



TRIBUNAL RECURSO

NUC N° : 0050/19.TRDII.

04 Const. Prev 19 TR

Exm^o Senhor/Exelentísimu Señór
Presidente da República de Timor Leste
Dr. Francisco Guterres Lú Olo

Assunto: Notificação Acórdão

Fica V. Ex^a notificado :

De todo o conteúdo do acórdão de que se anexa cópia.

Com os melhores cumprimentos,

Dili, 27 08 2019

Presidente do Tribunal de Recurso



Deolindo dos Santos

CERTIDÃO SERTIDAUN

Fui notificado em Simu notifikasaun ida-ne'e loron

Recebi a copia a que se refere a notificação. Simu mos kopia.

Nome Naran

Assinatura Asinatura

Oficial de Justica Ofisiál Justisa

Nome Naran *Manuel Francisco*

Assinatura Asinatura



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR - NUC: 0050/19/TRDIL

Acórdão dos Juízes Conselheiros Deolindo dos Santos Jacinta Correia da Costa e Duarte Tilman Soares que compõem o Coletivo do Tribunal de Recurso:

I. Relatório

O Senhor Presidente da República requereu, ao abrigo do disposto nos art.ºs 85.º e) e números 1 e 2 do art.º 149.º, ambos da Constituição da República, «a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V - Segunda Alteração à Lei N.º 13/2005, de 2 de setembro (Lei das Atividades Petrolíferas)», pedindo que seja «concedido provimento ao presente Pedido (...) quanto à inconstitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, de 26 de julho de 2019, nas seguintes matérias:

Um. Desconformidade do n.º 9 do artigo 22.º do Decreto referido, aprovado pelo seu artigo 2.º, por, ao seu abrigo, ser admitida uma utilização de rendimentos do Fundo Petrolífero que não é justa nem igualitária, sabendo-se que esses rendimentos provêm de recursos naturais petrolíferos e devem ser aproveitados de forma justa e igualitária por determinação do n.º 2, in fine, do artigo 139.º da Constituição da República.

Dois. Desconformidade com a regra da constituição, manutenção e proteção da única reserva financeira obrigatória de Timor-Leste, formada e reproduzida a partir dos recursos naturais petrolíferos, que é o Fundo Petrolífero, por contrariar e excluir da aplicação ao investimento em Operações Petrolíferas das regras do Fundo Petrolífero quanto ao investimento direto de sua proveniência cuja sua fonte imediata é o n.º 2, in fine, do artigo 139.º da Constituição da República, que determina expressamente a sua regulação por lei e que, sendo essas regras derivadas imediatamente desta disposição constitucional, são materialmente constitucionais.

Estas são as regras da natureza dos ativos, da elegibilidade do investimento direto, do seu reconhecimento mesmo que em território nacional, da obrigatoriedade do retomo financeiro e da liquidez imediata ou de curto e médio prazo, da redução do risco e da exposição ao risco, garantas da sua sustentabilidade e continuidade, que constam do artigo 14.º, números 1 e 2 e do artigo 15.º, e números 1, 5, 6 e 7 da Lei do Fundo Petrolífero que são contrariadas ou permitidas excluir pelo disposto no n.º 9 do artigo 22.º alterado pelo artigo 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, de 26 de julho.

Três. Exclusão ou admissão de exclusão da obrigatoriedade constitucional de discriminação ou especificação das receitas e despesas públicas, incluindo de investimento público para desenvolvimento no caso do investimento em Operações Petrolíferas que tenham a forma de transação comercial, como seu meio ou instrumento de realização e a Timor Gap, EP, como sujeito, por desconsideração ou violação da primazia devida à regra da especificação ou discriminação orçamental imposta pelo artigo 145.º, n.º 2 da Constituição da República.»

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

1. A norma constante do n.º 2 do artigo 139.º da Constituição da República não define as condições em que os recursos naturais referidos no seu n.º 1 devem ser aproveitados para a constituição de reservas obrigatórias, como também não estabelece as concretas condições em que tais reservas financeiras obrigatórias devam ser constituídas. Ao invés de regular todas essas matérias, o legislador constitucional remete para legislação ordinária a definição das condições de aproveitamento dos recursos naturais, referidos no n.º 1 do artigo 139.º da Constituição da República, bem como as concretas condições de constituição de reservas financeiras obrigatórias.

