



# JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

§ 2.00

## SUMÁRIO

### TRIBUNAL DE RECURSO:

**Processo N.º 03/CONST/2022/TR**

**NUC 0062/22.TRDIL**

Acordam, em Plenário, os Juizes do Tribunal de Recurso...1

**Proc. N.º 04/CONST/2022.TR**

**NUC: 0081/22.TRDIL**

Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Deolindo dos Santos (Presidente), Maria Natércia Gusmão (Relatora), Jacinta Correia da Costa e Duarte Tilman Soares.....15

**Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Deolindo dos Santos (Presidente), Maria Natércia Gusmão, Jacinta Correia da Costa e Duarte Tilman Soares (relator) o seguinte.....24**

**Processo N.º 03/CONST/2022/TR**

**NUC 0062/22.TRDIL**

Acordam, em Plenário, os Juizes do Tribunal de Recurso

### I - Relatório

Os Senhores Deputados do Parlamento Nacional Duarte Nunes, Maria Rosa da Câmara, Virgínia Ana Belo, Patrocínio F. dos Reis, Marcos Xavier, Luísa Taeki, Veneranda Lemos, Domingos Carvalho, Maria Gorumali Barreto, Maria Fernanda Lay, Adérito Hugo da Costa, Arão Noé de Jesus da Costa Amaral, Ricardo Baptista, Óscar de Araújo, Bendita Moniz Magno e Maria Terezinha Viegas, vieram pedir ao Tribunal de Recurso que: “(...) declare, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade:

a) Da norma constante do artigo 16.º, n.º 1, da LEOGEGFP, por violação da norma constante do artigo 145.º, n.º 2, da CRDTL;

- b) Da norma constante do artigo 74.º, n.ºs 1, 2, 3, 4 e 5, da LEOGEGFP, por violação do princípio da eficiência e da eficácia a que está sujeita a previsão da discriminação das receitas e a previsão da discriminação das despesas, pelo Orçamento Geral do Estado, previstos no artigo 145.º, n.º 2, da CRDTL; por violação do princípio da transparência decorrente do princípio do Estado de Direito Democrático, previsto no n.º 1 do artigo 1.º da Constituição; e, ainda, por violação da norma constante do artigo 145.º, n.º 3, da Constituição;
- c)
- d) Da norma constante do artigo 118.º da LEOGEGFP, por violação da norma constante do artigo 115.º, n.º 3, e 69.º, da CRDTL;
- e) Da norma constante do artigo 120.º da LEOGEGFP, por violação da norma constante do artigo 115.º, n.º 3 e 69.º da CRDTL;
- f) *Da norma constante do artigo 121.º da LEOGEGFP, por violação da norma constante do artigo 115.º, n.º 3, e 69.º, da CRDTL.”*

Os Senhores Deputados requerentes fundamentam o seu pedido afirmando, em síntese, que:

- A determinação do registo dos excedentes do Orçamento Geral do Estado, dos orçamentos dos serviços e entidades da Administração Central, do orçamento da Segurança Social e do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, apurados no final do exercício orçamental, como receita do exercício orçamental seguinte, sem prévia definição de programas, como impõe os princípios da eficiência e o princípio da eficácia, viola o disposto no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição. Na medida em que permite que as leis do Orçamento Geral do Estado qualifiquem os excedentes do Orçamento Geral do Estado, dos orçamentos dos serviços e entidades da Administração Central, do orçamento da Segurança Social e do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, apurados no final do exercício orçamental, como saldo de gerência do exercício orçamental anterior, e os registem, automaticamente, como receitas do exercício orçamental seguinte, sem vinculação ao correspondente programa.
- Ao permitir que as leis do Orçamento Geral do Estado

- registrem o saldo de gerência do exercício orçamental anterior automaticamente como receita do exercício orçamental seguinte, a norma constante do artigo 74.º, n.º 1, da LEOGEGFP viola a norma constante do artigo 145.º, n.º 2, da CRDTL, sendo, por isso, inconstitucional.
- De igual modo, ao permitir que as leis do Orçamento Geral do Estado determinem a transição automática do saldo de gerência de receitas próprias dos serviços e entidades com autonomia alargada para o exercício orçamental seguinte e a sua consequente inscrição como receita própria desse exercício orçamental, a norma constante do artigo 74.º, n.º 2, da LEOGEGFP viola a norma constante do artigo 145.º, n.º 2, da CRDTL, sendo, por isso, inconstitucional.
  - Por outro lado, o artigo 74.º da LEOGEGFP determina, no n.º 3, que o saldo de gerência apurado que não esteja inscrito no Orçamento Geral do Estado seja inscrito como receita cobrada para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental. Esse mesmo artigo preceitua, no n.º 4, que a aplicação em despesa de saldo de gerência não apurado que não esteja inscrito no OGE, quando a despesa correspondente não se encontre prevista no OGE e ou a mesma resulte num aumento da despesa total do OGE, da despesa de um título, da despesa total do orçamento da Segurança Social e da despesa total da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, é realizada através de uma alteração orçamental para prever a despesa correspondente a essa receita.
  - Ora, a alteração orçamental a que se refere a norma constante da parte final do n.º 4 do artigo 74.º da LEOGEGFP há de ser necessariamente feita por lei do Parlamento Nacional, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 145.º da CRDTL.
  - Desde logo, porque implica a alteração da receita total e da despesa total do Orçamento Geral do Estado.
  - Por seu turno, ao determinar a aplicação em despesa de saldo de gerência não apurado que não esteja inscrito no OGE, quando a despesa correspondente não se encontre prevista no Orçamento Geral do Estado e ou a mesma resulte num aumento da despesa total do Orçamento Geral do Estado, da despesa de um título, da despesa total do orçamento da Segurança Social e da despesa total da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, ainda que através de uma alteração orçamental, a norma constante do n.º 4 do artigo 74.º da LEOGEGFP viola o princípio da eficiência e o princípio da eficácia a que está sujeita a previsão da discriminação da receita e a previsão da discriminação da despesa, previstos no n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL, sendo, por isso, inconstitucional.
  - A possibilidade estabelecida no n.º 5 do artigo 74.º acima transcrito de o membro do Governo responsável pela área das finanças autorizar, em casos excecionais devidamente justificados, a transição do saldo de gerência de receitas gerais ou por serviços com autonomia financeira limitada não é compatível com a imposição referente à previsão, com base na eficiência e na eficácia, da discriminação das receitas e à discriminação das despesas, constante do n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL.
  - A inconstitucionalidade da norma constante do artigo 97.º, n.º 2, da LEOGEGFP resulta como consequência lógica da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 2 e 5 do artigo 74.º da mesma lei.
  - Como é evidente, a norma constante do artigo 5.º do Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, é norma respeitante à organização e funcionamento daquela entidade da administração indireta do Estado, pelo que integra o domínio de competência legislativa exclusiva do Governo, nos termos do disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL.
  - Assim, porque versa sobre matéria respeitante à organização e funcionamento de uma entidade integrada na administração indireta do Estado, o artigo 118.º da LEOGEGFP viola o disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL, bem como o princípio da separação de poderes previsto no artigo 69.º da Lei Fundamental, sendo, por isso, orgânica e materialmente inconstitucional.
  - Como é evidente, as normas constantes dos artigos 5.º e 21.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, são normas respeitantes à organização e funcionamento do Instituto Nacional da Segurança Social, pelo que integram o domínio de competência legislativa exclusiva do Governo, nos termos do disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL.
  - Assim, porque versa sobre matérias respeitantes à organização e funcionamento de uma entidade integrada na administração indireta do Estado, o artigo 120.º da LEOGEGFP viola o disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL, bem como o princípio da separação de poderes previsto no artigo 69.º da Lei Fundamental, sendo, por isso, orgânica e materialmente inconstitucional.
  - Como é evidente, as normas constantes do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 28 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2021, de 15 de dezembro, são normas respeitantes à organização e funcionamento do Fundo de Reserva da Segurança Social, pelo que integram o domínio de competência legislativa exclusiva do Governo, nos termos do disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL.
  - Assim, porque versa sobre matérias respeitantes à organização e funcionamento de uma entidade integrada na administração indireta do Estado, o artigo 121.º da LEOGEGFP viola o disposto no artigo 115.º, n.º 3, da CRDTL, bem como o princípio da separação de poderes previsto no artigo 69.º da Lei Fundamental, sendo, por isso, orgânica e materialmente inconstitucional.
- \*
- O Senhor Presidente do Parlamento Nacional respondeu sustentando, em suma, que:
1. Foi requerida ao Douto tribunal de Recurso a fiscalização abstrata e sucessiva de constitucionalidade das normas contidas no n.º 1 do artigo 16.º, dos n.ºs 1 a 5 do artigo 74.º

e da aliena a), do n.º 2 do artigo 97.º da Lei n.º 2, de 10 de fevereiro, Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública, com fundamento na violação dos n.ºs 2 e 3 do artigo 145.º da CRDTL.

2. Os requerentes alegam que as referidas disposições não estão em conformidade com o princípio da previsão, com base na eficiência e na eficácia, da discriminação das receitas e da discriminação das despesas nas leis do orçamento, sendo, por isso, inconstitucional.
3. As referidas normas tratam de definir o que é saldo de gerência (artigo 16.º), isto é, os excedentes orçamentais, de regular a sua inscrição na proposta de orçamento para o ano seguinte, como é que esse mesmo saldo é registado contabilisticamente e inscrito como receita (artigo 74.º) e como é que se deve proceder para a sua utilização caso o apuramento desse saldo no final do ano orçamental venha a ser superior à previsão do Governo inscrita na lei do orçamento (artigo 97.º).
4. A Constituição define que a lei do orçamento deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e das despesas, bem como evitar a existência de dotação ou fundos secretos (n.º 2 do artigo 145.º) deixando ao legislador ordinário, nos termos da alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º, a definição das formas de estruturação e especificação das receitas e despesas públicas.
5. Da aplicação do n.º 1 do artigo 16.º, dos n.ºs 1 a 5 do artigo 74.º, e da alínea a), do n.º 2 do artigo 97.º não resulta qualquer violação do princípio da discriminação das receitas e das despesas, reforçando-se, pelo contrário, os imperativos subjacentes aos princípios da eficácia e eficiência e da universalidade do orçamento, evitando-se a existência de dotação ou fundos secretos e possibilitando a fiscalização do orçamento pela instância judiciária competente e pelo Parlamento Nacional, tal como determina o n.º 2 do artigo 145.º da Constituição.
6. É ainda requerido ao Douto Tribunal de Recurso a fiscalização abstrata e sucessiva de constitucionalidade das normas contidas nos artigos 118.º, 120.º e 121.º da Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública, com fundamento na violação do artigo 69.º e do n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL.
7. Os requerentes alegam que os referidos artigos violam o princípio da separação de poderes, na medida em que regulam materiais constitucionalmente reservados ao Governo, isto é as respeitantes à sua Organização e funcionamento, ou da administração direta ou indireta do Estado (n.º 3 do artigo 115.º da Constituição).
8. Em boa verdade, o artigo 118.º limita-se a proceder à alteração da alínea l) do artigo 5.º do Decreto Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, refletindo nesse diploma a regulação da política de empréstimos a serem contraídos pelo Estado definido pelo artigo 75.º da LEOGFP.
9. Por sua vez, o artigo 120.º da LEOGFP proceda à alteração

da alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º e do artigo 21.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, que cria o Instituto Nacional de Segurança Social, atualizando as regras constantes desse diploma relativas ao sistema contabilístico do Setor Público Administrativo (artigo 64.º da LEOGFP) determinando que o INSS possa dispor de outras receitas legalmente consignados ao financiamento das despesas do mesmo número (ii) da aliena a) do n.º 2 do artigo 13.º da LEOGFP).

10. Por último, o artigo 121.º determina a alteração da alínea c) do n.º 6 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 28 de outubro (Constituição do Fundo de Reserva da Segurança Social e definição do respetivo modelo de gestão, alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2021, de 15 de dezembro, atualizando, as regras contabilísticas a que o fundo Reserva da Segurança Social deve obedecer em conformidade com o disposto na alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º da LEOGFP.
11. Os requerentes não questionam a constitucionalidade do artigo 75.º, do número (ii) da aliena a) do n.º 2 do artigo 13.º nem da alínea d) do n.º 3 do artigo 12.º da LEOGFP, uma vez que estes regulam o regime orçamental e que fundamentam as necessárias alterações ao ordenamento jurídico operadas pelos artigos 118.º, 120.º e 121.º respetivamente.
12. Pelo que se pode concluir que nenhum dos artigos em causa trata das matérias da organização e funcionamento do Governo ou da administração direta ou indireta, limitando-se a proceder à atualização de outros diplomas legais, conforme o que é regulamentado na LEOGFP.
13. Lei essa que regula matéria da competência absoluta do Parlamento Nacional, conforme previsto na alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição, e que subsequentemente aprova as demais alterações necessárias ao ordenamento jurídico por forma a harmonizar e possibilitar a correta interpretação e aplicação da lei.

\*

O Senhor Primeiro-Ministro respondeu afirmando, essencialmente, que:

- Não existe no artigo 145.º ou em qualquer outro artigo da CRDTL referência à orçamentação por programas, nem esta é uma condição constitucional para a estruturação dos orçamentos Gerais do Estado.
- Pelo contrário, a CRDTL deixa ao legislador ordinário, nos termos da alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º, a definição do regime orçamental, que inclui a forma de estruturação do orçamento Geral do Estado.
- Atendendo à anualidade da Lei do orçamento Geral do Estado, para controlar todos os fundos públicos e evitar a existência de dotações ou fundos secretos, os fundos não utilizados no exercício orçamental anterior têm de voltar a ser inscritos no novo exercício orçamental.
- Portanto, no início de cada exercício orçamental todos os fundos devem ser inscritos como receita ou despesa, tanto

- aqueles que irão ser cobrados durante esse ano, bem como aqueles que já estão na posse das entidades públicas e não foram gastos no exercício anterior.
- Só assim se consegue um controlo permanente de todos os fundos na posse de entidades públicas e se evita a utilização ilegítima ou o desvio de fundos públicos.
  - E, também, assim, se possibilita que o Parlamento Nacional possa ter conhecimento de todos os fundos públicos que estão na posse das entidades públicas, que de outra forma não teria.
  - O n.º 1 do artigo 16.º da LEO estabelece assim, em cumprimento do n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL, que todos os fundos na posse de entidades públicas e que não tenham sido gastos até ao final do exercício orçamental têm de ser inscritos no Orçamento Geral do Estado do exercício orçamental seguinte.
  - O procedimento para a inscrição de saldo de gerência implica, nos termos do n.º 1 do artigo 74.º, que esse saldo seja devolvido ao Tesouro para inscrição como receita geral no novo orçamento Geral do Estado.
  - Contudo, no caso de o saldo resultar de receitas próprias ou mediante autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças, o saldo e inscrito como receita própria no novo orçamento Geral do Estado, nos termos dos n.ºs 2 e 5 do artigo 74.º.
  - Estabelece a alínea a) do n.º 2 do artigo 97.º que “São da competência do Governo as alterações que consistam num aumento da despesa total do OGE, da despesa total do orçamento da Administração Central, da despesa total do orçamento da Segurança Social, da despesa total do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno ou da despesa total de um título. Quando o mesmo resulte: a) Da integração do saldo de gerência do exercício orçamental anterior, nos termos dos n.ºs 2 a 5 do artigo 74.º.
  - Isto acontece porque, a integração do saldo de gerência no orçamento não representa cobrança de uma nova receita, mas somente a utilização de uma receita que já foi cobrada no âmbito do orçamento anterior.
  - A não a integração do saldo de gerência no orçamento implicaria necessariamente a cobertura do défice deixado pela não utilização desta receita (já existente), através da utilização de outras receitas disponíveis, o que significaria, certamente, a realização de levantamentos adicionais do Fundo Petrolífero.
  - Levantamentos esses, completamente desnecessários, ineficientes e ineficazes, pois o mesmo montante pode ser coberto pela receita já cobrada e não utilizada no exercício orçamental anterior e cuja utilização no novo exercício orçamental depende unicamente da realização de uma operação contabilística de rotina, prescrita pelas normas internacionais de contabilidade, mas cujos recorrentes, disparatadamente, questionam ao nível constitucional.
  - E solução que, a cobro de respeitar requisitos sem qualquer consagração textual no n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL, colocaria, sim, em causa a constituição e manutenção de reservas financeiras obrigatórias em resultado do aproveitamento dos recursos naturais, prescritas expressamente pelo n.º 2 do artigo 139.º da CRDTL.
  - As normas contidas nos artigos 16.º, n.º 1, 74.º, n.ºs 1 a 5, e 97.º, n.º 2, da LEO não violam os princípios da eficiência e da eficácia previstos no n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL.
  - A matéria respeitante à organização e funcionamento não inclui todas as normas que o Governo enquanto legislador decidir incluir nuns estatutos ou numa lei orgânica, mas somente as normas que tratam efetivamente da organização e funcionamento das entidades, ou seja, da sua estrutura orgânica, onde se inclui a definição dos órgãos e unidades orgânicas de um serviço ou entidade e das suas atribuições e competências, e das regras do seu funcionamento, onde se inclui as regras de tomada de decisões e de execução das tarefas materiais.
  - Só as normas que incidirem sobre estas matérias e que integram o domínio da competência legislativa reservada do Governo, prevista no n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL.
  - Por isso, esta norma de competência tem de ser, naturalmente, conjugada com todas as restantes normas de competência constantes da CRDTL.
  - Assim, nos termos da alínea q) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL, e da exclusiva competência do Parlamento Nacional legislar sobre o regime orçamental.
  - Assim, quanto as normas identificadas pelos recorrentes, a alteração ao Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, constante do artigo 118.º da LEO, e uma mera adequação previsto no n.º 7 do artigo 75.º da LEO.
  - De referir que, ao contrário do que é alegado pelos recorrentes, o Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, não qualifica a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno como entidade integrante da Administração Indireta do Estado, sendo que é qualificada pela própria Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, Lei de Criação da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, como “pessoa coletiva territorial de direito público”, não fazendo estes, as pessoas coletivas de base territorial, parte da Administração indireta do Estado.
  - Pelo que a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, e, portanto, o Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, mencionado pelos recorrentes, nunca poderia integrar o âmbito da competência legislativa reservada do Governo, prevista no n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL.
  - Por outro lado, a alteração aos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social, aprovados pelo Anexo ao

Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, constante do artigo 120.º da LEO, é uma mera adequação ao previsto no artigo 64.º da LEO, bem como a integração do orçamento da segurança Social no orçamento Geral do Estado.

