



PARLAMENTO NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste



A DIPLEN <sup>25/2020</sup><sub>3</sub> COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

AGÊNCIA E DISTRIBUIÇÃO  
CÓPIAS AS Srs. SETEVALORES.

Excelentíssimo Senhor  
Presidente do Parlamento Nacional  
Arão Noé de Jesus da Costa Amaral

Data: 25 de março de 2020

No. Referência: 147 N/2ª Comissão C

Assunto: Envio do relatório e parecer do pedido de urgência para a autorização do levantamento extraordinário do Fundo Petrolífero.

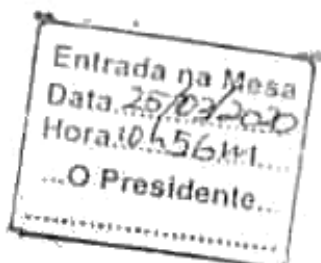
Senhor Presidente,

A Comissão de Finanças Públicas, tem a honra de enviar a Vossa Excelência o relatório e parecer do pedido de urgência para a autorização do levantamento extraordinário do FP, conforme o documento em anexo.

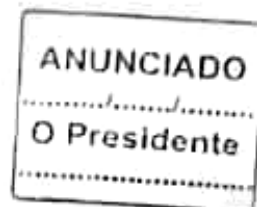
Subcrevo-me com elevada estima e consideração.

A Presidente da Comissão

  
Deputada Maria Fernanda Lay



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste



COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

## PARECER

Referente ao pedido de processo de urgência  
respeitante à PPL n.º 13/V (2.ª)

### INTRODUÇÃO

Ao abrigo do artigo 97.º do Regimento do Parlamento Nacional, o Senhor Presidente do Parlamento Nacional remeteu a 23 de março de 2020 à comissão parlamentar de finanças públicas, Comissão C, competente em razão da matéria, o pedido de processo de urgência, formulado pelo Governo, relativo à Proposta de Lei n.º 13/V (2.ª) – Autorização para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero.

Foi nomeado relator a Distinta Deputado Maria Terezinha Viegas, da Bancada Parlamentar CNRT.

### PARECER

A proposta de lei a que se refere o pedido de tramitação urgente tem por objeto a autorização do Parlamento para a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero, apresentada nos termos do artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto<sup>1</sup>, doravante Lei do Fundo Petrolífero.

O pedido de urgência na apreciação e votação da proposta de lei no Parlamento, formulado pelo Governo, foi acompanhado de fundamentação no seu preâmbulo e, de forma mais extensa, na exposição de motivos. Refere a exposição de motivos: «O Governo tem, até agora, recorrido à receita fiscal e ao saldo da execução orçamental do ano anterior para financiar a despesa pública. Porém, o produto destas receitas é manifestamente insuficiente para financiar a atividade regular da Administração Pública, encontrando-se presentemente o

<sup>1</sup> A Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, foi alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro – contudo, a alteração não versou sobre o artigo 7.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, que assim retém a sua redação original



PARLAMENTO  
NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Tesouro em situação crítica, esperando-se que no mês de junho deste ano reste um saldo de aproximadamente oitenta e cinco milhões de dólares americanos. É, portanto, necessário complementar estas receitas com fundos transferidos do Fundo Petrolífero para o Orçamento Geral do Estado, sob pena de o Estado não ser capaz de garantir o exercício das suas funções soberanas nas áreas da justiça, da segurança e da defesa, o cumprimento das suas obrigações legais e contratuais, como, por exemplo, a realização de pagamentos relacionados com empréstimos internacionais, e a prestação de serviços mínimos de proteção social, como o pagamento de pensões e subvenções públicas, nomeadamente aos antigos Combatentes da Libertação Nacional, aos mais idosos e às beneficiárias do programa Bolsa da Mãe.»

Importa, nesta fase do processo legislativo, presumir a veracidade da descrição feita na exposição de motivos pelo Governo quanto à situação de tesouraria do Estado e à necessidade de suprir a mesma por recurso ao Fundo Petrolífero; a apreciação de um pedido de tramitação urgente não versa, pela sua natureza, sobre o mérito e adequação do teor da proposta de lei em causa. A análise aturada dos relatórios que devem acompanhar<sup>2</sup> a proposta de lei nos termos do artigo 8.º (e eventualmente do artigo 9.º<sup>3</sup>) da Lei do Fundo Petrolífero e as eventuais audições a realizar para a análise do teor da proposta, enformarão grande parte da decisão do Parlamento quanto ao conteúdo dispositivo da proposta de lei, no sentido da sua aprovação, alteração ou rejeição.