2. A legislação ordinária que concretiza as condições de aproveitamento dos recursos naturais referidos no n.º 1 do artigo 139.º da Constituição da República e as condições para a



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

constituição de reservas financeiras obrigatórias, não pode servir de parâmetro de validade do Decreto do Parlamento Nacional que a altera.

3. *O investimento pelo Fundo Petrolífero em Atividades Petrolíferas, que é objeto do n.º 9 do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, não viola a norma constitucional sobre utilização justa e igualitária dos recursos naturais, porque o cumprimento desta norma constitucional não se afere pela forma como reservas financeiras (constituídas, é verdade, a partir do aproveitamento de recursos petrolíferos) são investidas com vista a gerar acréscimo de valor ao Fundo Petrolífero. A utilização justa e igualitária terá a ver com a forma de acesso aos recursos naturais e a sua utilização em benefício dos cidadãos e do desenvolvimento equilibrados dos vários setores sociais e económicos das regiões do País, para nos contermos numa explicação breve.*

4. *O conteúdo material da lei do Orçamento Geral do Estado é o definido pela lei do Orçamento e Gestão e Gestão Financeira, que não inclui o Fundo Petrolífero nem quaisquer regras de investimento do referido Fundo. As regras sobre os investimentos feitos pelo Fundo Petrolífero, por um lado, e as regras de elaboração do Orçamento Geral do Estado, são dois universos distintos e não têm, sequer, pontos de interseção. Não há, por conseguinte, violação da norma do n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República.*

O Senhor Procurador-Geral pronunciou-se concluindo que:

- *É entendimento expresso no douto requerimento de fiscalização da constitucionalidade que a norma objeto de fiscalização abre vias a uma utilização injusta e desigualitária dos recursos naturais petrolíferos, contendendo desse modo com o disposto no art.º 139.º, n.º 2, ia fine da CR.*

- *Em segundo lugar, é entendimento expresso no mesmo requerimento que o normativo sob fiscalização contende com a imposição constitucional que obriga a manutenção e proteção de uma reserva financeira, formada e reproduzida a partir de recursos naturais petrolíferos, na medida em que contraria ou exclui a aplicação das regras de imediata proteção da constituição, manutenção e sustentabilidade da mesma reserva financeira obrigatória ao que a mesma norma designa de classe especial de ativos de investimento em operações petrolíferas.*

- *Aquele primeiro e este segundo segmentos argumentativos constroem-se sob a perspetiva comum que de o normativo sob escrutínio pode conduzir a resultados suscetíveis de reduzir ou mesmo de exaurir a efetividade da norma constitucional que propugna a utilização justa e igualitária dos recursos naturais petrolíferos e também a obrigatoriedade de constituição, manutenção e proteção da reserva financeira formada a partir dos citados recursos.*

- *Assim sendo, resulta claro que a aquilatação destas invocadas inconstitucionalidades remete para um juízo de ponderação, o qual, no entanto, só poderá ser levado a bom termo com o conhecimento da resposta do Órgão autor do ato normativo sob fiscalização.*

- *O segmento argumentativo trazido em terceiro lugar, consigna que o normativo objeto de fiscalização contraria a norma constitucional que obriga a especificação das receitas e despesas públicas.*

- *Invoca-se assim a violação da regra da organização do orçamento designada de regra da especificação, consagrada no art.º 145.º, n.º 2 da CRDTL.*

- *No entanto, talvez devesse ser invocada outra regra da "ordem orçamentária", a saber, a regra da universalidade,*

- *Com efeito, em obediência à regra da universalidade, o orçamento deve conter a totalidade das receitas estatais, de modo a possibilitar o seu controle pelo Poder Legislativo e, consequentemente, a sua legitimação.*



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

A questão a decidir consiste em saber se o n.º 9 do art.º 22.º que, através do art.º 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, que vem substituir o atual n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005, de 2 de setembro (Lei das Atividades Petrolíferas), viola o disposto nos art.ºs 139.º n.º 2 e 145.º n.º 2 da Constituição da República.