- Esta alteração regula as regras contabilísticas a utilizar pelo Sistema de segurança social tanto na elaboração do seu orçamento, que integra o orçamento Geral do Estado, bem como na sua prestação de contas, que integra a Conta Geral do Estado, bem como o tipo de receitas de que o Instituto Nacional da Segurança Social pode beneficiar.
- Ambas as matérias não integram o conceito de normas de “organização e funcionamento”, pelo que não se incluem no âmbito da competência legislativa reservada do Governo prevista no n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL.

\*

O Senhor Procurador-Geral da República pronunciou-se defendendo, fundamentalmente, que:

- i. As normas dos arts. 16.º, n.º 1, 74.º e 97.º, n.º 2, al a) da LEOEGFP ao permitirem que saldos de gerência do exercício orçamental anterior sejam registados e transitem automaticamente como receita do exercício orçamental seguinte, e não pela via da alteração orçamental e, por isso, sem informação, intervenção e aprovação do Parlamento Nacional, mostram-se desconformes com as normas do art.º 145.º, n.º 2 e 3 da Constituição, pelo que padecem de inconstitucionalidade material e assim devem ser declaradas.
- ii. As normas dos diplomas legais do Governo (artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de Janeiro; artigos 5.º e 21 do Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro; artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 28 de outubro) que foram objeto de alteração pelos artigos 118.º, 120.º e 121.º da LEOEGFP, são de natureza financeira e orçamental, logo podem ser objeto de alteração por Lei do Parlamento, nos termos do art.º 95.º n.º 2, al. g) da CR, pelo que os artigos 118.º, 120.º e 121.º da LEOEGFP não padecem de inconstitucionalidade orgânicas, nem violam o princípio da separação de poderes;
- iii. Ainda que se considerasse que as normas alteradas pelos artigos 118.º, 120.º e 121.º da LEOEGFP não são de natureza financeira e orçamental, por força do princípio de essencialidade e de preeminência do exercício da função legislativa pelo Parlamento Nacional, este órgão teria competência legislativa para proceder as alterações legislativas realizadas, e, nesse sentido as alterações introduzidas seriam sempre conformes com a Constituição, não padecendo assim de inconstitucionalidade.

\*

Pela relatora foi proferido o despacho da folha 270, em que solicitou aos Senhores Deputados requerentes que esclarecessem se havia algum erro material no seu pedido, visto que à frente da alínea c) se encontra um espaço em branco.

Os Senhores Deputados requerentes responderam que havia tal lapso, que consiste em terem omitido que o pedido de declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

*“Da norma constante do artigo 97.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, por violação do princípio da eficiência e da eficácia a que está sujeita a previsão da discriminação das receitas e a previsão da discriminação das despesas, pelo Orçamento Geral do Estado, previstos no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL); por violação do princípio da transparência insito no princípio do Estado de Direito Democrático, previsto no n.º 1 do artigo 1.º da CRDTL; e, ainda, por violação da norma constante do n.º 3 do artigo 145.º da Constituição”* (folhas 273 a 278).

O Senhor Presidente do Parlamento Nacional opôs-se dizendo, em síntese, que *«estabelece o Artigo 7.º do Código de Processo Civil que “o tribunal não pode resolver o conflito de interesses que a ação pressupõe sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e nos limites do pedido formulado. Nos termos do artigo 117.º os fundamentos da ação e a formulação dos pedidos são apresentados com os articulados»*. E acrescenta que se o requerimento inicial dos Senhores Deputados requerentes *«apresentava irregularidades ou se mostrava deficientes, deveria o douto Tribunal, nos termos do artigo 358.º ter “convidado o autor a completá-la ou a corrigi-la, marcando-se prazo para a apresentação de nova petição.”»*

Deste modo, conclui que *“não deve ser considerado o teor da resposta apresentada pelos Senhores Deputados requerentes constante de folhas 273 a 277, uma vez que a mesma representa uma ampliação do pedido formulado”* (folhas 278 a 292).

O Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República não tomaram posição quanto a este ponto.

\*

Foram colhidos os vistos legais e foi realizado o plenário.

## **II - Fundamentação**

O Tribunal de Recurso, por ser do âmbito da sua competência a jurisdição constitucional, atribuída pelo n.º 2 do artigo 124.º conjugado com o n.º 2 do artigo 164.º, ambos da Constituição da República, vai proceder, em Plenário dos seus Juízes<sup>1</sup>, à apreciação abstrata e sucessiva da (in)constitucionalidade dos artigos 16.º n.º 1, 74.º n.ºs 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, e 5.º, 97.º n.º 2, 118.º, 120.º e 121.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública (LEOGEGFP).

Cumpre, pois, apreciar e decidir.

Importa começar por, a título de questão prévia, tomar posição quanto à (in)admissibilidade do solicitado pelos Senhores Deputados requerentes nas folhas 273 a 278, em que solicitam a correção do erro material que consiste em a alínea c) do pedido ter ficado em branco, quando queriam que lá constasse

que (também) pretendem a declaração, com força obrigatória geral, da inconstitucionalidade:

*“Da norma constante do artigo 97.º, n.º 2, alínea a), da Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, por violação do princípio da eficiência e da eficácia a que está sujeita a previsão da discriminação das receitas e a previsão da discriminação das despesas, pelo Orçamento Geral do Estado, previstos no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL); por violação do princípio da transparência insito no princípio do Estado de Direito Democrático, previsto no n.º 1 do artigo 1.º da CRDTL; e, ainda, por violação da norma constante do n.º 3 do artigo 145.º da Constituição”.*

O artigo 286.º do Código Civil estabelece que *“aos atos jurídicos que não sejam negócios jurídicos são aplicáveis, na medida em que a analogia das situações o justifique, as disposições do capítulo precedente”*. O artigo 240.º do mesmo diploma dispõe que *“o simples erro de cálculo ou de escrita, revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita, apenas dá o direito à retificação desta”*. E o n.º 1 do artigo 415.º do Código de Processo Civil diz-nos que, *“se a sentença (...) contiver erros de escrita ou de cálculo ou quaisquer inexatidões devidas a outra omissão ou lapso manifesto, pode ser corrigida por simples despacho, a requerimento de qualquer das partes ou por iniciativa do juiz”*.

Para efeitos do artigo 240.º do Código Civil, o erro de escrita é revelado no próprio contexto da declaração ou através das circunstâncias em que a declaração é feita; ou seja, tomando em linha de conta o contexto da declaração ou as circunstâncias em que ela é feita, o erro aparece-nos como ostensivo, claro. O que o caracteriza é a circunstância de se tratar de um erro na declaração manifesto, não havendo *“qualquer fundada dúvida sobre o que se quis declarar”*<sup>2</sup>; *“o erro de cálculo, o erro de escrita e o erro de expressão são modalidades de erro obstáculo ou erro na declaração, caracterizando-se por a vontade do declarante se formar corretamente, com perfeito conhecimento de todas as circunstâncias suscetíveis de influírem na sua formação, sucedendo que, ao transmitir-se a vontade se diz coisa diferente da que se quer dizer, representando um erro que acontece na formulação da vontade.”*<sup>3</sup>

Este princípio, atento o disposto no artigo 286.º do Código Civil, é aplicável a todos os atos das partes, o que, naturalmente, inclui qualquer requerimento que, tendo em vista produzir efeitos processuais, contenha uma declaração de vontade<sup>4</sup>.

Para além disso, o princípio contido no artigo 415.º do Código de Processo Civil<sup>5</sup>, *«embora se refira a atos do juiz é extensivo aos atos praticados pelas partes; o essencial é que se trate de um erro ou lapso manifesto e ostensivo que resulte evidente de todo o contexto da situação. (...)*

Como já ensinava Alberto dos Reis *“Se os erros, omissões e lapsos cometidos pelo juiz na sentença são suscetíveis de retificação, não há razão alguma para que não suceda o mesmo quanto aos erros, omissões e lapsos cometidos pelas partes*

*nos articulados ou em quaisquer outras peças do processo. O que a ordem jurídica exige é que a vontade real prevaleça sobre a vontade declarada; para que este resultado se consiga, hão-de admitir-se necessariamente os meios adequados. Se, for manifesto que o autor ou o réu, ao escrever ou dizer uma coisa, quis dizer coisa diferente, não pode ele ficar vinculado a uma declaração que não traduz a sua vontade.*

Pela mesma ordem de razões, se houver elementos para admitir que a parte quis dizer mais alguma coisa do que disse, que foi vítima de uma omissão ou de um lapso involuntário, também se lhe não pode negar o direito de restabelecer o seu pensamento de exprimir, de modo completo, toda a sua vontade” (R.L.J – 77-180).

O essencial é que se trate de um erro ou lapso manifesto, ostensivo, e portanto, há-de tratar-se de erro, omissão ou inexatidão que resulte evidente de todo o contexto da situação.

Quer dizer, dos elementos dos autos há-de depreender-se claramente que ocorreu um engano, um erro ou, um lapso material na manifestação da vontade realmente querida, de modo que se disse ou praticou um ato, quando manifestamente não se queria dizer aquilo ou praticar aquele ato.

*Trata-se, em suma, de um erro notório no sentido de que se apresenta evidente a divergência entre a vontade declarada ou realizada e a realmente querida, divergência que é claramente detetada por qualquer observador comum.»*<sup>6</sup>

Na situação *sub iudice* regista-se que no seu pedido os Senhores Deputados requerentes escreverem “c)”, mas deixaram em branco o espaço à frente dessa alínea.

Contudo, no seu requerimento disseram:

*“Da inconstitucionalidade da norma constante do artigo 97.º, n.º 2, da LEOGEFP*

*A inconstitucionalidade da norma constante do artigo 97.º, n.º 2, da LEOGEFP resulta como consequência lógica da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 2 e 5 do artigo 74.º da mesma lei”.*

E veja-se que na sua resposta o Senhor Presidente do Parlamento Nacional afirmou o que se encontra nos artigos 64.º a 66.º e 69.º 75.º, tendo concluído que o *“Tribunal deve declarar rejeitadas e totalmente improcedentes as alegadas inconstitucionalidades dos n.ºs 2 e 5 do artigo 74.º e consequentemente rejeitar e declarar improcedente a alegada inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 97.º”* (sublinhado nosso). E também disse que *“não [está] incluindo no pedido (artigo 66.º) [dos Senhores Deputados requerentes], a declaração da inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 97.º. Pelo que, em bom rigor, o Douto Tribunal nem sequer se deve pronunciar sobre a mesma”*.

O Senhor Primeiro-Ministro, por sua vez, argumentou nos termos expostos nos artigos 3.º a 66.º e terminou defendendo que *“as normas contidas nos artigos 16.º, n.º 1, 74.º, n.ºs 1 a 5, e 97.º, n.º 2, da LEO não violam os princípios da eficiência e da eficácia previstos no n.º 2 do artigo 145.º da CRDTL”* (sublinhado nosso).

O Senhor Procurador-Geral da República expôs, igualmente, o seu pensamento nos pontos 9 e 10, concluindo que “*as normas dos arts. 16.º, n.º 1, 74.º e 97.º, n.º 2, al a) da LEOEGFP (...) mostram-se desconformes com as normas do art.º 145.º, n.º 2 e 3 da Constituição, pelo que padecem de inconstitucionalidade material e assim devem ser declaradas*” (sublinhado nosso).

Perante este cenário fica claro que os Senhores Deputados requerentes pretendem que este tribunal se pronuncie quanto à (in)constitucionalidade do artigo 97.º, n.º 2, al a) da LEOEGFP e que a alínea c) do seu pedido ficou em branco por mero erro material.

E, face ao conteúdo das respostas que apresentaram, também fica claro que o Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República interpretaram dessa forma o requerimento dos Senhores Deputados, sendo certo que tomaram posição quanto a essa concreta matéria. A não ser assim, a que título é que se pronunciaram sobre este ponto?

Portanto, no contexto descrito, não há dúvida alguma de que a alínea c) do pedido dos Senhores Deputados requerentes ficou em branco por mero erro material e que o propósito deles era o de incluir aí a referência ao artigo 97.º, n.º 2, al a) da LEOEGFP; essa omissão consiste num erro ostensivo, evidente e devido a lapso manifesto.

Deste modo, admite-se a correção deste erro material.

\*

Na perspetiva dos Senhores Deputados requerentes, o artigo 16.º n.º 1 da LEOEGFP viola o artigo 145.º n.º 2 da Constituição da República, onde se estabelece 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*”.

A propósito destes princípios constitucionais, no recente acórdão deste Tribunal de Recuso (29-9-2022 no Proc. 01/CONST/2022/TR) escreveu-se que:

«*Como se deixou dito no acórdão 1/CONST/2011/TR do Tribunal de Recuso de 11-2-2011, “esta é uma regra importante em toda a matéria do orçamento, impondo que se faça a discriminação clara das despesas e das receitas, por forma a se garantir transparência e o controlo na gestão dos dinheiros públicos.*»

As receitas e as despesas públicas devem estar suficientemente individualizadas, impedindo-se a sua apresentação em grandes agregados que não facilitam a apreensão clara das receitas previstas e das despesas que são autorizadas pelo orçamento.

A regra da especificação diz-nos que no Orçamento se deve especificar ou individualizar suficientemente cada receita e cada despesa.

A regra da especificação encontra o seu fundamento numa

necessidade de clareza e nos próprios objetivos da instituição orçamental, que seriam defraudados sem esta exigência (Sousa Franco, Finanças Públicas e Direito Financeiro, Ed. 4.ª, p. 353).

Em anotação a uma norma da Constituição portuguesa idêntica à norma constitucional em análise, Gomes Canotilho e Vital Moreira escreveram que o orçamento do Estado propriamente dito deve conter a discriminação das receitas e das despesas respetivas. Isto quer dizer desde logo que o orçamento deve incluir todas as receitas e despesas do Estado, não podendo haver receitas e despesas fora ou à margem do orçamento (princípio da universalidade). Esta é a dimensão horizontal do âmbito orçamental. Mas, além disso, o orçamento deve apresentar as receitas e as despesas globais suficientemente desagregadas, de acordo com determinados critérios. É a dimensão vertical do âmbito orçamental.

Um pouco mais à frente acrescentaram que é esse princípio é que impede () a existência de dotações ou fundos secretos, o que só é possível se a especificação for suficientemente discriminada ().

A questão é particularmente importante no caso do orçamento das despesas. A resposta há-de resultar, entre outras coisas, da função constitucional do orçamento, que é a de funcionar como plano financeiro do Estado aprovado pela AR, exigindo pois a especificação não só de cada uma das fontes de receita mas também das despesas, suficientemente desagregadas para permitir que decisão da AR e o controlo público sejam eficazes (Constituição da República Portuguesa Anotada, Ed. 4.ª, Vol. I, p. 1109).

São, pois, os imperativos de transparência e de controlo que exigem a especificação, de forma detalhada (Paulo Trigo Pereira, Economia e Finanças Públicas, da Teoria à Prática, Ed. 2.ª, p. 125), das receitas e das despesas no Orçamento Geral do Estado.”

Por força do “conceito de eficiência, a relação entre os resultados obtidos e os recursos para tal empregues devem, na elaboração da proposta (pelo Governo), bem como no juízo inerente à sua aprovação (pelo Parlamento Nacional), ter presentes os objetivos a alcançar – os quais significam despesa – e os meios financeiros suscetíveis de os realizar – os quais significam receitas. Mas deve prevê-lo numa perspetiva de eficácia. Medindo esta relação entre resultados obtidos e os objetivos pretendidos, pretende-se que a previsão orçamental seja, tanto quanto possível, clara, para que, sendo conhecidos os objetivos pretendidos, se possa perceber que eles são realizáveis com os recursos propostos; e para que se aloquem os recursos necessários para alcançar os objetivos pretendidos, sob pena de ineficácia, que sendo elevada pode traduzir-se num desperdício de recursos (porque se alocaram meios e os resultados são insatisfatórios). É pelas razões de eficiência e eficácia que se impõe a discriminação das receitas e das despesas. Esta constitui a segunda regra clássica de elaboração de um orçamento – a regra da especificação. Só uma especificação das receitas e das despesas permite efetuar um juízo de adequabilidade das mesmas, e permite-o porque dá a conhecer o plano financeiro que o executivo se propõe seguir.”<sup>7</sup>

Portanto, “a eficiência relaciona os outputs obtidos com os recursos usados na sua produção (inputs), sendo tanto maior o grau de eficiência quando maior for o valor positivo resultante da diferença entre outputs e inputs; a eficácia atende ao grau de realização dos objetivos definidos, bem como à relação entre os impactos desejados e os impactos alcançados”<sup>8</sup>. Por isso mesmo, «tão importantes como as receitas e as despesas inscritas no Orçamento são os objetivos e programas a que os fundos públicos se destinam, pelo que uma “fiscalização completa” não se pode limitar ao controlo da legalidade, tendo também, e sobretudo, que avaliar os resultados alcançados»<sup>9</sup>.