Assim, presumindo-se a necessidade crítica de receitas do Fundo Petrolífero, sob pena de as restantes receitas não serem suficientes para a prossecução das funções de Estado, é de elementar urgência atuar no sentido de evitar falhas de tesouraria que ponham em causa as funções do Estado, desde logo para assegurar o normal funcionamento das administrações públicas, conforme previsto no ordenamento jurídico timorense, e o desempenho das funções constitucionais daquelas administrações, no respeito pelos direitos, liberdades e

<sup>2</sup> Protestados juntar aquando do envio da Proposta de Lei, pelo que nem sequer na posse desta Comissão a esta data

<sup>3</sup> Caso as transferências a partir do Fundo Petrolífero sejam superiores ao Rendimento Sustentável Estimado



**PARLAMENTO  
NACIONAL**  
República Democrática de Timor-Leste

**COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS**

garantias dos cidadãos e no desempenho das funções do Estado timorense a nível internacional, nos termos do direito internacional geral e convenções internacionais.

Contudo, enquanto a urgência na apreciação da eventual necessidade de recorrer a receitas do Fundo Petrolífero se compreende bem, nos pressupostos acima descritos, não resulta imediatamente clara da Lei do Fundo Petrolífero, a necessidade de a autorização para a transferência do Fundo constar de lei do Parlamento, e a conseqüente urgência na apreciação parlamentar de uma proposta de lei com tal autorização. A questão não é tanto mais linear quanto o Governo, ele próprio, já procedeu, em 2018, a uma transferência do Fundo Petrolífero, no valor de US\$70.000.000,00, procedendo depois nesse mesmo ano, a outra transferência do Fundo, no valor de US\$140.000.000,00.

O artigo 7.º da Lei do Fundo Petrolífero é claro quando rege a execução orçamental de regra, com um orçamento previamente aprovado e publicado para o ano financeiro em curso: para além da necessidade de apresentação ao Parlamento de relatórios, nos termos dos artigos 8.º e 9.º da mesma lei, transferências do Fundo Petrolífero só podem ter lugar após a publicação de uma lei do orçamento que as consagre, originalmente ou por alteração subsequente (os chamados orçamentos rectificativos). Cumpre-se assim o princípio da legalidade da receita orçamental também quanto às receitas do Fundo Petrolífero, princípio aliás decorrente da própria Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, Orçamento e Gestão Financeira (doravante LOGF). É contudo o mesmo artigo 7.º da Lei do Fundo Petrolífero completamente omissivo, na sua letra, quanto ao regime a adotar para as transferências do Fundo Petrolífero em regime duodecimal, ou seja, para um ano financeiro não de regra mas de exceção, no qual um orçamento não foi previamente aprovado e publicado para esse específico ano financeiro em curso e no qual o orçamento do ano anterior, aprovado e publicado para o ano anterior, vê a sua vigência automaticamente prorrogada<sup>4</sup>, nos termos do artigo 31.º da LOGF.

<sup>4</sup> Prorrogação aliás transitória, até à eventual aprovação e publicação de orçamento para esse específico ano financeiro