II. Cumpre apreciar e decidir

O art.º 22.º da Lei 13/2005 tem presentemente o seguinte conteúdo:

Artigo 22.º

Participação do Estado e de outras pessoas coletivas públicas em Operações Petrolíferas

1. *A decisão relativa à participação de Timor-Leste ou de outras pessoas coletivas públicas timorenses, incluindo através de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, em Operações Petrolíferas é aprovada pelo Conselho de Ministros, o qual pode delegar esta competência no Primeiro-Ministro.*

2. *Esta Lei aplica-se ao Contratante pelo Estado nos mesmos termos em que é aplicável a qualquer outro Contratante, com as adaptações que se revelarem necessárias.*

3. *Cada Autorização estipulará o direito de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, a participar em Operações Petrolíferas, até uma quota-parte máxima de vinte por cento (20%) do património.*

4. *O limite de vinte por cento (20%), previsto no número anterior, não é aplicável aos casos em que a participação de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, é resultante de uma transação comercial ou de uma adjudicação nos termos da lei.*

5. *A participação de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense ou de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, pode ter lugar em qualquer fase das Operações Petrolíferas, em conformidade com os termos e condições a estabelecer por contrato.*

6. *O Fundo Petrolífero pode ser aplicado diretamente em Operações Petrolíferas, em território nacional ou no estrangeiro, através da celebração de transações comerciais, por intermédio da Timor Gap, EP, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de setembro.*

7. *Os contratos de compra e venda, aquisição, cessão, transferência, trespasse, novação, fusão, oneração ou qualquer outro negócio jurídico celebrado ou pagamentos efetuados por Timor-Leste ou por qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo através de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, destinados a permitir a participação de Timor-Leste, de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo através de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, ou do Fundo Petrolífero, em Operações Petrolíferas e, bem assim, para a condução destas, não estão sujeitos à fiscalização prévia da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas.*

O Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, através do seu art.º 2.º, modifica o texto desse art.º 22.º nos seguintes termos:

Artigo 22.º

Participação do Estado e de outras pessoas coletivas públicas em Operações Petrolíferas

1. [...].
2. [...].



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR - NUC: 0050/19.TRDIL

3. Cada Autorização deve estipular o direito de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, a participar em Operações Petrolíferas, até uma quota-parte máxima de 20% (vinte por cento) da Autorização.

4. O limite de 20% (vinte por cento), previsto no número anterior, não é aplicável aos casos em que a participação de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, resulta total ou parcialmente de uma transação comercial ou de uma adjudicação nos termos da lei.

5. [...].

6. Nas situações previstas no n.º 3, a quota-parte das despesas de Pesquisa e Desenvolvimento do Contratante pelo Estado será financiada pelos restantes membros do Contratante, nos termos a estabelecer através de um contrato de financiamento cujos termos essenciais serão disponibilizados no anúncio de abertura do concurso mencionado no artigo 13.º.

7. Caso se verifique uma descoberta comercial e subsequente Desenvolvimento e Produção de Petróleo, a quota-parte das despesas do Contratante pelo Estado financiadas ao abrigo do disposto no número anterior é reembolsada aos financiadores através do petróleo para recuperação de custos.

8. Ao participar em Operações Petrolíferas ao abrigo do presente artigo o Contratante pelo Estado fica isento das obrigações relativas à prestação de garantias, contratação de seguros, e outras obrigações de natureza semelhante exigidas aos demais Contratantes.

9. O Fundo Petrolífero pode ser aplicado diretamente em Operações Petrolíferas, em território nacional ou estrangeiro, através da celebração de transações comerciais, por intermédio da Timor Gap, EP, nos termos do disposto no artigo 15.º-A da Lei n.º 9 /2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero.

10. [anterior n.º 7].

O «art.º 15.º-A da Lei n.º 9 /2005» para que este n.º 9 remete consta do (ainda) Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V que, através do seu art.º 3.º, adita aquele preceito à Lei 9/2005, de 3 de agosto (Lei do Fundo Petrolífero). E esse art.º 15.º-A (também) foi alvo de um (outro) pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, apresentado pelo Senhor Presidente da República na mesma data daquele que constitui o objeto dos presentes autos.

O Senhor Presidente da República fundamenta o seu entendimento dizendo, essencialmente, que:

- «Os critérios do meio de realização do investimento direto do Fundo e do sujeito que age em representação do contratante Estado, respetivamente através da celebração de transações comerciais e da Timor Gap, EP, mencionados no n.º 9 artigo 22.º referido, não constituem verdadeiros critérios para que o investimento seja elegível ao abrigo da Lei do Fundo Petrolífero.»

- «(...) o artigo 15.º-A referido estabelece objetivos e expectativas de benefícios para o Investimento em Operações Petrolíferas que extravasam e desvirtuam o objetivo do Fundo e do investimento direto da sua proveniência, em nada servindo às aplicações diretas em ativos financeiros de liquidez necessária ao Fundo.»