Desta forma é possível “avaliar a eficiência da despesa pública, uma vez que (...) [se pode] comparar os resultados alcançados com os recursos utilizados, designadamente comparar os recursos públicos obtidos através dos impostos utilizados por um determinado programa com os resultados alcançados por esse programa. A informação proporcionada pelos programas orçamentais deve permitir avaliar o custo das políticas públicas e deve estar na base da decisão de cada ministro responsável relativamente à afetação dos recursos públicos atribuídos entre programas, em função da sua maior ou menor eficiência.”<sup>10</sup>

*Encontramos, assim, subjacente ao princípio da eficiência e da eficácia em matéria orçamental, para além do mais, a ideia de prestação de contas (answerability) e a de transparência. Tem-se em vista, não só facultar a qualquer um a possibilidade de avaliar politicamente o custo/benefício do programa, como também impedir “a existência de dotações ou fundos secretos”.*»

O n.º 1 do citado artigo 16.º dispõe que:

*“Os excedentes da execução do OGE, dos orçamentos dos serviços e entidades da Administração Central, do orçamento da Segurança Social e do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, apurados no final do exercício orçamental, são qualificados como saldo de gerência do exercício orçamental anterior e são registados como receita do exercício orçamental seguinte.”*

Os Senhores Deputados requerentes consideram que, por esta via, se consagra uma “receita do exercício orçamental seguinte, sem prévia definição de programas, como impõe os princípios da eficiência e o princípio da eficácia, [o que] viola o disposto no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição”. E acrescentam que desta forma o Parlamento Nacional “perde o controlo sobre o seu papel de fiscalização”.

Neste contexto, podemos desde já afirmar que os Senhores Deputados requerentes não consideram que a inconstitucionalidade reside na transição do “saldo de gerência do exercício orçamental”. No seu ponto de vista ela encontra-se, sim, na circunstância de essa transição ser desacompanhada de uma “prévia definição de programas” a que se destinam tais saldos.

Ora, o n.º 1 do artigo 16.º da LEOGEGFP refere-se à transição de saldos sem, efetivamente, dizer qual o fim a que eles se destinam no ano que se segue; apenas se estabelece que serão “registados como receita do exercício orçamental seguinte”.

Sucedem que, por exemplo, o Orçamento de 2022 não pode definir

o exato fim a ser dado em 2023 a estes saldos, sob pena de limitar a decisão do Parlamento Nacional quanto a este último Orçamento. É ao Parlamento Nacional que compete (artigo 145.º n.º 1 da Constituição da República) aprovar o Orçamento para 2023 e é só aí que se poderá identificar a concreta finalidade de tais saldos; a observância dos princípios da eficiência e eficácia terá, quanto a esses saldos, lugar no Orçamento de 2023. Isso significa que, quanto a eles, o Parlamento Nacional não “perde o controlo sobre o seu papel de fiscalização”.

Por outro lado, importa sublinhar que nos termos do n.º 1 do artigo 29.º da LEOGEGFP “o subsector da Segurança Social goza de autonomia orçamental, com orçamento autónomo integrado no OGE e as demais faculdades orçamentais, financeiras e contabilísticas nos termos da presente lei”. E segundo o n.º 1 do artigo 30.º da LEOGEGFP “o subsector da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno goza de autonomia orçamental, com orçamento autónomo integrado no OGE e as demais faculdades orçamentais, financeiras e contabilísticas nos termos da presente lei”. A natureza jurídica destas entidades faz com que os saldos lhes pertençam; não tem de retornar ao Tesouro.

Trata-se, portanto, de entidades com autonomia orçamental e que têm receitas próprias. Os saldos da Segurança Social e da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno que transitarem para 2023 serão, necessariamente, utilizados no âmbito das suas atividades. Mas será o Orçamento de 2023 que especificará os concretos “programas” em que tais saldos serão usados.

Entende-se, assim, que o n.º 1 do artigo 16.º da LEOGEGFP não viola o n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República.

E, com o devido respeito pelo Senhor Procurador-Geral da República, não se vê como é que este n.º 1 contraria o n.º 3 do artigo 145.º da Constituição da República, dado que, salvo melhor juízo, aquele preceito não inviabiliza ou limita os poderes do Tribunal de Recurso e do Parlamento Nacional de, no âmbito das suas competências, fiscalizarem a execução do Orçamento.

\*

Contudo, os “serviços e entidades da Administração Central” não gozam da autonomia de que se acabou de falar.

Coloca-se, então, a questão de saber se, ao qualificar-se “os excedentes da execução (...) como saldo de gerência do exercício orçamental anterior” e ao registá-los “como receita” dos “serviços e entidades da Administração Central” “do exercício orçamental seguinte”, se está a respeitar o princípio da anualidade do Orçamento.

Este princípio não se está expressamente consagrado no artigo 145.º da Constituição da República. Mas isso não é sinónimo de que não se possa lá encontrar, pois “a lei (...) está expressa em palavras escritas. Mas estas palavras têm por trás de si um espírito, uma alma, e só quando a lei é vista no conjunto dos dois aspetos é que pode ser perfeitamente conhecida.”<sup>11</sup> No processo interpretativo “a utilização do elemento literal representa apenas o ponto de partida da interpretação, é como que a sua fase embrionária e mais rude. (...) O sentido



*literal é um possível sentido da lei, mas não dá garantias, sem mais, de constituir a significação decisiva e definitiva. Há que submetê-lo a crítica e para isso se passa à chamada interpretação lógica.”<sup>12</sup>*

Ora, o Orçamento é por natureza anual; ele tem, entre as suas principais características, a da periodicidade.

Nessa medida, pode afirmar-se que o princípio da anualidade está subjacente ao artigo 145.º da Constituição da República. E, aliás, foi isso que este tribunal considerou no seu acórdão de 11-2-2011 no Proc. 1/CONST/2011/TR.

A este propósito, veja-se que em Portugal “*a regra da anualidade do orçamento foi expressamente consagrada na versão originária da Constituição de 1976 (artigo 108.º), tendo sido eliminada pela revisão de 1982 e reposta, de forma direta e autónoma, no âmbito da revisão de 1997, constando agora do n.º 1 do artigo 106.º da Lei Fundamental. Mesmo perante a versão de 1982, a doutrina e a jurisprudência mantiveram o entendimento de que, apesar da ausência de um expresse imperativo constitucional, a opção do legislador constituinte se mantivera inalterada, devendo, por isso, continuar a considerar-se consagrada a regra da anualidade.*”<sup>13</sup>

No essencial, “*a regra da anualidade implica: (a) a votação parlamentar, ano a ano, do Orçamento; (b) a vigência do Orçamento pelo período de um ano*”<sup>14</sup>.

Portanto, à partida, sem prejuízo, por exemplo, dos programas e projetos plurianuais, as normas do Orçamento relativas à Administração Central não podem “*estender-se*” para o exercício orçamental seguinte; não podem comprometer, em maior ou menor escala, as opções e decisões a tomar aquando da aprovação do Orçamento seguinte. A sua vigência tem de esgotar-se no exercício orçamental do ano a que se reporta o Orçamento; não pode ir além desse exercício orçamental.

No nosso caso, o n.º 1 do artigo 16.º da LEOGEGFP, ao estabelecer que “*os excedentes da execução*”, que assumem a natureza de “*saldo de gerência do exercício orçamental anterior*”, são, no que toca aos “*serviços e entidades da Administração Central*”, registados “*como receita*” deles no “*exercício orçamental seguinte*”, viola a regra da anualidade do Orçamento. Na verdade, desta forma, o “*serviço*” e/ou a “*entidade*” que obtém “*os excedentes da execução*” tem desde já assegurado para o próximo ano uma receita que não lhe é atribuída pelo Orçamento desse ano; é-lhe, sim, conferida pelo Orçamento do ano anterior.

Consequentemente, no segmento relativo aos “*serviços e entidades da Administração Central*”, este n.º 1 viola o artigo 145.º da Constituição da República.

\*

Os Senhores Deputados requerentes também entendem que os n.ºs 1 a 5 do artigo 74.º da LEOGEGFP contrariam o n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República<sup>15</sup>.

Esse artigo 74.º dispõe que:

1. *O saldo de gerência de receitas gerais do exercício orçamental anterior é devolvido ao Tesouro e registado como receita geral do exercício orçamental seguinte.*
2. *O saldo de gerência de receitas próprias dos serviços e entidades com autonomia financeira alargada transita automaticamente para o exercício orçamental seguinte e é inscrito como receita própria desse exercício orçamental.*
3. *O saldo de gerência apurado que não esteja inscrito no OGE deve ser inscrito como receita cobrada para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental.*
4. *A aplicação em despesa de saldo de gerência apurado que não esteja inscrito no OGE, quando a despesa correspondente não se encontre prevista no OGE e ou a mesma resulte num aumento da despesa total do OGE, da despesa total de um título, da despesa total do orçamento da Segurança Social e da despesa total do orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, é realizada através de uma alteração orçamental para prever a despesa correspondente a essa receita.*
5. *O membro do Governo responsável pela área das finanças pode, em casos excecionais devidamente justificados, autorizar a transição de saldo de gerência de receitas gerais ou por serviços com autonomia financeira limitada.”*

À luz do que atrás já se deixou dito, entende-se que estes n.ºs 1 a 5 não contrariam os princípios da eficiência e da eficácia.

Relativamente aos n.ºs 1 e 2 é caso para perguntar, se não é esta a solução adequada, qual é ela então? É no Orçamento seguinte que se afetará as receitas mencionadas nos n.ºs 1 e 2; é nesse orçamento que o Parlamento Nacional, com total liberdade de movimentos, especificará os programas que serão suportados por tais receitas. Nesse Orçamento seguinte é que se terá de averiguar se as exigências do n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República foram respeitadas.

O n.º 3 define o procedimento a adotar em caso de se alcançar um “*saldo de gerência (...) que não esteja inscrito no OGE*”; nesse cenário ele será “*inscrito como receita cobrada para além dos valores previstos na respetiva inscrição orçamental*”. Trata-se, pois, de uma solução que salvaguarda a transparência orçamental.

Se o “*saldo de gerência*” não está “*inscrito no OGE*” ele terá de ser inscrito. E, em princípio, não está inscrito por a receita efetiva ultrapassar o montante previsto. Se, por hipótese, a previsão das receitas com a emissão de licenças de construção for de 100 e, no decorrer do ano, forem emitidas muito mais licenças do que as projetadas, e com isso se realizar uma receita de 150, estes 50 a mais têm de ser inscritos. Este n.º 3 está, por conseguinte, em linha com o pretendido pelo n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República.

O n.º 4 do artigo 74.º da LEOGEGFP dá resposta aos casos em que se verifica um acréscimo de despesa associado a um

aumento de receita. Se, em vez dos 1.000 passaportes previstos, foram emitidos 1.500, a receita obtida é superior à esperada, mas, ao mesmo tempo, a despesa também fica acima do projetado, pois a emissão de cada passaporte tem um custo associado. Sendo emitidos mais 500 passaportes, naturalmente que o valor total a pagar pelo custo dos passaportes emitidos é superior ao que tinha sido calculado.

Este n.º 4 salvaguarda a verdade e a unidade contabilística e funciona como travão para os fundos ocultos. Ele não colide com o n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República.

E os n.ºs 1 a 4 do artigo 74.º da LEOGEGFP também não ofendem o n.º 1 do artigo 1.º e o n.º 3 do artigo 145.º da Constituição da República. Não se vê como o disposto nestes preceitos pode, de alguma forma, pôr em causa o estado de direito e a capacidade do Tribunal de Recuso e do Parlamento Nacional fiscalizarem a execução do Orçamento. Aliás, os Senhores Deputados requerentes também nada dizem quanto a isso. Limitam-se a mencionar estar normas constitucionais no seu pedido, sem, no entanto, o fundamentarem minimamente nessa parte.

O n.º 5 confere ao “*membro do Governo responsável pela área das finanças*”, leia-se, ao Ministro da Finanças, a faculdade de, “*em casos excecionais devidamente justificados, autorizar a transição de saldo de gerência de receitas gerais ou por serviços com autonomia financeira limitada*”.

Antes do mais, constatamos que a expressão “*casos excecionais devidamente justificados*” é excessivamente vaga, o que cria uma significativa indefinição quanto ao que, realmente, ela deve abranger. O legislador não concretizou minimamente esse conceito.

Pondo de lado esse aspeto, verifica-se que através deste n.º 5 o Ministro das Finanças tem a possibilidade de “*autorizar a transição de saldo de gerência de receitas gerais ou por serviços com autonomia financeira limitada*”. Dito por outras palavras, ele pode autorizar que o saldo de gerência de certa direção-geral transite como receita dessa mesma entidade para o ano seguinte.

Ora, pelo que já se deixou dito, isso não viola o n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República. E não ofende igualmente o n.º 1 do artigo 1.º e o n.º 3 do artigo 145.º da Constituição da República.

Contudo, pelos motivos atrás expostos, esta solução choca frontalmente com o princípio da anualidade. O Ministro da Finanças estaria a consignar, a favor de determinado organismo, uma receita para o ano seguinte, estendendo, assim, os efeitos do orçamento para além do ano corrente.

Para além disso, com tal decisão o Ministro da Finanças também condicionava a liberdade de decisão do Parlamento Nacional na aprovação do Orçamento do ano seguinte. Com efeito, a ser válido o mecanismo deste n.º 5, o Parlamento Nacional ficava impossibilitado de, aquando da aprovação do novo Orçamento, destinar esse saldo de gerência a outra entidade.

Como é sabido, a definição do conteúdo do Orçamento é matéria da exclusiva competência do Parlamento Nacional (artigo 145.º n.º 1 da Constituição da República)<sup>16</sup>.

Sendo assim, o n.º 5 do artigo 74.º da LEOGEGFP viola o artigo 145.º da Constituição da República, tanto por não acatar o princípio da anualidade do Orçamento, como também por invadir a competência exclusiva do Parlamento Nacional nessa matéria.

\*

Relativamente ao artigo 97.º n.º 2 a) da LEOGEGFP, os Senhores Deputados requerentes consideram que a sua inconstitucionalidade “*resulta como consequência lógica da inconstitucionalidade das normas constantes dos n.ºs 2 e 5 do artigo 74.º da mesma lei*”.

Como se acaba de ver, só o n.º 5 do artigo 74.º padece de inconstitucionalidade. Portanto, essa “*consequência lógica*” só se projeta na alínea a) do n.º 2 do artigo 97.º, no segmento em que aqui se remete para aquele n.º 5. A restante parte da alínea a) não é atingida pelo juízo de inconstitucionalidade feito quanto ao artigo 74.º.

\*

Os Senhores Deputados requerentes colocam ainda em crise os artigos 118.º, 120.º e 121.º da LEOGEGFP, por ofensa ao disposto nos artigos 69.º e 115.º n.º 3 da Constituição da República, em virtude de, aos seus olhos, naqueles três artigos se modificarem normas respeitantes à organização e funcionamento de entidades da administração indireta do Estado, matéria essa que “*integra o domínio de competência legislativa exclusiva do Governo*”.

Nesses artigos consta o seguinte:

**“Artigo 118.º**

**Alteração ao Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno**

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, passa a ter a seguinte redação:

**«Artigo 5.º**

**Sem prejuízo dos poderes, competências e modos de atuação dos órgãos de soberania estabelecidos pela Constituição da República e por lei, na relação com a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, o Governo reserva para exercício através da administração pública nacional as suas competências em atividades vitais para o Estado, nomeadamente:**

- a) (Anterior alínea a) do n.º 1);
- b) (Anterior alínea b) do n.º 1);
- c) (Anterior alínea c) do n.º 1);
- d) (Anterior alínea d) do n.º 1);
- e) (Anterior alínea e) do n.º 1);
- f) (Anterior alínea f) do n.º 1);

- g) (Anterior alínea g) do n.º 1);
- h) (Anterior alínea h) do n.º 1);
- i) (Anterior alínea i) do n.º 1);
- j) (Anterior alínea j) do n.º 1);
- k) (Anterior alínea k) do n.º 1);
- l) Autorizar empréstimos a contrair pelo Presidente da Autoridade da Região;
- m) (Anterior alínea m) do n.º 1);
- n) (Anterior alínea n) do n.º 1);
- o) (Anterior alínea o) do n.º 1);
- p) (Anterior alínea p) do n.º 1);
- q) (Anterior alínea q) do n.º 1);
- r) (Anterior alínea r) do n.º 1);
- s) (Anterior alínea s) do n.º 1);
- t) (Anterior alínea t) do n.º 1);
- u) (Anterior alínea u) do n.º 1).»

**Artigo 119.º**

**Alteração ao Regime Contributivo da Segurança Social**

O artigo 63.º da Lei n.º 12/2016, de 14 de novembro, alterada pela Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, passa a ter a seguinte redação:

**«Artigo 63.º  
[...]**

- 1. É criado um fundo de reserva que contém os excedentes de exploração de cada exercício do orçamento da segurança social, bem como outras receitas previstas legalmente.
- 2. [...].
- 3. [...].
- 4. [...].
- 5. [...].
- 6. [...].»

**Artigo 120.º**

**Alteração aos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social**

Os artigos 5.º e 21.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, passam a ter a seguinte redação:

**«Artigo 5.º  
[...]**

- 1. [...].
- 2. [...].
- 3. No âmbito da gestão orçamental e financeira e patrimonial do sistema de segurança social, são atribuições do INSS:
  - a) [...];
  - b) [...];
  - c) Assegurar o cumprimento do plano de contas pelo setor da Segurança Social e, até à aprovação do sistema contabilístico do Setor Público Administrativo, definir os princípios, conceitos e procedimentos contabilísticos a adotar no sistema de segurança social, através da elaboração do plano de contas do setor;
  - d) [...];
  - e) [...];
  - f) [...];
  - g) [...];
  - h) [...];
  - i) [...];
  - j) [...];
  - k) [...];
  - l) [...];
  - m) [...];
  - n) [...];
  - o) [...].

**Artigo 21.º  
[...]**

- 1. O INSS dispõe de receitas provenientes de transferências do Orçamento Geral do Estado e outras receitas legalmente consignadas ao financiamento das despesas de administração do INSS.
- 2. [...].»

**Artigo 121.º**

**Alteração ao Regime que constitui o Fundo de Reserva da Segurança Social e define o respetivo modelo de gestão**

O artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 28 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 33/2021, de 15 de dezembro, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 19.º  
[...]