PARLAMENTO  
NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

À primeira vista, o problema pareceria resolvido se pudéssemos concluir que a Lei do Fundo Petrolífero não contém, no seu espírito legislativo, qualquer intenção de regular transferências desse Fundo em ano financeiro sob regime duodecimal; regeria nesse caso, sem derrogações ou temperamentos, o princípio da prorrogação automática do orçamento do ano anterior, com todas as autorizações de despesas e receitas nele previstas renovadas para o ano subsequente (incluindo as autorizações de receitas do Fundo Petrolífero, por transferência). Não podemos contudo fazer essa interpretação da Lei do Fundo Petrolífero pois resulta desde logo claro dos artigos 8º e 9º dessa mesma lei que ela pretende reger transferências «em cada ano fiscal». Quis então o legislador reger transferências do Fundo em regime de duodécimos apenas quanto aos relatórios a apresentar ao parlamento, referidos naqueles artigos 8º e 9º, deixando a LOGF dispor, sem norma especial, quanto à autorização parlamentar para as transferências em si? Não cremos; desde logo pela acrescida necessidade de escrutínio político pelo Parlamento da gestão do Fundo Petrolífero, que enforma toda a Lei n.º 9/2005, em cumprimento aliás do artigo 139.º, n.º 2, da Constituição. É certo que é a LOGF, e só ela, que refere expressamente o regime de duodécimos, mas não só não o faz especificamente em relação a receitas do Fundo Petrolífero, como, sendo lei posterior, optou por não alterar ou clarificar em nada o regime de transferências do Fundo que, a essa data, já constava da Lei n.º 9/2005. É forçoso interpretar que, mesmo em regime de duodécimos, a execução orçamental deve olhar primeiro à Lei do Fundo Petrolífero, incluindo ao seu espírito, tanto mais que a norma de conflitos do artigo 4.º da Lei do Fundo declara a prevalência das suas normas sobre as normas de orçamento e gestão financeira, e que, à data da sua aprovação, o artigo 22º do Regulamento UNTAET 2001/13, de 20 de julho, já dispunha sobre o regime duodecimal em termos muito semelhantes aos do artigo 31.º LOGF, ou seja, sem qualquer referência à especificidade (constitucionalmente consagrada, como vimos), das receitas petrolíferas. Dito isto, a aplicação conjunta dos artigos 7.º da Lei do Fundo Petrolífero, específico e prevalente quanto a receitas do Fundo, e do artigo 31.º da LOGF, subalterno mas específico quanto ao regime duodecimal geral, impõe uma interpretação sistematicamente coerente. Resultado dessa interpretação possibilitadora da coexistência das normas, ou seja, sem o total esvaziamento do regime duodecimal, é a forçosa conclusão de que o artigo 7.º da Lei



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

do Fundo Petrolífero não impõe, nomeadamente nos termos do seu n.º 2, a aprovação de dotações orçamentais anuais relativas a transferências do Fundo em cada ano fiscal de regime duodecimal, prevalecendo a prorrogação automática das dotações do orçamento, automaticamente prorrogado nos termos do artigo 31.º LOGF. Contudo, atendendo aos termos expressos do n.º 3 do mesmo artigo 7.º da Lei do Fundo Petrolífero, ressaltam os termos incisivos com que se referem as transferências do Fundo, que «só poderão ter lugar após publicação da lei (...) confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal»<sup>3</sup>. É certo que a lei expressamente prevista é a lei do orçamento ou de orçamentos rectificativos mas, na sua ausência em ano de duodécimos, e pelos motivos atrás expostos de prevalência da Lei do Fundo Petrolífero no seu espírito de reger a gestão do Fundo, de forma prevalente sobre a LOGF, e dada a especificidade (até constitucional) das receitas petrolíferas, impõe-se, a nosso ver, uma interpretação extensiva do artigo 7.º, n.º 3, da Lei do Fundo Petrolífero no sentido de exigir, previamente a transferências do Fundo Petrolífero em ano de duodécimos, a publicação de uma lei (necessariamente do Parlamento atento o artigo 95.º n.º 2 alínea q) da Constituição<sup>4</sup>) que a tal autorize especificamente para esse ano fiscal. Tanto sem prejuízo, claro está, de no futuro o legislador reger especificamente transferências do Fundo em regime duodecimal de forma expressa e em termos concordantes ou dissonantes desta interpretação da lei vigente.

Ficando clara a necessidade de a autorização para a transferência do Fundo Petrolífero constar de lei do Parlamento, fica clara a consequente urgência na apreciação parlamentar de uma proposta de lei com tal autorização, atento o também acima exposto quanto à premência, ainda que a esta data pressuposta, de necessidades de tesouraria e da adequação em supri-las com recurso ao Fundo.

<sup>3</sup> (Sublinhado nosso)

<sup>4</sup> Que estabelece a reserva legislativa do Parlamento para o regime orçamental, em que transferências do Fundo Petrolífero se insere



PARLAMENTO  
NACIONAL  
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

---

ASSIM,

Pelas razões expostas, é PARECER desta Comissão que o pedido de tramitação urgente deve merecer votação favorável.

Este parecer foi votado em reunião extraordinária da Comissão de Finanças Públicas, no dia 25 de março de 2020, tendo sido aprovado com 13 votos a favor, 0 votos contra e 0 abstenções.

A Relatora,

Deputada Maria Terezinha Viegas

A Presidente da Comissão,

Deputada Maria Fernanda Lay