- «Esta situação conduz a que o valor desses ativos (patrimoniais e financeiros) do Investimento em Operações Petrolíferas seja definido apenas pelas partes envolvidas no negócio, as tais transações comerciais a que se refere o n.º 9 do artigo 22.º mencionado, sem referência a mercados e formas de regulação que possam, servir de aferição ou avaliação do valor do



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

investimento e do seu retomo aceitável, de tal forma que possa ser garantida a sua elegibilidade e reconhecimento para admissão como investimento direto pelo Fundo.»

- «Contribuir para uma situação de admissibilidade de uma multiplicidade de meios e facilidades de acesso ao Fundo Petrolífero é gerar uma excessiva pressão para o financiamento direto do Fundo Petrolífero, com relação ao investimento em operações petrolíferas e agravar o cada vez maior risco de uma continuada utilização do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, em prejuízo da sua sustentabilidade financeira e a favor de uma mais acelerada insustentabilidade financeira do mesmo Fundo, que, como único fundo soberano do País, é dever do legislador ordinário assegurar a proteção da sua constituição e continuidade.»

- «(...) ao estabelecer a abertura ao investimento direto em operações petrolíferas em território nacional de Timor-Leste, o n.º 9.º do artigo 22.º referido, já caracterizado supra, extravasa e desvirtua o próprio objeto do Fundo Petrolífero e do investimento direto dele proveniente, tal como é definido pela Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto (...), e desprotege a regra da obrigatoriedade da sua constituição, continuidade e preservação, dado que existem condições, para o efeito, desde que por via legislativa e de políticas públicas prudentes se assegure a inclusão de ativos e de investimento direto, bem como níveis de transferência orçamental anual adequados ao seu objeto e sustentáveis, próprios ao fortalecimento do Fundo, em consentaneidade como uma gestão prudente do mesmo.»

- «(...) até por razões da sustentabilidade do Fundo, o legislador ordinário não deveria admitir uma abertura do Fundo a investimento direto que, pela sua natureza, não tenha inaptidão para contribuir de modo efetivo, através da sua liquidez, para o aumento das receitas e rentabilidade do Fundo, numa fase em que o mesmo procura manter e senão mesmo aumentar a sustentabilidade das suas aplicações diretas.»

- «Excluir do Orçamento Geral do Estado o investimento em operações petrolíferas, no seu todo ou em parte, enquanto investimento em atividades, programas e projetos de desenvolvimento é omitir essas atividades ou operações petrolíferas da sua devida inclusão no cálculo do montante anual da transferência do Fundo Petrolífero, que está sujeito a autorização pelo Parlamento Nacional, no âmbito da aprovação do Orçamento Geral do Estado e da justa e igualitária distribuição do rendimento proveniente do recurso natural petrolífero, que constitui riqueza petrolífera do povo e Estado de Timor-Leste. É também furtar-se à sujeição a essa deliberação da exclusiva competência do Parlamento Nacional no contexto regulatório e da situação económica e social do País no momento da transferência anual, conforme prevê a alínea d), n.º 3 do artigo 95.º da Constituição da República.»

- «(...) as circunstâncias da realidade envolvente do investimento direto pelo Fundo Petrolífero e das transferências anuais para o Orçamento Geral do Estado implicam um posicionamento legislativo de maior rigor e regulação, mesmo que com relação a operações petrolíferas, em especial por via legislativa, não sendo admissível que disposições como à do n.º 9 do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas contribua para uma tensão insustentável no acesso direto ao saldo acumulado do Fundo Petrolífero e sua utilização por investimentos que não configuram as condições para serem tratados legalmente como investimento direto do Fundo, bem como enquanto no acesso ao investimento público de desenvolvimento através do Orçamento Geral do Estado.»

- «(...) o artigo 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V de 26 de julho e o n.º 9 do artigo 22.º que aprova como alteração à Lei das Atividades Petrolíferas é desconforme com o que dispõe, como princípio vinculante do legislador ordinário, o n.º 2, in fine, do artigo, 139.º da Constituição da República, segundo o qual os recursos naturais devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interessa nacional.»