1. [...].
2. [...].
3. [...].
4. [...].
5. [...].
6. O registo contabilístico do património do FRSS é efetuado em conformidade com o plano de contabilidade aplicável ao setor da segurança social, com as seguintes adaptações:
  - a) [...];
  - b) [...];
  - c) A despesa com a compra de ativos financeiros é deduzida do valor da venda de ativos financeiros que a tenha antecedido;
  - d) [...].
7. Nas operações referidas na alínea c) do n.º 6 do presente artigo, a despesa com a compra e a receita com a venda de ativos financeiros integram as comissões inerentes à aquisição e alienação dos ativos financeiros em causa.
8. (Anterior n.º 7).»

Por sua vez, o artigo 69.º da Constituição da República diz-nos que “os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e interdependência dos poderes estabelecidos na Constituição”. E no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República dispõe-se que “é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração direta e indireta do Estado”<sup>17</sup>.

Os Senhores Deputados requerentes entendem que a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno integra a administração indireta do Estado, motivo porque se cai no âmbito do n.º 3 deste artigo 115.º.

Mas, o Senhor Primeiro-Ministro lembra que «o Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, não qualifica a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno como entidade integrante da Administração indireta do Estado, sendo que é qualificada pela própria Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, Lei de Criação da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, como “pessoa coletiva territorial de direito público”, não fazendo estas, as pessoas coletivas de base territorial, parte da Administração Indireta do Estado. No mesmo sentido, a alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, Bases gerais da organização da administração pública, aprovado ao abrigo de uma lei de autorização legislativa, a Lei n.º 4/2021, de 10

de março, insere a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno no âmbito da administração autónoma, e a própria lei de autorização legislativa, na subalínea ii), da alínea g) do artigo 3.º, já previa a sua inclusão na administração autónoma do Estado e não no âmbito da administração indireta».

É certo que, como dá nota o Senhor Primeiro-Ministro, a alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, que tem respaldo na alínea g) do n.º 3 da Lei de autorização legislativa 4/2011, qualifica como administração autónoma do Estado “as pessoas coletivas de território criadas no cumprimento do regime administrativo especial do enclave de Oe-Cusse Ambeno e da ilha de Ataíro previsto no n.º 2 do artigo 71.º da Constituição”. É igualmente certo que o n.º 2 do artigo 2.º da Lei 3/2014 estabelece que “a Região é uma pessoa coletiva territorial de direito público, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial”.

Contudo, não é menos verdade que “os membros da Autoridade são nomeados pelo Conselho de Ministros” e “o Presidente da Autoridade é nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro”<sup>18</sup>; ou seja, nenhum deles é eleito pelos cidadãos da Região. E “o Governo reserva para exercício através da administração pública nacional das suas competências”, ou seja, a Região não tem competência em matérias como, por exemplo, “a preparação e execução do plano estratégico de desenvolvimento, bem como a proposição da aprovação e o controlo da execução do Orçamento Geral do Estado, incluindo a sua componente regional”, “a aprovação e apresentação de propostas de atos legislativos e de resoluções, bem como de linhas gerais de políticas governamentais e da sua execução regional”, “a definição dos regimes gerais e especiais de desenvolvimento económico e social regional”, “a regulamentação do serviço público de eletricidade na Região”, “a regulamentação geral da organização da administração pública direta e indireta e da função pública regional” e “o exercício dos atos de verificação e fiscalização próprios da tutela sobre a Região”<sup>19</sup>.

De realçar ainda que “o mandato dos membros da Autoridade (...) pode(...) cessar a todo o tempo por deliberação do Conselho de Ministros, mediante resolução do Governo, sob proposta do Presidente da Autoridade”, que “o mandato de Presidente da Autoridade cessa (...) por exoneração pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro”, que “os órgãos e serviços da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno estão sujeitos à fiscalização administrativa da tutela”, a concreta amplitude da “tutela administrativa do Governo”<sup>20</sup> e que a Região, que curiosamente é denominada de “administrativa” e não de “autónoma”, não tem competência para a criação e/ou cobrança de impostos.

Ora, “de um ponto de vista subjetivo ou orgânico, a administração estadual indireta define-se como o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, ou administrativa e financeira, uma atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado”<sup>21</sup>.

Por seu lado, “*existe administração autónoma quando [independentemente do mais] uma determinada esfera da administração está confiada, em maior ou menor medida, aos próprios interessados, que assim se auto-administram, em geral por intermédio de um órgão ou organismo representativo*”, que tem capacidade de afetar as suas receitas “*segundo orçamento próprio às despesas definidas e aprovadas com independência*”<sup>22</sup>.

Perante este quadro, não pode qualificar-se, em termos materiais, a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno como uma administração autónoma; ela tem, sim, de ser considerada como integrando a administração indireta do Estado. E no plano constitucional o que verdadeiramente importa é a materialidade das coisas; não as designações que, porventura, lhes sejam atribuídas pelo legislador ordinário.

Deste modo, não obstante o que figura na alínea b) do n.º 1 do artigo 44.º do Decreto-Lei n.º 16/2021, tem de se concluir que a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno encontra-se abrangida pelo n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República.

Voltando ao artigo 118.º da LEOGEGFP, quanto ao corpo do artigo 5.º do Decreto-Lei 5/2015, regista-se que onde estava “... *das suas competências* ...” passa a constar “... *as suas competências* ...”; isto é, troca-se um “*das*” por um “*as*”<sup>23</sup>. E, corrigindo-se um lapso de escrita que existia, eliminou-se a menção a um n.º 1, pois o artigo não tinha mais nenhum número. Ora, isso não ofende os dois citados preceitos constitucionais.

Já na alínea l) diz-se que os empréstimos são contraídos “*pelo Presidente da Autoridade da Região*”, quando antes eram “*pela Autoridade da Região*”.

Todavia, veja-se que o legislador manteve a competência deliberativa da Autoridade relativamente às “*propostas de (...) contração de dívidas*”<sup>24</sup>.

Não há aqui, por conseguinte, uma alteração de relevo ou estrutural em termos de “*organização e funcionamento*” da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno; mantém-se, e isso é o que é realmente relevante neste plano, a reserva do Governo no que diz respeito ao “*exercício através da administração pública nacional das suas competências em (...) autorizar empréstimos a contrair pela*” Região e a competência da Autoridade para aprovar os empréstimos que a Região contrai.

Mas, para além disso, no n.º 7 do artigo 75.º da LEOGEGFP estabeleceu-se que “*a contratação de empréstimos pelo subsector da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno é realizada pela Região e compete ao Presidente da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, após autorização do membro do Governo responsável pela área das finanças*” (sublinhado nosso).

Como bem observa o Senhor Presidente do Parlamento Nacional, “*em momento algum os requerentes manifestam qualquer dúvida constitucional pelo estatuído no artigo 75.º da LEOGFP*”, sendo que “*o previsto no artigo 118.º nada mais é do que uma consequência lógica do previsto no artigo*

*75.º, fruto da boa técnica legislativa de atualizar os diplomas legais prévios quando se opera uma alteração no ordenamento jurídico, contribuindo desta forma para a sua harmonização e facilitando o trabalho do intérprete na aplicação das normas*”<sup>25</sup>.

Realmente, ao consagrar-se expressamente no n.º 7 do artigo 75.º que compete ao Presidente da Autoridade da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno “*a contratação de empréstimos*” em representação da Região, a “*boa técnica legislativa*” aconselhava a que se procedesse a uma atualização da letra da alínea l) do artigo 5.º do Decreto-Lei 5/2015<sup>26</sup>.

Neste enquadramento não se descortina aqui uma real interferência na competência legislativa exclusiva do Governo relativa à “*organização e funcionamento (...) da administração (...) indireta do Estado*”.

O artigo 69.º da Constituição da República dispõe que “*os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e interdependência dos poderes estabelecidos na Constituição*”. E o n.º 3 do artigo 115.º estabelece que “*é da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração direta e indireta do Estado*”.

Portando, se o artigo 118.º da LEOGEGFP não invade a competência exclusiva legislativa do governo, naturalmente que esse preceito não ofende os princípios que constam nos citados artigos 69.º e 115.º n.º 3.

\*

No que toca ao artigo 120.º da LEOGEGFP, o Senhor Presidente do Parlamento Nacional contraria a posição dos Senhores Deputados requerentes dizendo que “*constata-se que as alterações efetuadas pela LEOGFP à alínea c) do n.º 3 do artigo 5.º e ao artigo 21.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, que cria o Instituto Nacional de Segurança Social, não colidem com o princípio da separação de poderes nem violam o disposto no n.º 3 do artigo 115.º da Lei Fundamental, na medida em que, materialmente, não dispõem sobre matéria respeitante à organização e funcionamento do Governo ou da administração direta ou indireta do Estado*”.

Em consonância com esta perspetiva, diz o Senhor Primeiro-Ministro que “*a alteração aos Estatutos do Instituto Nacional da Segurança Social, aprovados pelo Anexo ao Decreto-Lei n.º 47/2016, de 14 de dezembro, constante do artigo 120.º da LEO, é uma mera adequação ao previsto no artigo 64.º da LEO, bem como à integração do Orçamento da Segurança Social no Orçamento Geral do Estado. Esta alteração regula as regras contabilísticas a utilizar pelo sistema de segurança social tanto na elaboração do seu orçamento, que integra o Orçamento Geral do Estado, bem como na sua prestação de contas, que integra a Conta Geral do Estado, bem como o tipo de receitas de que o Instituto Nacional da Segurança Social pode beneficiar. Ambas as matérias não integram o conceito de normas de “organização e funcionamento”, pelo*

que não se incluem no âmbito da competência legislativa reservada do Governo prevista no n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL”.

Para o Senhor Procurador-Geral da República, o artigo 120.º da LEOGEGFP altera normas que “têm natureza financeira e orçamental”.

Como se diz no artigo 1.º da LEOGEGFP, “a presente lei estabelece o enquadramento do Orçamento Geral do Estado (OGE), da Conta Geral do Estado (CGE) e dos orçamentos e contas dos subsectores que os integram, incluindo a sua preparação, aprovação e execução, o regime financeiro dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo e os regimes de controlo e responsabilidade orçamental”. Nesse âmbito, uma das áreas que se regulamenta é a do “sistema contabilístico do Setor Público Administrativo”, com o objetivo de “estrutura[r] a informação orçamental e financeira de modo a inscrever, classificar e registar os elementos das demonstrações orçamentais e das demonstrações financeiras” (cfr. artigo 64.º).

Ora, sem prejuízo dos reflexos que as alterações aos artigos 5.º n.º 3 c) e 21.º n.º 1 do Decreto-Lei 47/2016 possam ter na “organização e funcionamento” do Instituto Nacional de Segurança Social, verifica-se que, atento o concreto conteúdo das modificações legislativas em causa, elas têm uma dimensão que vai para além dessa vertente. Na verdade, tais alterações comportam, no essencial, regras contabilísticas, que se pretende uniformizadas à luz dos princípios consagrados na LEOGEGFP. Com esta visão ampla da questão, conclui-se que não está aqui em causa matéria da competência legislativa exclusiva do Governo.

Consequentemente, com o artigo 120.º da LEOGEGFP não se viola o disposto nos artigos 69.º e 115.º n.º 3 da Constituição da República.

\*

O que se acaba de dizer aplica-se também às alterações do artigo 121.º da LEOGEGFP. A modificação que aqui se introduzem no artigo 19.º n.º 6 c) e n.º 7 do Decreto-Lei 55/2020 têm igual natureza e contexto.

Por conseguinte, esse artigo 121.º não enferma de qualquer vício no plano constitucional.

### **III - Decisão**

Pelo exposto, acordam os juízes que constituem o Plenário do Tribunal de Recurso, em:

a) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do princípio da anuidade do orçamento ínsito no artigo 145.º da Constituição da República, do segmento da norma contida no n.º 1 do artigo 16.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública relativo aos “serviços e entidades da Administração Central”;

b) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade,

por violação do princípio da anuidade do orçamento ínsito no artigo 145.º da Constituição da República, da norma contida no n.º 5 do artigo 74.º da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública;

c) Declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação do princípio da anuidade do orçamento ínsito no artigo 145.º da Constituição da República, do segmento da norma contido na alínea a) do n.º 2 do artigo 97.º que remete para o n.º 5 do artigo 74.º, ambas da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública;

d) Não declarar a inconstitucional por violação dos artigos 1 n.º 1 e 145.º da constituição da República dos segmentos da norma contida no n.º 1 do artigo 16.º relativos à Segurança Social e à Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e das normas contidas nos artigos 74.º n.ºs 1, 2, 3 e 4, 97.º n.º 2 a), com exceção do segmento acima identificado em c).

e) Não declarar a inconstitucionalidade por violação dos artigos 69.º e 115.º n.º 3 da Constituição da República das normas contidas nos artigos 118.º, 120.º e 121.º, todos da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da Gestão Financeira Pública.

### **Custas**

Sem custas nos termos da alínea a) do artigo 2 do CCJ.

\*

Notifique os Senhores Deputados requerentes, o Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República.

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli, 28 de outubro de 2022

### **Os Juízes do Tribunal de Recurso**

**Jacinta Correia da Costa – relatora**

**Deolindo dos Santos**

**Maria Natércia Gusmão Pereira**

**Duarte Tilman Soares**

**Proc. N.º 04/CONST/2022.TR**  
**NUC: 0081/22.TRDIL**

Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Deolindo dos Santos (Presidente), Maria Natércia Gusmão (Relatora), Jacinta Correia da Costa e Duarte Tílmán Soares.

### **I. Relatório**

O Senhor Presidente da República requereu a “*fiscalização abstrata do artigo 4.º da Lei n.º 6 /2022 de 18 de maio, Primeira alteração à Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, Orçamento do Estado para 2022, primeira alteração à Lei n.º 8/2008, de 30 de junho, e criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional*”, pedindo a este Tribunal de Recurso para:

“*a) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da referida Lei e as normas legais nele contido não são medidas proporcionais para alcançar os fins legítimos da lei e por violar os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º, 16.º, 24.º e 139.º da Constituição; e/ou em alternativa*

b) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da referida Lei e as normas legais nele contido não são medidas proporcionais para alcançar os fins legítimos da lei e por violar os artigos 1.º, 2.º e 9.º da Constituição; e/ou em alternativa

c) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da referida Lei e as normas legais nele contido não são medidas que restrinjam de forma admissível e proporcional o princípio da igualdade perante a lei e por violar os artigos 1.º, 2.º, 9.º, 16.º e 24.º da Constituição; e/ou em alternativa

d) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da referida Lei e as normas legais nele contido não são medidas que restrinjam de forma admissível e proporcional o princípio da igualdade perante a lei e a distribuição justa do produto nacional e a utilização justa e equitativa dos recursos naturais e por violar os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º, 16.º, 24.º e 139.º (1) da Constituição;

e) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da referida Lei e as normas legais nele contido não constituem uma utilização justa e equitativa dos recursos naturais e por violar o artigo 139.º da Constituição;

f) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da Lei e as normas legais nele contido não é uma medida que restrinja de forma proporcional o princípio da utilização justa e equitativa dos recursos naturais e por violar os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º e 139.º da Constituição;

g) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da Lei e as normas legais nele contido violam o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, portanto, ofendem o artigo 61.º da Constituição;

h) Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da Lei e as normas legais nele contido não é uma medida

proporcional, uma vez que derroga o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, portanto, ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º e 61.º da Constituição;

i) Consideram a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da Lei e as normas legais nele contidas violam os artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, portanto, violam o artigo 9.º da Constituição;

j) *Considerar a inconstitucionalidade material porque o artigo 4.º da Lei e as normas legais nele contidas não podem ser consideradas proporcionais (no sentido estrito), uma vez que derogam os deveres e obrigações ratificados por Timor-Leste e contidos nos artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, por conseguinte, violam o artigo 9.º da Constituição”.*

O Senhor Presidente da República fundamentou o seu pedido afirmando, em síntese, que:

“*a. O artigo 4.º da Lei N.º 6 /2022 de 18 de maio, Primeira alteração à Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, Orçamento do Estado para 2022, primeira alteração à Lei n.º 8/2008, de 30 de junho, e criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional é materialmente inconstitucional, pois não é uma medida proporcional (no sentido lato e tendo em conta os princípios da concordância prática) para atingir os fins legítimos da lei e, portanto, ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º, 9.º, 16.º, 24.º, 61.º e 139.º da Constituição;*

b. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que não é uma medida proporcional (no sentido lato) para alcançar os fins legítimos da lei e, portanto, ofende os artigos 1.º, 2.º, e 9.º da Constituição;

c. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois não é uma medida que restrinja de forma proporcional (no sentido estrito) o princípio da igualdade perante a lei e, portanto, ofende os artigos 9.º, 16.º e 24.º da Constituição;

d. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois não é uma medida que restrinja de forma proporcional (no sentido estrito) o princípio da igualdade perante a lei, a distribuição justa do produto nacional e a utilização justa e igualitária dos recursos naturais e, por conseguinte, ofende os artigos 6.º (i), 9.º, 16.º, 24.º e 139.º (1) da Constituição;

e. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que viola os princípios da utilização justa e igualitária dos recursos naturais e, por conseguinte, ofende o artigo 139.º da Constituição;

f. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que não é uma medida que restrinja de forma proporcional o princípio da utilização justa e igualitária dos recursos naturais e, por conseguinte, ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º e 139.º da Constituição;

- g. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois viola o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, por conseguinte, ofende o artigo 61.º da Constituição;
- h. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que não pode ser considerado proporcional (no sentido estrito), uma vez que derroga o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, portanto, ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º e 61.º da Constituição.
- i. O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois viola os artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, por conseguinte, viola o artigo 9.º da Constituição;
- j. *O artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, uma vez que não pode ser considerado proporcional (no sentido estrito), uma vez que derroga o dever e as obrigações ratificadas por Timor-Leste e contidas nos artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, por conseguinte, viola o artigo 9.º da Constituição”.*

O Parlamento Nacional apresentou a sua resposta formulando as seguintes conclusões:

*“1. Foi requerida ao Douto Tribunal de Recurso a fiscalização abstrata e sucessiva de constitucionalidade das normas contidas no artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio Primeira alteração à Lei n.º 1/2022, de 3 de janeiro, Orçamento Geral do Estado para 2022, e criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional.*

- 2. O artigo 4.º cria o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, com natureza de fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (n.º 1).
- 3. O referido fundo “tem por finalidade financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento” (n.º 2 do mesmo artigo).
- 4. A criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional tem como fundamento o imperativo de solidariedade de “Valorização da Resistência” inscrito no n.º 3 do artigo 11.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, no Plano Estratégico de Desenvolvimento, no Programa do VIII Governo Constitucional e na Lei n.º 3/2006, de 12 de abril, Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional.
- 5. A criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional cuja fiscalização da constitucionalidade agora é requerida não atribui por si qualquer direito acrescido aos Combatentes da Libertação Nacional.
- 6. Tal como expresso no requerimento apresentado por Sua Excelência o Presidente da República que o inicia (página 1, primeiro parágrafo) da seguinte forma: “reconhecendo

que os Combatentes da Libertação Nacional prestaram no passado e continuam a prestar no presente um serviço inestimável ao nosso país, e que a nossa nação não estaria aqui hoje sem eles, e que o Fundos dos veteranos é um Fundo de investimento criado com critérios de sustentabilidade próprios que visam no futuro retirar o ónus do financiamento dos programas de apoio aos veteranos do orçamento do Estado.

