as dotações que eventualmente recebam do OGE.

De acordo com o n.º 1 do art.º 145.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) *a elaboração do Orçamento Geral do Estado (OGE) cabe ao Governo sendo a sua aprovação da competência do Parlamento Nacional.* Quer dizer a iniciativa do Governo na elaboração do OGE e consequente apresentação ao Parlamento Nacional para aprovação nos termos da sua competência exclusiva e respectiva relação de independência.

O n.º 2 do mesmo artigo estabelece que o OGE 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.*

*Já o n.º 3 do art.º 115.º da CRDTL estabelece que (...) a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração directa e indirecta do Estado é da exclusiva competência legislativa do Governo.*

A LOGF estabelece os princípios e as regras relativas à preparação e conteúdo da Lei do Orçamento do Estado, à execução orçamental, ao controlo orçamental, à prestação de contas e à responsabilidade financeira.

Encontram-se sujeitos à aplicação desta lei os orçamentos dos serviços sem autonomia administrativa e financeira e os orçamentos dos serviços e dos fundos autónomos, todos eles incluídos no Orçamento do Estado, de acordo com o n.º 1 do seu art.º 2.º

Assim sendo, todos os serviços com ou sem autonomia administrativa e financeira e todos os fundos autónomos encontram-se sujeitos aos princípios e regras previstos na LOGF.

Estão ainda sujeitos à LOGF os “fundos especiais” criados nos termos do art.º 32.º da LOGF, e que estabelece regras específicas para a execução orçamental, diferentes daquelas aplicáveis serviços com ou sem autonomia administrativa e financeira e aos fundos autónomos.

Podem ser serviços e fundos autónomos, de acordo com o previsto no n.º 2 do art.º 2.º da LOGF, os que, cumulativamente:

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

O DL n.º 12/2006, cit., define o modelo de organização e funcionamento dos órgãos e serviços que integram a estrutura do Governo e da Administração Pública sob a sua tutela.

Nos termos deste diploma o regime e regra de organização dos órgãos e serviços da Administração Pública é o da “administração directa” do Estado (art.º 9.º). Prevê, no entanto, aquele diploma, no n.º 1 do seu art.º 10.º, a possibilidade do Governo criar, por decreto-lei, (...) *pessoas colectivas públicas, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob tutela do membro do Governo competente para a respectiva área, com o objectivo de proceder à satisfação das necessidades colectivas, quando se verifique que a modalidade de administração indirecta é a mais adequada à prossecução do interesse público e à satisfação das referidas necessidades.*

Segundo o n.º 2 do mesmo artigo, aquelas entidades, podem revestir a modalidade de institutos públicos (IP), estabelecimentos públicos, fundações públicas e empresas públicas (EP), conforme definido no seu diploma orgânico, estabelecendo o n.º 3 que as modalidades, bem como o alcance e limites da sua autonomia administrativa e financeira são definidos por diplomas próprios.

A este propósito refere Daniela Barros da Silva, in “A gestão orçamental nos serviços e fundos autónomos”, Universidade de Coimbra, 2011, pág. 22, *“Os Serviços e Fundos Autónomos apresentam um elevado grau de autonomia, uma vez que possuem autonomia administrativa e financeira. Ter autonomia administrativa e financeira pressupõe ter personalidade jurídica, o que significa que estes organismos têm orçamento próprio. Não têm independência orçamental. Podem ter património próprio, bem como a capacidade de o gerir, alienar ou adquirir (autonomia patrimonial). Outra característica importante prende-se com a existência de tesouraria própria e com a capacidade de transição de saldos da gerência anterior para a seguinte. Para além disto, gerem o seu dinheiro de forma autónoma e podem contrair empréstimos até determinados montantes, assumindo todas as responsabilidades (autonomia creditícia).”*

Com efeito, se um dos objectivos subjacentes à criação destes serviços e fundos, por via da atribuição de autonomia administrativa e financeira, é assegurar uma gestão mais autónoma e mais flexível, também é necessário que essa “autonomia” se estenda às suas necessidades de financiamento.

Quer isto dizer, que a lei pretende atribuir autonomia administrativa e financeira às entidades do Estado que tenham receitas próprias e, por esse, motivo, sejam menos dependentes em relação ao Orçamento Geral do Estado.

Refere S. E. o Presidente da República no seu pedido, que o Fundo das Infraestruturas, “fundo autónomo”, agora criado não tem quaisquer receitas próprias.

Sucedede, porém, que a regulamentação do Fundo ora criado é deixado ao Governo.

Não se exige, nem seria constitucionalmente aceitável, como se deixou já referido, que o Parlamento Nacional na LOGE regulasse completamente o Fundo em causa.

Só é constitucionalmente aceitável que o crie, mas deixando para diploma governamental a sua implementação.

Ora, nessa altura é que importa determinar quais as receitas do Fundo, e só então se poderá verificar se o mesmo é ou não financiado também por receitas próprias.

Daí que não se possa concluir do facto de ter sido prevista a transferência de uma determinada verba na LOGE para tal fundo, que o mesmo não venha igualmente a ser financiado por receitas próprias.

Ou seja, só em face do diploma que regulamentar o Fundo se poderá aferir se o mesmo cumpre ou não os requisitos legais.

O que resulta da Lei ora em análise é a transferência de uma verba determinada para financiamento do Fundo, mas daí não se pode assumir que o mesmo não venha a ter receitas próprias, pelo que, nos termos já referidos, não se pode concluir pela ilegalidade da Lei, restando esperar que a futura regulamentação do Fundo e as contas que o mesmo terá que prestar ajudem a alcançar o objectivo da transparência na gestão dos bens públicos.

Não obstante, mesmo que o Fundo não venha a ter, de facto, receitas próprias, considerando o que se deixou expresso *supra* como “questão prévia”, face à inexistência no ordenamento jurídico-constitucional timorense leis de valor “reforçado”, não enferma a Lei do Orçamento, portanto, do vício de ilegalidade.

### **III. Conclusão**

Pelo exposto, conclui-se e decide-se:

- A) O art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, cit., que procede à criação do Fundo das Infraestruturas, enquanto “fundo autónomo”, não viola o art.º 1.º do Princípio do Estado de Direito, o art.º 115.º, n.º3, relativamente a reserva legislativa absoluta do Governo, o art.º 145.º n.º 2, relativo à regra da especificação e o art.º 69.º do Princípio da Separação de Poderes, todos da Constituição da República Democrática de Timor Leste;
- B) O art.º 11.º da Lei n.º 1/2016, cit., que procede à criação do Fundo das Infraestruturas, enquanto “fundo autónomo”, não viola o disposto no art.º 2.º, n.º2, al. c), o art.º 7.º e nem o art.º 11.º todos da Lei n.º 13/2009, cit., relativos, respectivamente, aos requisitos da criação de fundos autónomos e aos princípios da especificação e da publicidade.

Notifique e publique-se nos termos do art.º 153º da CRDTL.

Díli, 8 de Março de 2016

**Maria Natércia Gusmão — relatora**

**Deolindo dos Santos**

**Jacinta Correia da Costa**