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

- «O artigo 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V de 26 de julho e o n.º 9 do artigo 22.º que aprova como alteração à Lei das Atividades Petrolíferas também concorre para a desproteção da continuidade do Fundo Petrolífero, o único fundo soberano de que Timor-Leste, pelas razões já expostas, sendo, todavia de realçar, ao contrariar ou desvirtuar ou ao admitir contrariar ou desvirtuar as regras do investimento direto do Fundo e de mitigação do risco do investimento, previstas nos n.ºs 1, 5, 6 e 7 da Lei do Fundo Petrolífero, aqueles artigos conflituam com regras materialmente constitucionais porque derivam imediatamente da norma da obrigatoriedade de constituição de reserva financeira obrigatória, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 139.º da Constituição da República.»

- «O n.º 9 do artigo 22.º referido envolve ou admite a exclusão de especificação orçamental de receitas ou despesas de realização do investimento público em operações legislativas ao definir que o mesmo pode ser um investimento direto do Fundo Petrolífero quando, tal com explicitado acima; é um investimento público dirigido ao desenvolvimento nacional que, por isso, deve inscrever-se no Orçamento Geral do Estado, como tem já sido a prática e resulta da lei aplicável.

Assim, é de concluir-se que o n.º 9 do artigo 22.º referido viola a regra da obrigatoriedade de discriminação ou especificação das despesas públicas, estabelecida pelo n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República, de entre as quais se encontra o investimento público de desenvolvimento.»

Começamos por apurar se este n.º 9 do art.º 22.º colide com o art.º 139.º da Constituição da República, o qual dispõe que:

«1. 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.

2. As condições de aproveitamento dos recursos naturais referidas no número anterior devem servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias, nos termos da lei.

3. O aproveitamento dos recursos naturais deve manter o equilíbrio ecológico e evitar a destruição de ecossistemas.»

Se bem se interpreta o seu pensamento, o Senhor Presidente da República expressa principalmente a sua preocupação e o seu desacordo com a possibilidade de o Fundo Petrolífero poder ser utilizado em operações petrolíferas, por que, no seu ponto de vista, tal solução «desprotege a regra da obrigatoriedade da sua constituição, continuidade e preservação», gera «uma excessiva pressão para o financiamento direto do Fundo Petrolífero» e agrava «o cada vez maior risco de uma continuada utilização do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, em prejuízo da sua sustentabilidade financeira e a favor de uma mais acelerada insustentabilidade financeira do mesmo Fundo, que, como único fundo soberano do País, é dever do legislador ordinário assegurar a proteção da sua constituição e continuidade.»

É, por isso, oportuno abrir um parêntesis para recordar que o n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005 já permite, nas exatas condições nele definidas, que o Fundo Petrolífero seja «aplicado diretamente em Operações Petrolíferas». E esse n.º 6 não foi julgado inconstitucional pelo acórdão deste tribunal de 28 de março de 2019.

Por outro lado, face ao teor do citado n.º 6, tem que se considerar que a aplicação do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas já está, para os efeitos do art.º 15.º da Lei 9/2005, de 3 de agosto, qualificada como um «investimento elegível». Logo, não são aplicáveis à utilização do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas os vários requisitos descritos nesse art.º 15.º relativos à qualificação de um investimento como «elegível».



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

Assim, com o devido respeito, as objeções que radicam unicamente nestes pressupostos não podem proceder.

Salvo melhor juízo, o que importa, sim, é averiguar se nas concretas alterações que os art.ºs 22.º n.º 9 e 15.º-A, que se encontram, respetivamente, nos Decretos do Parlamento Nacional n.º 10/V e n.º 9/V, querem introduzir no ordenamento jurídico há alguma violação dos princípios enunciados no art.º 139.º da Constituição da República.

Vejamos.

A primeira parte do n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005 –«o Fundo Petrolífero pode ser aplicado diretamente em Operações Petrolíferas, em território nacional ou no estrangeiro, através da celebração de transações comerciais, por intermédio da Timor Gap, EP»- é exatamente igual à primeira parte do n.º 9 do art.º 22.º que consta no Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V.

O que os diferencia é a segunda parte dos mesmos. Enquanto aquele n.º 6 exige que se observe os «termos do disposto no n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2005», este n.º 9 remete-nos para o «disposto no artigo 15.º-A da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero.»

Ora, o n.º 4 do citado art.º 15.º dispõe que:

«4. Não mais de 5% do Fundo Petrolífero deve ser aplicado em outros investimentos elegíveis e desde que:

a) O Ministro tenha incluído essa outra classe de ativos, do qual o investimento faz parte, na proposta de distribuição de carteira apresentada ao Parlamento Nacional, em cumprimento do n.º 5 do artigo 14.º, e

b) As regras e critérios de seleção, gestão e avaliação de cada instrumento financeiro individualizado, dentro de certa classe de ativos, tenham sido aprovados pelo Ministro e publicados.»