- 7. A criação do mesmo não viola o princípio da proporcionalidade, enquanto princípio conformador dos atos do poder público, de acordo com o qual a limitação de um direito se deve revelar como idónea e necessária para atingir determinados fins que devem ser valorados.
- 8. A criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional visa financiar de forma sustentável alguns dos programas de apoio destinados aos Combatentes da Libertação Nacional.
- 9. Trata-se de um mero instrumento de financiamento que pretende assegurar que alguns dos apoios concedidos aos Combatentes da Libertação Nacional têm um financiamento próprio.
- 10. Sendo o mesmo uma forma adequada e proporcional de assegurar a sustentabilidade das finanças públicas.
- 11. A criação deste mecanismo não implica a limitação de qualquer direito de qualquer cidadão, não violando o princípio da igualdade.
- 12. É a própria Constituição que consagra nos seus Princípios Fundamentais o princípio de Valorização da Resistência (artigo 11.º) determinando que o Estado deve “proteger todos os que participaram na resistência contra a ocupação estrangeira”.
- 13. Acresce que, o princípio da proporcionalidade não pode ser apreciado sem consideração pelos ditames resultantes do princípio da separação de poderes.
- 14. Ainda que se considerasse uma hipotética violação do princípio da proporcionalidade, o Douto Tribunal deveria ter em consideração na formulação do seu juízo de eventual inconstitucionalidade, o princípio da separação de poderes.
- 15. Não podendo nem devendo o Tribunal substituir-se ao Parlamento Nacional na sua função legislativa.
- 16. A criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não viola o princípio de “valorização dos recursos naturais” nem o da “utilização [destes] de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional” (n.º 2 do artigo 61.º e 139.º da CRDTL).
- 17. Pelo contrário, constitui uma reserva financeira, uma vez que as verbas do fundo são investidas para que seja gerado rendimento.
- 18. Rendimento esse que, por sua vez, será utilizado em exclusivo para financiar programas de apoio destinados aos Combatentes da Libertação Nacional.



19. *Por último, não se vislumbra em que medida as normas contidas no artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, que cria o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, podem colidir com os artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais.”*

O Governo respondeu afirmando, em síntese, que:

*“A urgência na discussão e aprovação de uma norma é uma consideração meramente política, que parte de um pedido do Governo e que pode ou não ser aceite pelo Parlamento Nacional.*

As normas contidas no artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, que criam o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, são o que a doutrina habitualmente designa de “cavaleiros orçamentais”, cuja inclusão na lei que aprova ou altera o Orçamento Geral do Estado tem sido prática recorrente em diplomas anteriores e não é proibida pela CRDTL.

A justiça e igualdade na utilização dos recursos naturais não pode consubstanciar uma operação matemática, de distribuição por todos os cidadãos nacionais da sua “percentagem” do Fundo Petrolífero.

Essa distribuição dos recursos minerais tem de ser realizada, também, atendendo, ao princípio fundamental da CRDTL de valorização da resistência (artigo 11.º).

O artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, não define quem são os Combatentes da Libertação Nacional, o que é feito pela Lei n.º 3/2006, de 12 de abril, Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional, alterada pela Lei n.º 9/2009, de 29 de julho, e pela Lei n.º 2/2011, de 23 de março.

O artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, não define quem são os Combatentes da Libertação Nacional, o que é feito pela Lei n.º 3/2006, de 12 de abril, Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional, alterada pela Lei n.º 9/2009, de 29 de julho, e pela Lei n.º 2/2011, de 23 de março.

O Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional vem também garantir o financiamento para os programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento, que decorrem das mais recentes alterações legislativas acima enumeradas, e que visam reduzir a discriminação entre os combatentes da Libertação Nacional que têm direito a pensão vitalícia e os combatentes da Libertação Nacional que só têm direito a prestação pecuniária única, discriminação essa que periga o espírito do artigo 11.º da CRDTL.

Não é possível, aliás, distinguir qual a parte do financiamento do capital inicial do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional tem origem em transferências do Fundo Petrolífero, ou decorre de impostos, empréstimos, doações e saldo de gerência, não afetando, portanto, de todo o Fundo Petrolífero.

A criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não resulta numa diminuição patrimonial do Estado, nem afeta

a constituição de reservas financeiras obrigatórias, ao contrário do que aconteceria com as propostas apresentadas pelo requerente, essas sim, consubstanciadas em subvenções/despesas correntes conducentes a uma redução patrimonial imediata do Estado e consequentemente do Fundo Petrolífero.

O princípio da igualdade não proíbe que a lei estabeleça distinções, mas proíbe, isso sim, o arbítrio, ou seja, proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objetivo, constitucionalmente relevantes, proíbe, também, que se tratem por igual situações essencialmente desiguais, e proíbe, ainda, a discriminação, ou seja, as diferenciações de tratamento fundadas em categorias meramente subjetivas.

A ideia de proporcionalidade não é apenas formal ou neutra, pelo que se há-de construir como um critério de justiça, em especial na atuação do Estado, e por isso, o princípio da proporcionalidade, enquanto decorrência do princípio do Estado de Direito tem também ínsita na ideia de sujeição ao Direito a justiça na repartição de encargos e benefício do Estado.

*Deve o Douto Tribunal de Recurso não se pronunciar pela inconstitucionalidade das normas contidas no artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, por não provada.”*

O Senhor Procurador-Geral pronunciou-se dizendo, em suma, que:

*“Afigura-se indesmentível a desproporção flagrante, o privilégio manifesto com que são tratados os Combatentes da Libertação Nacional quando se lhes adjudica o montante indicado, sem que aos demais cidadãos, sofrendo iguais carências seja dispensado um montante correspondente.*

Para nós, e salvo o devido respeito por opinião contrária, esta vantagem infundada constitui uma solução iníqua que viola o princípio constitucional da igualdade.

Afigura-se que a fatia que a Lei n.º 6/2022 de 18 de maio destinou aos Combatentes da Libertação Nacional é bem maior do que aquela que caberia aos restantes cidadãos, mormente se for verdade que os Combatentes da Liberdade da Pátria não representam mais do que 2 por cento da população timorense.

A ser verdade isso, poderá ser muito difícil que a fatia remanescente desse fundo seja suficiente para dividir pelos 98 por cento dos outros timorenses, mantendo-se a bitola utilizada com os Combatentes.

Nesse quadro será difícil sustentar-se que se fez uma utilização justa e igualitária dos frutos dos recursos naturais.

Temos para nós como seguro de que, in casu, não foi observado o disposto no n.º 1 deste artigo 139.º da Constituição.

Por todo o exposto se conclui que a alocação do montante de USD\$ 1.000.000.000 ao Fundo dos Combatentes de Libertação Nacional viola o princípio da igualdade constitucionalmente consagrado.

De igual modo, viola o princípio da utilização justa e igualitária dos recursos naturais previsto na Constituição.

*Somos de parecer que a norma do art. 4.º da Lei n.º 6/2022 de 18 de maio deve ser declarada inconstitucional.”*

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

## II. Fundamentação

Antes do mais, para que não haja qualquer equívoco, importa deixar claro o reconhecimento do relevante papel dos Combatentes da Libertação Nacional na história do nosso país. Isso não está minimamente em causa nestes autos, seja lá qual for a decisão a que se venha a chegar.

\*

E quanto à “questão prévia” mencionada pelo Parlamento Nacional<sup>1</sup>, parece oportuno esclarecer que, salvo melhor juízo, não se trata verdadeiramente de uma questão prévia; ela prende-se, sim, com o mérito da causa, designadamente com a ponderação do disposto no artigo 11.º da Constituição da República. Por isso, essa matéria será adiante apreciada, mas não sob as vestes de questão prévia.

\*

O artigo 4.º da Lei 6 /2022, de 18 de maio, dispõe:

### «Artigo 4.º

#### **Criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional**

1. É criado o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, abreviadamente designado por FCLN, com natureza de fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
2. O FCLN tem por finalidade financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento.
3. Constituem receitas do FCLN:
  - a) Dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento Geral do Estado;
  - b) Rendimentos de património e investimentos financeiros;
  - c) Transferências e doações de entidades nacionais e estrangeiras;
  - d) Saldos de gerência apurados nos exercícios orçamentais anteriores;
  - e) Quaisquer outros bens, rendimentos ou receitas que lhe sejam atribuídos.
4. O Conselho de Administração é o órgão competente pela gestão do FCLN e é composto pelo Primeiro-Ministro, que

preside, e pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos combatentes da Libertação Nacional e das finanças.

5. O FCLN é regulamentado por decreto-lei.
6. O diploma referido no número anterior estabelece o modelo de investimento das verbas do fundo com vista à geração de rendimentos para assegurar a sua permanência.
7. *O membro do Governo responsável pela área das finanças fica autorizado a criar um título orçamental relativo ao FCLN e a transferir para esse título a verba de US \$1.000.000.000 da dotação orçamental inscrita na categoria “Transferências Públicas” do título “Dotações para todo o Governo”, “Programa AA7: Medidas Orçamentais Complementares”, bem como realizar todas as alterações orçamentais necessárias para aplicar essa verba em despesa.»*

O Senhor Presidente da República diz que “a criação do FCLN não está relacionada, num sentido razoável, com a urgência justificável e o fim subjacente ao Orçamento Retificativo. A criação do FCLN, que segundo as próprias palavras do Governo, não terá impacto económico imediato, parece ser apenas um acréscimo de última hora, que não apresenta qualquer ligação com o objetivo legítimo do Orçamento Retificativo.”

Fica a ideia de que o Senhor Presidente da República poderá estar a questionar a utilização do Orçamento Geral do Estado, para, nesse diploma, se legislar sobre a criação do FCLN; a adequação desse meio.

Estamos na presença daquilo que a jurisprudência e a doutrina denominam de cavaleiros orçamentais<sup>2</sup>, que são “normas alheias a qualquer relevante conexão com o conteúdo do orçamento”<sup>3</sup>, não financeiras ou financeiras de carácter permanente, que aproveitam a boleia do orçamento.

Sobre esta matéria o Tribunal Constitucional de Portugal considerou, no Ac. 461/87<sup>4</sup>:

*“Trata-se de um problema bem conhecido da prática constitucional e da doutrina, quer no nosso, quer noutros ordenamentos. E um problema que nalguns destes encontra resposta constitucional expressa, que se traduz na delimitação precisa das normas suscetíveis de serem inseridas na lei orçamental (assim, o artigo 110º, nº 4, da Grundgesetz da República Federal da Alemanha) ou na proibição de nesta se inscreverem disposições de certo tipo com certo alcance (assim, o artigo 81º, nº 3, da Constituição italiana).*

Entre nós, porém, não se depara com qualquer preceito expresso da Constituição similar aos referidos. E daí que a doutrina viesse entendendo não ser constitucionalmente questionável a inserção na lei do orçamento de normas sem imediata incidência financeira ou normas «não orçamentais», um procedimento que se compreenderia tanto melhor quanto deve considerar-se superada uma conceção puramente «formal» daquela lei (assim, J.M. Cardoso da Costa, est. cit.[Sobre as Autorizações Legislativas da Lei do Orçamento, separata dos

Estudos em Homenagem ao Prof. Teixeira Ribeiro, Coimbra, 1982], p. 19 e segs., e A. Lobo Xavier, «'Enquadramento Orçamental' em Portugal: Alguns problemas», na Revista de Direito e Economia, ano IX, 1983, pp. 24 e segs.). Isto, fosse qual fosse o juízo que a correspondente prática devesse merecer sob o ponto de vista doutrinário ou da clareza do exercício das competências constitucionais e até da clareza do ordenamento jurídico (um juízo, aliás, não negativo, para ambos os autores citados, no tocante a normas que tenham ainda a ver com o delineamento do programa financeiro da lei orçamental, como serão, v. g., as que exprimam a sua vertente fiscal).

Contra este entendimento - mas sem o pôr definitivamente em causa -, ponderou-se, todavia, que ele poderia conduzir, afinal, a uma limitação da competência legislativa da AR. É que, como a iniciativa da lei do orçamento pertence ao Governo, e só a este poderá pertencer, consequentemente, a iniciativa da alteração dessa lei, o alargamento dela para além das matérias que preenchem a função orçamental virá a traduzir-se numa restrição da liberdade de iniciativa parlamentar (assim, Gomes Canotilho e Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, 2ª ed., vol. 1º, p. 472). Só não seria assim - ressaltam os autores citados - se «pudesse entender-se, o que não é fácil, que nessas matérias a lei poderia ser alterada nos termos gerais».

O argumento, porém, não é probante, como, por último, demonstrou o Prof. Teixeira Ribeiro (Os Poderes Orçamentais, cit., p. 6) É que a dificuldade em consentir que se mantenha a iniciativa parlamentar para a alteração da lei do orçamento em matérias «não orçamentais» é só «a de destrinçar tais matérias das restantes», e, portanto, «simples dificuldade de ordem prática».

Daí que - concluindo como o mesmo autor - não deva considerar-se atentatório da Constituição, com base na razão assinalada, «o inserimento no articulado do Orçamento de disposições estranhas à administração orçamental».

Ora, não sendo por essa razão, por outra realmente não se vê que a Constituição obste ao procedimento referido.

*(...) Poderá a prática em questão ser discutível, e até censurável, seja do ponto de vista doutrinário, seja do da técnica da legislação. De todo o modo, não o é de um ponto de vista jurídico-constitucional.*<sup>75</sup>

A nossa Constituição, à semelhança da portuguesa, também não contém qualquer disposição que, de alguma forma, defina o conteúdo das normas que podem ser incluídas no Orçamento Geral do Estado; que consagre limites materiais nesse campo.

Subscrevendo o entendimento de que o recurso a cavaleiros orçamentais não corresponde à melhor técnica legislativa, há, no entanto, que reconhecer que essa prática não está vedada pela Constituição da República.

Por conseguinte, não existe aqui qualquer obstáculo.

\*

Na perspetiva do Senhor Presidente da República, o

estabelecido no artigo 4.º da Lei 6 /2022 “*não é uma medida proporcional*” e, por isso, “*ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º, 9.º, 16.º, 24.º, 61.º e 139.º da Constituição*”.

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Constituição da República, “*a República Democrática de Timor-Leste é um Estado de direito democrático*”.

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, encontra-se insito no conceito político-jurídico de Estado de direito<sup>6</sup>, integra o elenco dos subprincípios concretizadores do princípio do Estado de direito<sup>7</sup>, pertence à essência do Estado de direito. Ele é presentemente visto como um “*princípio universal no âmbito de vigência das Constituições dos Estados Democráticos*”<sup>8</sup>.

*“A história do princípio da proporcionalidade não é recente. Querendo recuar às origens do conceito de proporcionalidade, encontramos uma primeira abordagem em Platão e Aristóteles, na qual este apareceria associado à própria ideia de igualdade e de justiça. Todavia, na sua configuração moderna, o princípio da proporcionalidade tem de ser reconhecido como filho da segunda metade do século XIX, tendo nascido no espaço jurídico germânico, no pós-guerra. Ora, apesar da distância milenar que separa estes dois marcos, a essência do princípio da proporcionalidade permaneceu inalterada, recuando à ideia peripatética de justiça como justa medida, ainda que retomada e refinada por inúmeros autores ao longo dos séculos. Pelo que a história deste princípio assume contornos invulgares, exibindo uma continuidade que transporta diretamente o legado da Antiguidade Clássica para a modernidade e que inscreve o conceito de proporcionalidade na própria ideia de Direito.”*<sup>9</sup>

E «antes mesmo de se tornar um princípio jurídico e um princípio constitucional, já o princípio da proporcionalidade desempenhava um papel fundamental na discussão sobre a justiça. Justiça e proporcionalidade estão relacionadas, sendo comum invocar Aristóteles e a sua conceção de justiça na Ética a Nicómaco para demonstrar isso mesmo: “o justo é o proporcional, o injusto é o que viola a proporção”. Ou, por outra e como escreve Jorge Miranda, a proporcionalidade é conatural ao Direito. Jorge Reis Novais reconhece que, tal como a proibição do arbítrio, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso é uma “componente elementar da ideia de justiça” reclamando uma “validade geral não mais confinada aos estreitos limites do Direito administrativo ou do Direito de Polícia, onde se havia anteriormente firmado”. Só esta vinculação entre Estado de Direito, proporcionalidade, proibição do excesso e justiça explicaria, para o autor, a sua expansão.»<sup>10</sup>

O princípio da proporcionalidade é um “*princípio geral de direito, constitucionalmente consagrado, conformador dos atos do poder público e, em certa medida, de entidades privadas, de acordo com o qual a limitação instrumental de bens, interesses ou valores subjetivamente radicáveis se deve revelar idónea e necessária para atingir os fins legítimos e concretos que cada um daqueles atos visam, bem como axiologicamente tolerável quando confrontada com esses*

fins”<sup>11</sup>. E é hoje pacífico que é composto por três «subprincípios constitutivos: o princípio da adequação, nos termos do qual a medida utilizada deve ser idónea ou apropriada para atingir os fins em causa; o princípio da exigibilidade ou da necessidade, nos termos do qual a medida adotada deve revelar-se a menos onerosa de entre as medidas idóneas a atingir o fim; o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, ou do balanceamento ou ponderação, que exige uma análise da proporcionalidade entre os custos e os benefícios resultantes da adoção da medida, não devendo a medida revelar-se “demasiado gravosa em relação à conveniência de alcançar o resultado pretendido”.»<sup>12</sup>

Por sua vez, “a proporcionalidade em sentido estrito constitui o momento azado para a ponderação custos-benefícios (a *Abwägung* do direito alemão, o *bilan coût-avantages* decantado pela jurisprudência francesa ou a *cost-benefit analysis* pressuposta pela jurisprudência norte-americana) e aponta no sentido do equilíbrio, da racionalidade e da razoabilidade (*reasonableness*, *ragionevolezza*, *Zumutbarkeit*) da medida proposta, atentas as consequências que produz.”<sup>13</sup>

Na jurisprudência do Tribunal Constitucional português, «a proporcionalidade surge concebida como um “princípio geral de limitação do poder público”, ancorado no princípio do Estado de direito, “impondo limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado (também o Estado legislador) adequar a sua ação aos fins pretendidos, e não estatuir soluções desnecessárias ou excessivamente onerosas ou restritivas”. Trata-se de uma consequência da circunstância de, num Estado de direito, se impor que as decisões dos poderes públicos tenham “uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrarias”, pelo que “o princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma ‘justa medida’”; o Estado de direito deve, pois, compreender-se como um “Estado proporcional”.

A ideia de proporcionalidade não aparece, porém, divorciada das preocupações relacionadas com o princípio da separação de poderes.

A jurisprudência constitucional acentua que o espaço de livre conformação do legislador se encontra (de)limitado, sob a perspetiva do controlo, pelo princípio da proporcionalidade, que há de fornecer, pois, as balizas (ou os alicerces) do espaço de prognose legislativa (ou nas palavras de Gomes Canotilho, “situar constitucionalmente o espaço de prognose legislativa”), apontando para um juízo de inconstitucionalidade apenas perante hipóteses em que a medida (legislativa) em causa se apresente como manifestamente excessiva. Impor-se-á, pois, um equilíbrio entre proporcionalidade e liberdade de conformação do legislador; ao qual, em primeira linha, caberá a realização das tarefas de ponderação e em cuja sabedoria se deverá confiar.»<sup>14</sup>

\*

Assentes estes pressupostos, voltemos ao artigo 4.º da Lei 6 /2022.

No preâmbulo da lei, o Parlamento Nacional somente diz que “é criado o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, para garantir o financiamento adequado dos programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento”.

O Parlamento Nacional não apresentou qualquer justificação quanto aos concretos problemas com que os Combatentes da Libertação Nacional se debatem nestas áreas, quanto à impossibilidade de tais dificuldades serem resolvidos por outra via, quanto à (eventual) insuficiência dos apoios de que já beneficiam, quanto às (eventuais) vantagens futuras desta solução no plano orçamental e/ou financeiro, quanto à (eventual) autossuficiência do Fundo a médio/longo prazo ou quanto a um (eventual) benefício, mesmo que indireto, para a restante comunidade.

É verdade que, como dá nota o Governo, “esta [fundamentação] não se pode considerar uma como uma exigência constitucional”. Contudo, não é menos verdade que a sua ausência debilita ou fragiliza a norma quando esta, como é o caso, tem de ser vista pelo prisma do princípio da proporcionalidade.

Neste artigo 4.º destaca-se, em primeiro lugar, o seu n.º 2, onde se estabelece a “finalidade [de] financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional” de uma forma excessivamente vaga e imprecisa. Acresce que as áreas aí mencionadas não são taxativas; são meramente exemplificativas, como decorre do uso do advérbio “designadamente”. Significa isso que o Fundo poderá vir a financiar qualquer tipo de programas, tenham eles a (ir)relevância que tiverem. Por outro lado, nas áreas mencionadas a título de exemplo, com particular destaque para o “acesso ao crédito” e às “atividades geradoras de rendimento”, não há quaisquer balizas, limites, pressupostos ou objetivos; está tudo muito indefinido.

Em segundo lugar, temos no n.º 7 o valor atribuído ao Fundo: mil milhões de dólares<sup>15</sup>.

Todos sabemos o que representa objetivamente esta cifra.

E em termos relativos?

Para melhor percebermos a grandeza relativa deste montante na realidade timorense socorremo-nos de valores que se encontram no Orçamento Geral do Estado de 2022; mas podíamos usar como referência quaisquer outros valores objetivos que, de algum modo, permitam fazer uma comparação com os mil milhões de dólares em causa.

Olhemos então para o Orçamento Geral do Estado de 2022, na versão que figura na Lei 1/2022, de 3 de janeiro.

Mil milhões de dólares correspondem, por exemplo, a:

- quase metade da receita global (2.178.942.591) e da despesa global (2.178.328.791);
- cerca de 11 vezes da despesa global consolidada da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (89.565.344);
- cerca de 19 vezes da receita tributária com impostos diretos (51.757.975);
- cerca de 14 vezes da receita tributária com impostos indiretos (69.801.709);
- cerca de 125 vezes da despesa do Ministério da Justiça com “*acesso à justiça*” (7.992.325);
- cerca de 23 vezes da despesa do Ministério da Saúde com “*saúde*” (43.631.607);
- cerca de 30 vezes da despesa do Ministério das Obras Públicas com “*estradas e pontes*” (32.873.534);
- cerca de 61 vezes da despesa do Ministério da Defesa com “*defesa nacional*” (16.296.389);
- cerca de 2.037 vezes da despesa do Instituto Nacional de Ciências e Tecnologia (490.824);
- cerca de duas vezes e meia da receita da Segurança Social (387.998.000);
- cerca de 13 vezes da despesa do Ministério da Educação, Juventude e Desporto com “*educação e formação*” (75.926.640);
- cerca de quatro vezes da despesa da administração central com “*salários e vencimentos*” (245.437.130).

E mil milhões de dólares correspondem a cerca de metade do nosso PIB de 2021 (1,96 mil milhões de dólares<sup>16</sup>), sendo que o rendimento *per capita* desse ano em Timor-Leste foi de 1.457 dólares<sup>17</sup>.

O Senhor Presidente da República afirma<sup>18</sup>, e o Governo aceita<sup>19</sup>, que os Combatentes da Libertação Nacional correspondem “*no máximo a 2% da população*”.

Ora, o princípio da proporcionalidade diz-nos que na avaliação jurídico-constitucional de um preceito devemos considerar o conjunto dos interesses em jogo; que devemos ponderar se os benefícios por ele tidos em vista são superiores às desvantagens que dele porventura decorrem.

Diz o Parlamento Nacional que “*a criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional (...) não atribui por si qualquer direito acrescido aos Combatentes da Libertação Nacional*”<sup>20</sup>.

Com o devido respeito, não se pode acompanhar tal afirmação.

Naturalmente que os beneficiários da criação do Fundo são os Combatentes da Libertação Nacional. Se não são eles, quem é

então? E a criação do Fundo faz, pelo menos, nascer a expectativa jurídica de os Combatentes da Libertação Nacional acederem, numa situação vantajosa, ao financiamento dos programas de apoio que lhes são destinados. E a “*expectativa jurídica é já uma posição de expectativa à qual o Direito confere proteção, designadamente através de permissões atribuídas ao sujeito expectante, em ordem à defesa da probabilidade de efetuação do seu desejo (ou seja do seu direito a haver)*”<sup>21</sup>.

E temos de ter ainda presente que, como refere o Governo<sup>22</sup>, no nosso ordenamento jurídico os Combatentes da Libertação Nacional já beneficiam do Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional (Lei 3/2006, de 12 de abril), do regime de Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional (Decreto-Lei 15/2008, de 4 de junho), da Prestação Pecuniária Única para Combatentes e Familiares dos Mártires da Libertação Nacional (Decreto-Lei 5/2012, de 15 de fevereiro) e do Regime de Atribuição de Bolsas de Estudo aos Filhos dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional (Decreto-Lei 8/2009, de 15 janeiro).

Sucede que o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não vem substituir, no imediato ou gradualmente, este conjunto de direitos; aquele acresce a estes. Com a criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional há um reforço dos direitos destes.

Para além disso, como é óbvio, os mil milhões de dólares que forem canalizados para o Fundo não serão utilizados para responder a necessidades da população em geral.

\*

Porém, não podemos deixar de incluir nesta discussão o disposto no artigo 11.º da Constituição da República, onde no seu n.º 1 se afirma que “*a República Democrática de Timor-Leste reconhece e valoriza a resistência secular do Povo Maubere contra a dominação estrangeira e o contributo de todos os que lutaram pela independência nacional*” e no n.º 3 se acrescenta que “*o Estado assegura proteção especial aos mutilados de guerra, órfãos e outros dependentes daqueles que dedicaram as suas vidas à luta pela independência e soberania nacional e protege todos os que participaram na resistência contra a ocupação estrangeira, nos termos da lei*”.

Sendo assim, este “*imperativo de solidariedade*”<sup>23</sup> consagra uma discriminação positiva em favor dos que “*participaram na resistência contra a ocupação estrangeira*” e dos seus “*órfãos e outros dependentes*”.

Essa discriminação positiva lembra-nos que o princípio da igualdade “*não proíbe que se estabeleçam distinções, mas tão só que elas sejam arbitrarias ou irrazoáveis, porque carecidas de suporte ou fundamento material bastante*.”<sup>24</sup> Como é sabido, na base do o princípio da igualdade<sup>25</sup> “*encontra-se a ideia de igualdade enquanto proibição do arbitrio*”<sup>26</sup>.

Sendo assim, o artigo 4.º da Lei 6/2022 não viola o disposto no artigo 16.º da Constituição da República.

\*

Todavia, a obrigação constitucional de discriminação positiva em favor dos Combatentes da Libertação Nacional não é sinónimo de que a mesma não está sujeita a qualquer outro limite constitucional. Como se viu, ela está, necessariamente, submetida ao princípio da proporcionalidade.

O conjunto de diplomas que conferem direitos aos Combatentes da Libertação Nacional, que acima citámos, materializa o merecido reconhecimento do país aos seus “veteranos”, o qual lhes é devido, para além do mais, em obediência ao comando constitucional do citado artigo 11.º, e evidencia que nesta matéria já muito se fez.

À luz de tudo o que acima se disse, ponderando os custos-benefícios para os Combatentes da Libertação Nacional e para todos os restantes timorenses, com equilíbrio, racionalidade e razoabilidade, temos de concluir que a criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, nos precisos termos em que o artigo 4.º da Lei 6 /2022 o faz, ofende o princípio da proporcionalidade, insito no artigo 1.º da Constituição da República.

Como bem observa o Senhor Procurador-Geral da República, *“trata-se de finalidades legítimas na medida em que visam satisfazer necessidades importantes dessas pessoas.*

Mas salta à vista que estamos perante necessidades sentidas por quase toda a população timorense que, também carece de apoio social, apoio na área da educação, da saúde etc., nos mesmos termos que os Combatentes da Libertação Nacional.

Assim parece não ser fundada a alocação desse montante elevado à satisfação das necessidades dos Combatentes, quando iguais necessidades são enfrentadas pela generalidade da população timorense.

*Não será exagerado dizer-se que o montante adjudicado aos Combatentes assegura privilégios a estes cidadãos, não tendo igual sorte os demais concidadãos carenciados.”*

\*

Segundo o Senhor Presidente da República, o artigo 4.º da Lei 6 /2022 *“viola os princípios da utilização justa e igualitária dos recursos naturais e, por conseguinte, ofende o artigo 139.º da Constituição”.*

Responde o Parlamento Nacional dizendo que, *“pelo contrário, constitui uma reserva financeira, uma vez que as verbas do fundo são investidas para que seja gerado rendimento. Rendimento esse que, por sua vez, será utilizado em exclusivo para financiar programas de apoio destinados aos Combatentes da Libertação Nacional.”*

O Governo começa por afirmar que *“o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não foi estabelecido através de um investimento feito a partir do Fundo Petrolífero”*, para depois acrescentar que *“o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional é uma medida do Orçamento Geral do Estado, financiada por receitas gerais, parte delas provenientes de*

*transferências do Fundo Petrolífero para o Orçamento Geral do Estado aprovadas pelo Parlamento Nacional nos termos dos artigos 7.º, 8.º e 9.º da Lei do Fundo Petrolífero, mas também financiada por impostos, empréstimos, doações e saldo de gerência. Não é possível, aliás, distinguir qual a parte do financiamento do capital inicial do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional tem origem em transferências do Fundo Petrolífero, ou decorre de impostos, empréstimos, doações e saldo de gerência, não afetando, portanto, de todo o Fundo Petrolífero.”*

Por sua vez, para o Senhor Procurador-Geral da República *“não foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 139.º da Constituição”.*

Vejamos.

O n.º 1 do artigo 139.º da Constituição da República dispõe que *“os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional”.*

Então, sendo estes *“recursos”* de todos, é a todos que os proveitos com eles obtidos devem chegar; os benefícios daí emergentes têm de ser partilhados equitativamente<sup>27</sup> pelos timorenses. O legislador constituinte teve o claro propósito de assegurar que este bem comum não seria utilizado por uns em detrimento dos restantes; seria, sim, tendo sempre o *“interesse nacional”* no horizonte, usufruído, direta ou indiretamente, por toda a sociedade.

Foi à luz deste espírito que o legislador ordinário deixou dito no preâmbulo da Lei 9/2005, de 3 de agosto, que *“a presente Lei estabelece um Fundo Petrolífero, que visa cumprir o preceituado no artigo 139.º da Constituição da República. Nos termos desta disposição, os recursos petrolíferos são propriedade do Estado, serão usados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional, e os rendimentos deles derivados devem servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias. O Fundo Petrolífero deve contribuir para uma gestão sensata dos recursos petrolíferos para benefício da geração atual e das gerações vindouras.”*

No n.º 1 do artigo 7.º na Lei 1/2022 consta que *“durante o ano de 2022, o Governo fica autorizado a realizar transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de US \$1.311.387.267.”* E com a redação dada pela Lei 6/2022, nesse n.º 1 passou a constar que *“durante o ano de 2022, o Governo fica autorizado a realizar transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de US \$2.552.598.015.”*

Por conseguinte, houve um aumento nas transferências do Fundo Petrolífero de US \$1.241.210.748. E na Tabela II anexa vemos que a *“transferência superior ao rendimento sustentável estimado”* passa de US \$757.309.691 para US \$1.998.520.439. As transferências têm, portanto, um aumento de US \$1.241.210.748.

É, então, evidente que o Fundo dos Combatentes da Libertação

Nacional é criado com capital proveniente do Fundo Petrolífero, o que quer dizer que estão a ser para ali canalizados proveitos com origem, mesmo que indireta, nos “recursos” a que se reporta o artigo 139.º da Constituição da República. E, como se viu, tais proveitos estão submetidos ao critério da utilização “*justa e igualitária*” consagrado neste comando constitucional.

Ora, por tudo o que já se disse, a afetação, neste concreto contexto, de um valor na ordem dos mil milhões de dólares em favor dos Combatentes da Libertação Nacional<sup>28</sup> não se traduz, de modo algum, na utilização “*justa e igualitária*” exigida pelo artigo 139.º da Constituição da República. É uma parcela demasiado grande para benefício de tão poucos.

Portanto, o artigo 4.º da Lei 6/2022 também viola do disposto no artigo 139.º n.º 1 da Constituição da República.

\*

Para o Senhor Presidente da República, “o artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois viola os artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, por conseguinte, viola o artigo 9.º da Constituição”.

Com o devido respeito, não se vê em que é que o artigo 4.º da Lei 6/2022 colide com o disposto nos artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>29</sup>. E o Senhor Presidente da República também não identifica onde está exatamente a invocada violação<sup>30</sup>.

De qualquer modo, se o artigo 4.º da Lei 6/2022 porventura contrariasse o que resulta dos artigos 1.º e 2.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, não estaríamos na presença de qualquer inconstitucionalidade.

Nesse cenário o vício não é de inconstitucionalidade propriamente dita. Para designar o fenómeno, a jurisprudência constitucional portuguesa tem utilizado o termo “*inconstitucionalidade indireta*”, que o Tribunal Constitucional português nunca aprecia como verdadeira questão de inconstitucionalidade, porque não é. A inconstitucionalidade é reservada para violação de parâmetros jurídico-constitucionais; a designada “*inconstitucionalidade indireta*” consubstancia outro vício<sup>31</sup>.

Salvo melhor juízo, o n.º 2 do artigo 9.º da Constituição da República, ao remeter para a vinculação a “*normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais*”, não está a constitucionalizar essas normas. E o seu n.º 3 só qualifica o vício (invalidade), o que tem a utilidade de fornecer aos tribunais um critério de decisão, que de outro modo poderia não ser claro. Mas não transforma, nem faria qualquer sentido transformar, o parâmetro de direito internacional em parâmetro jus-constitucional.

Por conseguinte, artigo 4.º da Lei 6/2022 não desrespeita o disposto no artigo 9.º da Constituição da República.

\*

O Senhor Presidente da República considera ainda que “o artigo 4.º da Lei é materialmente inconstitucional, pois viola o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, por conseguinte, ofende o artigo 61.º da Constituição” e que, “uma vez que não pode ser considerado proporcional (no sentido estrito), uma vez que derroga o dever e a obrigação de assegurar e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia e, portanto, ofende os artigos 1.º, 2.º, 6.º (i), 9.º e 61.º da Constituição.”