Já o mencionado art.º 15.º-A estabelece que:

«1. O Fundo Petrolífero pode ser aplicado diretamente em Operações Petrolíferas, em território nacional ou no estrangeiro, conforme previsto no artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, através da celebração de transações comerciais, por intermédio da Timor Gap, E.P.

2. Os investimentos do Fundo Petrolífero em Operações Petrolíferas previstos no número anterior constituem uma classe especial de ativos, à qual, em virtude da sua natureza, não são aplicáveis os requisitos constantes do artigo anterior.

3. Não mais de 5% do Fundo Petrolífero deve ser aplicado nesta classe de ativos, devendo este limite ser calculado tendo em conta o valor total, tanto do Fundo Petrolífero como do investimento, à data da realização do investimento inicial.

4. Os investimentos em Operações Petrolíferas ao abrigo do disposto no presente artigo visam não só promover o desenvolvimento e diversificação da economia nacional, como também retorno financeiro para o Fundo Petrolífero, devendo os expectáveis benefícios económicos e sociais do investimento ser tidos em conta na determinação dos termos do mesmo.»

Então, atualmente (art.ºs 22.º n.º 6 da Lei 13/2005 e 15.º n.º 4 da Lei n.º 9/2005) a aplicação do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, obriga a que previamente:

1.º - o «ministro a quem seja atribuída a tutela das finanças públicas» [cfr. art.º 2.º n.º 1 k) da Lei 9/2005] aprove «regras e critérios de seleção, gestão e avaliação» da utilização do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas e que publique tais «regras e critérios»;

2.º - esse ministro inclua os investimentos em operações petrolíferas «na proposta de distribuição de carteira apresentada ao Parlamento Nacional, em cumprimento do n.º 5 do artigo 14.º».



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

Mas, conforme o que resulta dos art.ºs 22.º n.º 9 e 15.º-A n.º 2 dos Decretos do Parlamento Nacional, respetivamente, n.º 10/V e n.º 9/V, aos *«investimentos do Fundo Petrolífero em Operações Petrolíferas (...) não são aplicáveis os requisitos constantes do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005, designadamente o seu n.º 4.»*

Aquí chegados, a questão que se coloca é a de saber se o desaparecimento das exigências do n.º 4 do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005 tem alguma relevância à luz do disposto no art.º 139.º da Constituição da República.

Quando, ao cumprir o estipulado na alínea b) do n.º 4 do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005, o *«ministro a quem seja atribuída a tutela das finanças públicas»* aprova *«regras e critérios de seleção, gestão e avaliação»* da utilização do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas fá-lo, naturalmente, em representação do Governo que integra.

Depois de selecionados os investimentos em operações petrolíferas, em conformidade com tais *«regras e critérios»*, o mesmo ministro tem que os incluir *«na proposta de distribuição de carteira apresentada ao Parlamento Nacional, em cumprimento do n.º 5 do art.º 14.º»*.

Pese embora essa proposta não seja submetida a uma aprovação direta e expressa do Parlamento Nacional, o certo é que ao ser aí apresentada permite que os deputados se pronunciem quanto a ela, manifestando a sua concordância ou discordância, apresentando sugestões, alternativas e críticas.

A discussão travada no Parlamento Nacional, que os art.ºs 14.º n.º 5 e 15.º n.º 4 da Lei n.º 9/2005 possibilitam que aconteça, pode levar a que o *«ministro a quem seja atribuída a tutela das finanças públicas»*, reconhecendo a validade das opiniões expressas pelos deputados, modifique, por sua iniciativa, a proposta que tinha levado à câmara.

E se o Governo se mostrar insensível a uma posição maioritária dos deputados e não alterar a sua proposta, o Parlamento Nacional pode, no limite, repete-se, no limite, demiti-lo aprovando uma moção de censura [cfr. art.ºs 111.º e 112.º n.º 1 f) da Constituição da República].