O artigo 61.º da Constituição da República dispõe que:

- “1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o proteger e melhorar em prol das gerações vindouras.
2. O Estado reconhece a necessidade de preservar e valorizar os recursos naturais.
3. O Estado deve promover acções de defesa do meio ambiente e salvaguardar o desenvolvimento sustentável da economia.”

Examinados os preceitos em causa, nada se encontra no artigo 4.º da Lei 6/2022 que, de alguma forma, afete o meio ambiente, designadamente na sua relação com “o desenvolvimento sustentável da economia”.

Note-se que a questão do uso dos recursos naturais de forma “*justa, equitativa, eficiente e eficaz*”<sup>32</sup> prende-se com o artigo 139.º da Constituição da República; não com o seu artigo 61.º.

O artigo 4.º da Lei 6/2022 não contraria o artigo 61.º da Constituição da República.

\*

Finalmente, a questão da proporcionalidade e a da utilização justa e igualitária dos recursos naturais resolve-se à luz do disposto nos artigos 1.º e 139.º da Constituição da República, como atrás já se fez. O artigo 4.º da Lei 6/2022, visto por esse ângulo, não colide com os artigos 2.º, 6.º e 9.º da Constituição da República.

E o princípio da proporcionalidade, que também se encontra insito no artigo 24.º da Constituição da República, tem aqui de ser visto unicamente na sua dimensão de “*restrição dos direitos, liberdades e garantias*”.

Ora, o artigo 4.º da Lei 6/2022 não coloca, direta ou indiretamente, em crise quaisquer direitos, liberdades ou garantias. Recorda-

se que “os direitos, liberdades e garantias são, em geral, direitos de liberdade, ou seja, direitos à não ingerência do Estado na esfera de liberdade dos cidadãos, sendo nesse sentido «direitos negativos», pois face ao Estado eles implicam um direito à abstenção de proibições ou limitações.”<sup>233</sup>

\*

O governo solicitou, para o caso de se concluir pela inconstitucionalidade do artigo 4.º da Lei 6/2022, que sejam “limitados os efeitos da declaração de inconstitucionalidade para o futuro, em prol do princípio da segurança jurídica, de forma a atenuar os riscos da incerteza e da insegurança que uma declaração com força obrigatória geral teria no presente caso”.

A nossa Constituição não contém qualquer norma que consagre, expressamente, a possibilidade de o Tribunal de Recurso restringir no tempo os efeitos da declaração de inconstitucionalidade<sup>34</sup>.

Independentemente disso, na situação *sub iudice* verifica-se que esta pretensão do Governo se funda apenas em afirmações conclusivas; não se alegou um único facto concreto que a suporte, designadamente que já foram executados atos ao abrigo desse artigo 4.º. Na verdade, o Governo não esclarece que realidade é que, aos seus olhos, em nome “do princípio da segurança jurídica” e dos “riscos da incerteza e da insegurança”, justifica que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade se produzam somente para o futuro.

Deste modo, para além do mais, dada a ausência de uma efetiva fundamentação, este pedido é improcedente.

Aliás, tendo o artigo 4.º da Lei 6/2022 por objeto a criação de uma fundação, não se vê como é que se poderia aceitar que ele produzisse temporariamente efeitos, pois a fundação ou se cria ou não se cria; não há meio termo.

\*

À luz de tudo o que acima se deixou dito, reafirma-se que o artigo 4.º da Lei 6/2022 não viola o disposto nos artigos 2.º, 6.º, 9.º, 16.º, 24.º e 61.º da Constituição da República. Ele viola, sim, os artigos 1.º e 139.º da Constituição da República.

### **III. Decisão**

Pelo exposto, acordam os juizes que constituem o Plenário do Tribunal de Recurso em declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação dos princípios da proporcionalidade e da utilização justa e igualitária dos recursos

naturais, ínsitos, respetivamente, nos artigos 1.º e 139.º da Constituição da República, da norma contida no artigo 4.º da Lei 6/2022, de 18 de maio.

Sem custas nos termos da alínea a) do artigo 2 do CCJ.

Notifique o Senhor Presidente da República, o Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República.

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli, 13 de dezembro de 2022

Os Juizes do Tribunal de Recurso

**Deolindo dos Santos (Presidente)**

**Maria Natércia Gusmão (Relatora)**

**Jacinta Correia da Costa**

**Duarte Tilman Soares**

**Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Deolindo dos Santos (Presidente), Maria Natércia Gusmão, Jacinta Correia da Costa e Duarte Tilman Soares (relator) o seguinte.**

### **I. Relatório**

O Senhor Presidente da República pediu para que este Tribunal de Recurso “se pronuncie pela eventual inconstitucionalidade material do Decreto n.º 68/V-OGE, tão somente no que respeita ao segmento da verba n.º 082, por violação da al. e), do art. 6.º e n.º I, do artigo 139.º ambos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste”.



O Senhor Presidente da República fundamentou este pedido dizendo:

*“1. Em 18 de Novembro do corrente ano, foi rececionado na Presidência da República o denominado «Decreto do Parlamento Nacional n.º 68/V - Orçamento Geral do Estado para 2023» o qual fora enviado pelo Excelentíssimo Presidente do Parlamento Nacional, para os fins e efeitos da alínea a), do artigo 85.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.*

2. No cumprimento do comando constitucional, foi lido e acuradamente analisado o texto normativo em questão, mas o mesmo suscitou-nos algumas sérias e profundas dúvidas relativamente ao montante monetário referido na Tabela V, sob o n.º 082, atribuído ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, cujo montante é de 1.000.000. 000 (um bilião de dólares).

3. Ora, antes de mais, cumpre rememorar que continua a correr nesta alta instância judicial um pedido de fiscalização abstrata da Constitucionalidade que tem por objeto a Lei n.º 6/2022 de 18 de maio, relativamente à criação o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, petitum proposto em 29 de julho do ano de 2022.

4. Antes de mais, cumpre realçar o facto de que a criação legislativa do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não foi sujeita a um amplo debate na sociedade civil mas proveio, tão somente, de um normativo parlamentar que visava combater uma situação de excecionalidade vivida naquele momento em Timor; aliás, como se pode concluir através de simples exercício hermenêutico que se quede pelo elemento literal que o Legislador deixou expresso no terceiro parágrafo da Lei n.º 6/2022 de 18 de Maio: «Por outro lado,» ...

5. Flui dessa expressão linguística, que a criação do Fundo em questão não emergiu de uma onda de fundo dinamizada na sociedade que alcançou o seu mais alto pico no Parlamento nacional, mas, tão somente, de um «feliz momento» de génese de lei que estava orientado para uma situação de excecionalidade vivida em Timor ...

6. Mas mais, não deixa de merecer reparo a existência de um singelo artigo da Lei (artigo 4.º): Ou seja, é bem demonstrativo de que existe muito mais a ser feito no que respeita à criação de algo que compromete a justiça social de momento e a justiça geracional vindoura.

7. Isto é, para tão avultada quantia de um Bilião de dólares o Legislador meramente concedeu a atenção de um artigo de lei ...

Ora,

8. *Ressaltando ad satietatem que o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional nasceu num momento de restringimento nacional ocasionado pelo Covide 19, não nos parece assim lógico que se pretenda realizar a afetação de cerca de 5% do fundo Petrolífero no sentido de somente beneficiar 2% da população timorense.*

9. O Legislador, foi claro em referir que «O FCLN tem por finalidade financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento.» (art. 4.º da lei supra, realçado nosso)

10. É nossa profunda convicção que todos Combatentes da Libertação Nacional merecem todo o carinho, respeito e apoio institucional do Estado: o que já se encontra consagrado em forma de lei e, aliás, estendendo-se tal proteção inter alia aos filhos e aos netos.

11. Ou seja, a criação de ainda mais programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, iria gerar um maior distanciamento social e consequentemente originar mais injustiça, descontentamento e desconfiança junto dos 98% da população que se poderia interrogar pela discriminação que se faria «aos estropiados por acidente, às viúvas em gera, aos que contemplam de forma impotente a situação de subnutrição infantil, etc.».

12. De facto, a sociedade civil é composta de múltiplos e diversos sectores os quais não se antagonizando merecem, também, resguardo estatal perante as dificuldades que arrostam no quotidiano.

13. Por tudo isto, quer-nos parecer que o texto fundamental que rege o Estado de Direito não acolhe como constitucional tão avultada quantia monetária que a verba n.º 082 do Decreto n.º 68N-OGE refere, vejamos:

a) É objetivo fundamental do Estado «Promover a edificação de uma sociedade com base na justiça social,»; é insofismável que afetar cerca de 5% do Fundo Petrolífero para beneficiar tão somente 2% da população gera uma gritante injustiça social, (alínea e), art. 6.º, da CRTL, realçado nosso);

b) A utilização dos « Os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional.»; sendo os recursos em questão raros, escassos e não renováveis impõe-se por razões de justiça não para os contemporâneos mas também para os vindouros que esses bens naturais tenham uma utilização otimizada sob todas as perspetivas o que a verba n.º 082 não acautela, (n.º 1, art.º 139.º, da CRTL, realçado nosso).

c) É violador o princípio da anualidade orçamental (tal qual como já foi expressamente aclarado ex vi Proc. N.º 03/Const/2022/TR) e também pela autorizada Doutrina lusitana que expendeu o entendimento seguinte: «A primeira das regras orçamentais clássicas é a da anualidade, que tem o sentido de o Orçamento ser um ato cuja vigência é anual. A anualidade implica uma dupla exigência: votação anual do Orçamento pelas Assembleias Políticas e execução anual do Orçamento pelo Governo e pela Administração Pública. De um

ponto de vista político, a anualidade encontra a sua base na necessidade de assegurar que o controlo que o Parlamento efetua sobre a gestão dos dinheiros públicos seja feito com uma regularidade e num período de tempo que não permita frustrar os fundamentos da autorização orçamental. De um ponto de vista económico, o ano tem-se revelado um bom período natural para os cálculos económicos, ao menos no domínio da gestão corrente (Sousa Franco, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Ed. 4.<sup>a</sup>, p. 347).»

Por outro lado,

14. *Sabemos que apesar de «Em princípio, o objeto de análise da constitucionalidade encontra-se delimitado pelo pedido do Presidente da República, importando que o Tribunal conheça apenas das dívidas por este suscitadas (Gomes Canotilho, in Direito Constitucional, a Teoria da Constituição, Almedina, Coimbra, 4.<sup>a</sup> ed., 2000, pág. 996), contudo, ao Tribunal não está vedado conhecer oficiosamente questões de inconstitucionalidade de que tome conhecimento, pelo que assim V. Excelências darão o duto entendimento jurisprudencial relativamente à imputada inconstitucionalidade da verba n.º 082 inserta no Decreto n.º 68N-OGE para 2023.»*

\*

O Parlamento Nacional apresentou a sua resposta dizendo, essencialmente, que:

“O n.º 7 do artigo 4.º da Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, determina que “O membro do Governo responsável pela área das finanças fica autorizado a criar um título orçamental relativo ao FCLN e a transferir para esse título a verba de US \$1.000.000.000 da dotação orçamental inscrita na categoria “Transferências Públicas” do título “Dotações para todo o Governo”, “Programa AA7: Medidas Orçamentais Complementares, bem como realizar todas as alterações orçamentais necessárias para aplicar essa verba em despesa”.

O Decreto-Lei n.º 23/2022, de 19 de maio, que regulamenta o FCLN, e estabelece o modelo de investimento das respetivas verbas, determina no n.º 1 do artigo 16.º que o orçamento anual do FCLN integra o Orçamento Geral do Estado.

Nos termos do n.º 2 do artigo 145.º da Constituição, 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.

Nos termos do artigo 2.º da LEO, o OGE apresenta as previsões orçamentais dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo, sendo composto pelo orçamento da Administração Central, pelo orçamento da Segurança Social e pelo orçamento da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno.

Neste sentido, tendo a Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, determinado que o FCLN tem uma dotação de US\$ 1.000.000.000, esta dotação, ao nível da receita e da despesa, tem de estar

discriminada no Orçamento Geral do Estado, limitando-se o Decreto n.º 68/V - OGE 2023 a cumprir essa obrigação.

Neste quadro, o FCLN tem, necessariamente, de estar previsto no Orçamento Geral do Estado, em cumprimento escrupuloso do postulado no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição, do disposto nos artigos 2.º, 19.º e 20.º da LEO e do n.º 1 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 23/2022, de 19 de maio.

A inscrição no OGE 2023 do FCLN e da respetiva dotação constitui, pois, uma obrigação constitucional e legal, que nem o Governo, na elaboração da proposta do Orçamento, nem o Parlamento, na sua aprovação, poderiam deixar de respeitar.

*Em conclusão, enquanto o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional existir, bem como a respetiva dotação de US \$1.000.000.000 investida em ativos financeiros, este investimento tem de ser apresentado no Orçamento Geral do Estado através da sua reorçamentação anual em receita e em despesa.”*

\*

O Governo respondeu afirmando, em síntese, que:

“Tendo em conta (...) [a] atribuição de verba ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional pelo Orçamento Geral do Estado de 2022, no Orçamento Geral do Estado para 2023, o título correspondente ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional goza da receita de US\$ 1.000.000.000 (...) correspondente ao investimento realizado em 2022, na categoria «Ativos financeiros», rubrica «Levantamento de depósitos e investimentos», e têm uma dotação de despesa no montante de US\$ 1.000.000.000 (...) na categoria «Ativos financeiros», rubrica «Aquisição de títulos».

Não existe assim nova receita ou despesa, mas, simplesmente, como decorre das regras internacionais de contabilidade, e é feito em relação ao outro fundo de investimento integrado no Orçamento Geral do Estado, o Fundo de Reserva da Segurança Social, os investimentos realizados pelo Fundo, enquanto dinheiros públicos, são anualmente reorçamentados como receita e despesa para espelhar o investimento realizado e adaptar os fluxos financeiros à regra da anualidade do Orçamento Geral do Estado.

Portanto, o que o requerente denomina de verba n.º 082, i.e., a dotação orçamental atribuída ao título Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional na Tabela V do Orçamento Geral do Estado para 2023, correspondente à «Despesa do subsetor da Administração Central, por classificação orgânica e estruturada por programas» (o código da classificação orgânica do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional é 082), decorre das regras orçamentais e não constitui uma nova opção política relativamente ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional.

*Enquanto existir o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional e este mantiver a dotação original de US\$ 1.000.000.000 (...) investida em ativos financeiros, este investimento será apresentado no Orçamento Geral do Estado*

*através da sua reorçamentação anual em receita e em despesa.”*

\*

O Senhor Procurador-Geral pronunciou-se dizendo, em suma, que:

*“(…) o problema da constitucionalidade da alocação da verba de um bilião de dólares americanos ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional (…) foi já objeto da nossa análise e parecer no âmbito do NUC N.º 0081/22. TRDIL, Proc. 04/Const/2022/Tribunal de Recuso (...). O parecer emitido nesse processo mantém toda a atualidade pelo que pedimos vénia para remeter para os seus termos.”*

Nesse outro processo o Senhor Procurador-Geral da República defendeu a inconstitucionalidade do artigo 4.º da Lei 6/2022, de 18 de maio.

\*

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

## **II. Fundamentação**

Importa começar por dar nota do reconhecimento do importante papel dos Combatentes da Libertação Nacional na história do nosso país. Isso não está minimamente em causa nestes autos, seja lá qual for a decisão a que se venha a chegar. O que aqui há para decidir é uma questão jurídica; nada mais.

Por outro lado, é oportuno recordar que antes do presente pedido, no Proc. 04/CONST/2022. TR, o Senhor Presidente da República solicitou a fiscalização (sucessiva) da constitucionalidade do artigo 4.º da Lei 6/2022, de 18 de maio, no qual se dispõe:

### **«Artigo 4.º**

#### **Criação do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional**

1. É criado o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, abreviadamente designado por FCLN, com natureza de fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
2. O FCLN tem por finalidade financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional, designadamente nas áreas do apoio social, da educação, da saúde, do emprego, do acesso ao crédito e das atividades geradoras de rendimento.
3. Constituem receitas do FCLN:
  - a) Dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento Geral do Estado;
  - b) Rendimentos de património e investimentos financeiros;
  - c) Transferências e doações de entidades nacionais e estrangeiras;
  - d) Saldos de gerência apurados nos exercícios orçamentais anteriores;

e) Quaisquer outros bens, rendimentos ou receitas que lhe sejam atribuídos.

4. O Conselho de Administração é o órgão competente pela gestão do FCLN e é composto pelo Primeiro-Ministro, que preside, e pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos combatentes da Libertação Nacional e das finanças.
5. O FCLN é regulamentado por decreto-lei.
6. O diploma referido no número anterior estabelece o modelo de investimento das verbas do fundo com vista à geração de rendimentos para assegurar a sua permanência.
7. *O membro do Governo responsável pela área das finanças fica autorizado a criar um título orçamental relativo ao FCLN e a transferir para esse título a verba de US \$1.000.000.000 da dotação orçamental inscrita na categoria “Transferências Públicas” do título “Dotações para todo o Governo”, “Programa AA7: Medidas Orçamentais Complementares”, bem como realizar todas as alterações orçamentais necessárias para aplicar essa verba em despesa.»*

E nesse Proc. 04/CONST/2022. TR foi ontem proferido acórdão, mas essa decisão ainda não transitou em julgado, pelo que, de momento, não podemos extrair dela os respetivos efeitos.

Por outro lado, como é fácil de ver, o núcleo das questões colocadas nesse processo é igual ao das suscitadas nos presentes autos.

Por isso, muito do que aqui se afirma também se disse no acórdão prolatado no Proc. n.º 04/CONST/2022. TR.

\*

Na verba n.º 082 da Tabela V do Decreto n.º 68/V Orçamento Geral do Estado para 2023 consta:

*“082: Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional 1.000.000.000*

*Programa A09: Capitalização e Investimento do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional 1.000.000.000”*

Na perspetiva do Senhor Presidente da República, há aqui uma violação do artigo 6.º al. e) da Constituição da República, onde se estabelece que um dos objetivos fundamentais do Estado é o de “*promover a edificação de uma sociedade com base na justiça social, criando o bem-estar material e espiritual dos cidadãos*”.

Ora, «*as alíneas d) e e) referem-se aos “direitos e deveres económicos, sociais e culturais” que merecem um título próprio na Parte II da Constituição. A proteção da liberdade individual e a garantia dos direitos de participação política são objetivos apenas realizáveis no quadro de valores de uma sociedade solidária, atenta à criação das condições materiais indispensáveis ao desenvolvimento económico, à melhoria das condições de vida, à igualdade de*

*oportunidades no acesso à educação, à saúde, e à segurança social. Promover a “edificação de uma sociedade com base na justiça social, criando o bem-estar material e espiritual dos cidadãos”, sintetiza estes objetivos do Estado.»<sup>1</sup>*

Porém, não podemos deixar de incluir aqui o disposto no artigo 11.º da Constituição da República, onde no seu n.º 1 se afirma que “a República Democrática de Timor-Leste reconhece e valoriza a resistência secular do Povo Maubere contra a dominação estrangeira e o contributo de todos os que lutaram pela independência nacional” e no n.º 3 se acrescenta que “o Estado assegura proteção especial aos mutilados de guerra, órfãos e outros dependentes daqueles que dedicaram as suas vidas à luta pela independência e soberania nacional e protege todos os que participaram na resistência contra a ocupação estrangeira, nos termos da lei”.

Sendo assim, este “imperativo de solidariedade”<sup>2</sup> consagra uma discriminação positiva em favor dos que “participaram na resistência contra a ocupação estrangeira” e dos seus “órfãos e outros dependentes”.

Essa discriminação positiva lembra-nos que o princípio da igualdade “não proíbe que se estabeleçam distinções, mas tão só que elas sejam arbitrarias ou irrazoáveis, porque carecidas de suporte ou fundamento material bastante.”<sup>3</sup> Como é sabido, na base do o princípio da igualdade<sup>4</sup> “encontra-se a ideia de igualdade enquanto proibição do arbítrio”<sup>5</sup>.

Consequentemente, as vantagens para os beneficiários do Fundo de Combatentes da Libertação Nacional devem ser vistas como alicerçando-se no art.º 11.º da Constituição da República, o que legitima um tratamento desigual em favor dos Combatentes da Libertação Nacional.

Nessa medida, não há aqui uma violação do disposto no artigo 6.º al. e) da Constituição da República.

\*

Todavia, a obrigação constitucional de discriminação positiva em favor dos Combatentes da Libertação Nacional não é sinónimo de que a mesma não está sujeita a qualquer outro limite constitucional, designadamente o que figura no artigo 139.º, que o Senhor Presidente da República também entende ter sido desrespeitado.

Vejamos.

O n.º 1 do artigo 139.º da Constituição da República dispõe que “os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional”.

Então, sendo estes “recursos” de todos, é a todos que os proveitos com eles obtidos devem chegar; os benefícios daí emergentes têm de ser partilhados equitativamente<sup>6</sup> pelos timorenses. O legislador constituinte teve o claro propósito de assegurar que este bem comum não seria utilizado por uns em detrimento dos restantes; seria, sim, tendo sempre o “

interesse nacional” no horizonte, usufruído, direta ou indiretamente, por toda a sociedade.

Foi à luz deste espírito que o legislador ordinário deixou dito no preâmbulo da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, que “a presente Lei estabelece um Fundo Petrolífero, que visa cumprir o preceituado no artigo 139.º da Constituição da República. Nos termos desta disposição, os recursos petrolíferos são propriedade do Estado, serão usados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional, e os rendimentos deles derivados devem servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias. O Fundo Petrolífero deve contribuir para uma gestão sensata dos recursos petrolíferos para benefício da geração atual e das gerações vindouras.”

Ora, no n.º 1 do artigo 7.º na Lei 1/2022 consta que “durante o ano de 2022, o Governo fica autorizado a realizar transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de US \$1.311.387.267.” E com a redação dada pela Lei n.º 6/2022, nesse n.º 1 passou a constar que “durante o ano de 2022, o Governo fica autorizado a realizar transferências do Fundo Petrolífero até ao montante de US \$2.552.598.015.”

É, então, evidente que o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional é financiado com capital proveniente do Fundo Petrolífero, o que quer dizer que estão a ser para ali canalizados proveitos com origem, mesmo que indireta, nos “recursos” a que se reporta o artigo 139.º da Constituição da República. E, como se viu, tais proveitos estão submetidos ao critério da utilização “justa e igualitária” consagrado neste comando constitucional.

Diz o Senhor Presidente da República que “não nos parece (...) lógico que se pretenda realizar a afetação de cerca de 5% do fundo Petrolífero no sentido de somente beneficiar 2% da população timorense”. Recorda-se que no Proc. n.º 04/CONST/2022. TR o Senhor Presidente da República afirmou, e o Governo aceitou, que os Combatentes da Libertação Nacional correspondem “no máximo a 2% da população”.

A utilização de um valor com a grandeza de mil milhões de dólares em favor dos Combatentes da Libertação Nacional não se traduz, de modo algum, na utilização “justa e igualitária” imposta pelo artigo 139.º da Constituição da República. É uma parcela demasiado grande para benefício de tão poucos. Não é, de todo, equitativa a repartição desta parte muito significativa da nossa riqueza que vem dos nossos recursos naturais; é flagrante o desequilíbrio, em favor dos Combatentes da Libertação Nacional relativamente a todos os restantes timorenses, no acesso concedido unicamente àqueles a um fundo com mil milhões de dólares.

Por conseguinte, há aqui uma violação do princípio da utilização “justa e igualitária” dos recursos naturais, que se encontra consagrado no artigo 139.º n.º 1 da Constituição da República.

\*

A situação *sub iudice* suscita ainda a questão de saber se ocorre alguma colisão com o princípio da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso, encontra-se insito no conceito político-jurídico de Estado de direito<sup>7</sup>, integra o elenco dos subprincípios concretizadores do princípio do Estado de direito<sup>8</sup>, pertence à essência do Estado de direito. Ele é presentemente visto como um “princípio universal no âmbito de vigência das Constituições dos Estados Democráticos”<sup>9</sup>.

*“A história do princípio da proporcionalidade não é recente. Querendo recuar às origens do conceito de proporcionalidade, encontramos uma primeira abordagem em Platão e Aristóteles, na qual este apareceria associado à própria ideia de igualdade e de justiça. Todavia, na sua configuração moderna, o princípio da proporcionalidade tem de ser reconhecido como filho da segunda metade do século XIX, tendo nascido no espaço jurídico germânico, no pós-guerra. Ora, apesar da distância milenar que separa estes dois marcos, a essência do princípio da proporcionalidade permaneceu inalterada, recuando à ideia peripatética de justiça como justa medida, ainda que retomada e refinada por inúmeros autores ao longo dos séculos. Pelo que a história deste princípio assume contornos invulgares, exibindo uma continuidade que transporta diretamente o legado da Antiguidade Clássica para a modernidade e que inscreve o conceito de proporcionalidade na própria ideia de Direito.”*<sup>10</sup>

E «antes mesmo de se tornar um princípio jurídico e um princípio constitucional, já o princípio da proporcionalidade desempenhava um papel fundamental na discussão sobre a justiça. Justiça e proporcionalidade estão relacionadas, sendo comum invocar Aristóteles e a sua conceção de justiça na *Ética a Nicómaco* para demonstrar isso mesmo: “o justo é o proporcional, o injusto é o que viola a proporção”. Ou, por outra e como escreve Jorge Miranda, a proporcionalidade é conatural ao Direito. Jorge Reis Novais reconhece que, tal como a proibição do arbítrio, o princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso é uma “componente elementar da ideia de justiça” reclamando uma “validade geral não mais confinada aos estreitos limites do Direito administrativo ou do Direito de Polícia, onde se havia anteriormente firmado”. Só esta vinculação entre Estado de Direito, proporcionalidade, proibição do excesso e justiça explicaria, para o autor, a sua expansão.»<sup>11</sup>

O princípio da proporcionalidade é um “princípio geral de direito, constitucionalmente consagrado, conformador dos atos do poder público e, em certa medida, de entidades privadas, de acordo com o qual a limitação instrumental de bens, interesses ou valores subjetivamente radicáveis se deve revelar idónea e necessária para atingir os fins legítimos e concretos que cada um daqueles atos visam, bem como axiologicamente tolerável quando confrontada com esses fins”<sup>12</sup>. E é hoje pacífico que é composto por três «subprincípios constitutivos: o princípio da adequação, nos termos do qual a medida utilizada deve ser idónea ou apropriada para atingir os fins em causa; o princípio da exigibilidade ou da necessidade, nos termos do qual a medida adotada deve revelar-se a menos onerosa de entre as medidas idóneas a atingir o fim; o princípio da proporcionalidade em sentido estrito, ou do balanceamento ou ponderação, que exige uma análise da proporcionalidade

*entre os custos e os benefícios resultantes da adoção da medida, não devendo a medida revelar-se “demasiado gravosa em relação à conveniência de alcançar o resultado pretendido”.»*<sup>13</sup>

Por sua vez, “a proporcionalidade em sentido estrito constitui o momento azado para a ponderação custos-benefícios (a *Abwägung* do direito alemão, o *bilan coût-avantages analysis* pressuposta pela jurisprudência norte-americana) e aponta no sentido do equilíbrio, da racionalidade e da razoabilidade (*reasonableness*, *ragionevolezza*, *Zumutbarkeit*) da medida proposta, atentas as consequências que produz.”<sup>14</sup>

Na jurisprudência do Tribunal Constitucional português, «a proporcionalidade surge concebida como um “princípio geral de limitação do poder público”, ancorado no princípio do Estado de direito, “impondo limites resultantes da avaliação da relação entre os fins e as medidas públicas, devendo o Estado (também o Estado legislador) adequar a sua ação aos fins pretendidos, e não estatuir soluções desnecessárias ou excessivamente onerosas ou restritivas”. Trata-se de uma consequência da circunstância de, num Estado de direito, se impor que as decisões dos poderes públicos tenham “uma certa finalidade ou uma certa razão de ser, não podendo ser ilimitadas nem arbitrárias”, pelo que “o princípio da proibição de excesso postula que entre o conteúdo da decisão do poder público e o fim por ela prosseguido haja sempre um equilíbrio, uma ponderação e uma ‘justa medida’”; o Estado de direito deve, pois, compreender-se como um “Estado proporcional”.

A ideia de proporcionalidade não aparece, porém, divorciada das preocupações relacionadas com o princípio da separação de poderes.

A jurisprudência constitucional acentua que o espaço de livre conformação do legislador se encontra (de)limitado, sob a perspetiva do controlo, pelo princípio da proporcionalidade, que há de fornecer, pois, as balizas (ou os alicerces) do espaço de prognose legislativa (ou nas palavras de Gomes Canotilho, “situar constitucionalmente o espaço de prognose legislativa”), apontando para um juízo de inconstitucionalidade apenas perante hipóteses em que a medida (legislativa) em causa se apresente como manifestamente excessiva. Impor-se-á, pois, um equilíbrio entre proporcionalidade e liberdade de conformação do legislador, ao qual, em primeira linha, caberá a realização das tarefas de ponderação e em cuja sabedoria se deverá confiar.»<sup>15</sup>

E, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º da Constituição da República, “a República Democrática de Timor-Leste é um Estado de direito democrático”.

\*

O Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional, para cuja “capitalização e investimento” são canalizados os mil milhões de dólares da verba 082, tem os seus princípios definidos no artigo 4.º da Lei 6/2022. Por isso, não podemos deixar de realçar

que no n.º 2 deste artigo 4.º se estabelece a “*finalidade [de] financiar programas de apoio aos Combatentes da Libertação Nacional*” de uma forma excessivamente vaga e imprecisa. Acresce que as áreas aí mencionadas não são taxativas; são meramente exemplificativas, como decorre do uso do advérbio “*designadamente*”. Significa isso que o Fundo poderá vir a financiar qualquer tipo de programas, tenham eles a (ir)relevância que tiverem. Por outro lado, nas áreas mencionadas a título de exemplo, com particular destaque para o “*acesso ao crédito*” e às “*atividades geradoras de rendimento*”, não há quaisquer balizas, limites, pressupostos ou objetivos; está tudo muito indefinido.

Por outro lado, temos o valor de mil milhões de dólares.

Todos sabemos o que representa objetivamente esta cifra.

E em termos relativos?

Para melhor percebermos a grandeza relativa deste montante na nossa realidade timorense socorremo-nos de valores que se encontram no Orçamento Geral do Estado de 2023; mas podíamos usar como referência quaisquer outros valores objetivos que, de algum modo, permitam fazer uma comparação com os mil milhões de dólares em causa.

Olhemos então para a Tabela V do Orçamento Geral do Estado de 2023, que se encontra no Decreto do Parlamento Nacional 68/V.

Mil milhões de dólares correspondem, por exemplo, a:

- cerca de 108 vezes da despesa do Ministério da Justiça com “*acesso à justiça*” (9.204.182);
- cerca de 18 vezes da despesa do Ministério da Saúde com “*saúde*” (55.022.716);
- cerca de 25 vezes da despesa do Ministério das Obras públicas com “*estradas e pontes*” (40.471.258);
- cerca de 51 vezes da despesa do Ministério da Defesa com “*defesa nacional*” (19.545.755);
- cerca de 9 vezes a despesa do Ministério da educação com “*educação e formação*” (108.398.173);
- cerca de 52 vezes a despesa do Ministério da Agricultura e Pescas com “*agricultura*” (19.055.562).

E mil milhões de dólares correspondem a cerca de metade do nosso PIB de 2021 (1,96 mil milhões de dólares<sup>16</sup>), sendo que o rendimento *per capita* desse ano em Timor-Leste foi de 1.457 dólares<sup>17</sup>.

No juízo a formular temos de ter ainda presente que no nosso ordenamento jurídico os Combatentes da Libertação Nacional já beneficiam do Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional (Lei n.º 3/2006, de 12 de abril), do regime de Pensões dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional (Decreto-Lei n.º 15/2008, de 4 de junho), da Prestação Pecuniária Única para Combatentes e Familiares dos Mártires da Libertação

Nacional (Decreto-Lei n.º 5/2012, de 15 de fevereiro) e do Regime de Atribuição de Bolsas de Estudo aos Filhos dos Combatentes e Mártires da Libertação Nacional (Decreto-Lei n.º 8/2009, de 15 janeiro)<sup>18</sup>.

E o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não vem substituir, no imediato ou gradualmente, este conjunto de direitos; aquele acresce a estes. Na verdade, com a criação do Fundo há um evidente reforço dos direitos dos Combatentes da Libertação Nacional.

Para além disso, naturalmente que os mil milhões de dólares que forem canalizados para o Fundo não serão utilizados para responder a necessidades da população em geral.

\*

O Parlamento Nacional argumenta à volta da ideia de que, “*tendo a Lei n.º 6/2022, de 18 de maio, determinado que o FCLN tem uma dotação de US\$ 1.000.000.000, esta dotação, ao nível da receita e da despesa, tem de estar discriminada no Orçamento Geral do Estado, limitando-se o Decreto n.º 68/V - OGE 2023 a cumprir essa obrigação*”.

O Governo tem uma posição idêntica, pois considera que a inscrição no Orçamento Geral do Estado da verba n.º 082 “*decorre das regras orçamentais e não constitui uma nova opção política relativamente ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional*”. E “*enquanto existir o Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional e este mantiver a dotação original de US\$ 1.000.000.000 (...) este investimento será apresentado no Orçamento Geral do Estado através da sua reorçamentação anual em receita e em despesa*”.

Realmente é assim. A verba destinada ao Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional não podia deixar de estar refletida no Orçamento Geral do Estado, visto que à data da sua elaboração e aprovação o artigo 4.º da Lei n.º 6/2022 integrava o nosso ordenamento jurídico.

Contudo, não é essa a discussão que se aqui trava.

O que no pedido do Senhor Presidente da República se pergunta não é se, nessas circunstâncias, o Orçamento Geral do Estado devia incluir a verba n.º 082 da Tabela V; o que o Senhor Presidente da República questiona é, sim, se a aplicação de mil milhões de dólares para o fim aí mencionado contraria a Constituição da República.

\*

Impõe-se dizer ainda que a obrigação constitucional de discriminação positiva em favor dos Combatentes da Libertação Nacional, emergente do artigo 11.º da Constituição da República, de que acima falámos, está, necessariamente, submetida ao princípio da proporcionalidade.

\*

À luz de tudo o que acima se disse, ponderando os custos-benefícios para os Combatentes da Libertação Nacional e para todos os restantes timorenses, com equilíbrio, racionalidade e

razoabilidade, temos de concluir que a “*capitalização e investimento*” do Fundo dos Combatentes da Libertação Nacional com os mil milhões de dólares da verba 082, ofende o princípio da proporcionalidade, insito no artigo 1.º da Constituição da República.

\*

Uma última palavra para deixar claro que “*os mapas anexos [ao Orçamento Geral do Estado] assumem, eles próprios, natureza normativa (cf. Teixeira Ribeiro, Lições de Finanças Públicas, 2.ª edição, 1984, pags. 101 a 280), pelo que nada impede a sua sindicância constitucional*”<sup>19</sup>.

### **III. Decisão**

Pelo exposto, acordam os juízes que constituem o Plenário do Tribunal de Recurso em declarar, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação dos princípios da utilização justa e igualitária dos recursos naturais e da proporcionalidade, insitos, respetivamente, nos artigos 1.º e 139.º da Constituição da República, da norma contida na verba n.º 082 da Tabela V do Decreto n.º 68/V -Orçamento Geral do Estado para 2023 - do Parlamento Nacional.

Notifique o Senhor Presidente da República, o Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República.

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli, 14 de dezembro de 2022

Os Juízes do Tribunal de Recurso,

---

**Deolindo dos Santos (Presidente)**

---

**Maria Natércia Gusmão Pereira**

---

**Jacinta Correia da Costa**

---

**Duarte Tilman Soares (relator)**