O mesmo se diz quanto às *«regras e critérios de seleção, gestão e avaliação»* definidos numa fase anterior pelo *«ministro a quem seja atribuída a tutela das finanças públicas»*. Apesar do Parlamento Nacional não ser chamado a pronunciar-se diretamente sobre essa matéria, ele tem sempre a possibilidade de fazer ver ao Governo que considera que as *«regras e critérios»* adotados não salvaguardam a utilização *«justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional»* dos recursos nacionais e/ou que são inadequados para *«servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias»*. Nesse caso, se por hipótese o Governo se mantiver irredutível e a gravidade da situação o justificar, o Parlamento Nacional poderá demiti-lo.

Significa isso que no presente quadro legal, no que toca aos investimentos em operações petrolíferas, tanto o Governo, como o Parlamento Nacional, têm uma participação ativa no processo que conduz ao resultado final da *«distribuição de carteira»*.

Como resulta do que acima já se disse, o art.º 139.º da Constituição da República impõe, não só que os recursos naturais sejam *«utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional»*, como também que o *«aproveitamento»* dos mesmos deve *«servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias»*.

É verdade que, como sublinha o Parlamento Nacional, *«a norma constante do n.º 2 do art.º 139.º da Constituição da República não define as condições em que os recursos naturais referidos no seu n.º 1 devem ser aproveitados para a constituição de reservas obrigatórias, como também não estabelece as concretas condições em que tais reservas financeiras obrigatórias devam ser constituídas.»* (cfr. conclusão 1.ª). Mas não é menos verdade que as precisas condições



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

em que os recursos naturais são aproveitados e as que conduzem à constituição das reservas financeiras, definidas pelo legislador ordinário, têm que assegurar que se atinge os objetivos estabelecidos nos números 1 e 2 desse art.º 139.º, sob pena de inconstitucionalidade.

No atual cenário, os investimentos em operações petrolíferas feitos com capital do Fundo Petrolífero estão sujeitos a um escrutínio prévio, público e democrático, obedecem a critérios pré-definidos e a decisão de os concretizar envolve, em maior ou menor grau, o Governo e o Parlamento Nacional.

Este conjunto de circunstâncias constitui um relevantíssimo contributo para garantir que esses investimentos são «*utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional*» e que servem «*para a constituição de reservas financeiras obrigatórias*», visto que deste modo eles são realizados com significativa transparência e só após uma discussão em que, necessariamente, intervêm, com maior ou menor peso, o Governo e o Parlamento Nacional.

Conjugando o n.º 9 do art.º 22.º com o n.º 2 do art.º 15.º-A (que figuram nos Decretos do Parlamento Nacional, respetivamente, n.º 10/V e n.º 9/V), verifica-se que para os investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas deixa de ser necessário observar os procedimentos enunciados no n.º 4 do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005.

Portanto, o Fundo Petrolífero passa a poder ser aplicado em operações petrolíferas por intermédio da Timor Gap EP sem qualquer uma das exigências contidas neste n.º 4; já não é preciso que o Governo aprove e publicite «*regras e critérios de seleção, gestão e avaliação*» da utilização do Fundo Petrolífero e que os inclua «*na proposta de distribuição de carteira apresentada ao Parlamento Nacional, em cumprimento do n.º 5 do art.º 14.º*». E no processo que conduz à definição deste segmento da «*distribuição de carteira*» o Governo e o Parlamento Nacional não têm mais uma intervenção ativa.

A Timor Gap EP é uma empresa pública, criada pelo Decreto-Lei 31/2011, de 27 de julho, estando sujeita, atualmente, à tutela do Ministério do Petróleo e Recursos Minerais. Nos termos do art.º 1.º dos seus estatutos, a Timor Gap EP tem autonomia patrimonial, administrativa e financeira.

Sendo assim, é verdade que o Governo, representando o acionista Estado, tem uma palavra decisiva na sua gestão. Mas, o controlo que nessa qualidade o Governo pode exercer, não se equipara, de modo algum, à sua própria participação atuante em tais matérias.

Acresce que a Timor Gap EP, ao contrário do Governo e do Parlamento Nacional, não tem legitimidade democrática para definir o que é a utilização dos recursos naturais «*de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional*».

Para além disso, sendo a Timor Gap EP a aplicar o capital do Fundo Petrolífero sem as barreiras que hoje existem, diminui significativa e preocupantemente o controlo que é indispensável existir para estar assegurado, tanto quanto é possível, que o «*aproveitamento*» dos recursos naturais serve, realmente, «*para a constituição de reservas financeiras obrigatórias*». Recorda-se que estas reservas, uma vez constituídas, têm que ser mantidas para, como com muita propriedade se disse no preâmbulo da Lei 9/2005, «*benefício da geração atual e das gerações vindouras*»; não esqueçamos os netos dos nossos netos.

De referir ainda que neste capítulo o Senhor Procurador-Geral da República não toma posição, por para si ser «*claro*» que «*a aquilatação destas invocadas inconstitucionalidades remete para um juízo de ponderação, o qual, no entanto, só poderá ser levado a bom termo com o conhecimento da resposta do Órgão autor do ato normativo sob fiscalização*»; ou seja, na sua ótica, o conhecimento do texto dos Decretos do Parlamento Nacional n.º 10/V e 9/V, bem como



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

da argumentação do Senhor Presidente da República, é insuficiente para «a aquilatação» das «invocadas inconstitucionalidades».

Sem os mecanismos de controlo consagrados no n.º 4 do art.º 15.º da Lei 9/2005 deixa de haver o mínimo indispensável de garantias tendentes a assegurar que os investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, são efetivamente «utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional» e que eles servem de facto «para a constituição de reservas financeiras obrigatórias». A solução que o art.º 22.º n.º 9, conjugado com o art.º 15.º-A n.º 2 (que figuram nos Decretos do Parlamento Nacional, respetivamente, n.º 10/V e n.º 9/V), quer introduzir no ordenamento jurídico fere, então, os princípios consagrados no art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, na medida em que coloca, injustificadamente, os bens jurídicos que eles tutelam numa posição vulnerável.

Portanto, o n.º 9 do art.º 22.º que, através do art.º 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, dá, nessa parte, nova redação ao art.º 22.º da Lei 13/2005, de 2 de setembro (Lei das Atividades Petrolíferas), é materialmente inconstitucional.

O Senhor Presidente da República também considera que esse n.º 9 viola o disposto no art.º 145.º n.º 2 da Constituição da República.

Este preceito dispõe que «a lei do Orçamento deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e a discriminação das despesas, bem como evitar a existência de dotações ou fundos secretos.»

Na perspetiva do Senhor Presidente da República está-se a «excluir do Orçamento Geral do Estado o investimento em operações petrolíferas, no seu todo ou em parte», pelo que «o n.º 9 do art.º 22.º referido viola a regra da obrigatoriedade de discriminação ou especificação das despesas públicas, estabelecida pelo n.º 2 do art.º 145.º da Constituição da República, de entre as quais se encontra o investimento público de desenvolvimento.»

Com o devido respeito, não se subscreve tal entendimento.

Em primeiro lugar, os investimentos realizados pelas empresas públicas, no caso a Timor Gap EP, não têm que ser levados ao Orçamento Geral do Estado; essa não é uma das despesas sujeitas a «discriminação» no Orçamento Geral do Estado.

Em segundo lugar nada se encontra no n.º 9 em análise que determine a exclusão da «discriminação» no Orçamento Geral do Estado dos investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, caso, porventura, ela tenha que ser feita; não se criou para esta aplicação do Fundo Petrolífero um qualquer regime especial.

Como oportunamente salienta o Parlamento Nacional, «o conteúdo material da lei do Orçamento Geral do Estado é o definido pela lei do Orçamento e Gestão e Gestão Financeira, que não inclui o Fundo Petrolífero nem quaisquer regras de investimento do referido Fundo. As regras sobre os investimentos feitos pelo Fundo Petrolífero, por um lado, e as regras de elaboração do Orçamento Geral do Estado, são dois universos distintos e não têm, sequer, pontos de interseção. Não há, por conseguinte, violação da norma do n.º 2 do art.º 145.º da Constituição da República.»

De qualquer modo, lembra-se que Timor Gap EP, em virtude de, por agora, não gerar ainda receitas suficientes para suportar as suas despesas de funcionamento e de investimento, recebe transferências públicas através do orçamento do Ministério do Petróleo e Recursos Minerais, cujo valor consta do Orçamento Geral do Estado. Significa isso que essas verbas estão sob o controlo do Parlamento Nacional, pois é este quem aprova o Orçamento Geral do Estado.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 04/Const/ Fisca.Preve/19/TR – NUC: 0050/19.TRDIL

Por último diga-se que quanto a este ponto o Senhor Procurador-Geral da República dá nota de que *«invoca-se (...) a violação da regra da organização do orçamento designada de regra da especificação, consagrada efetivamente no art.º 145.º, n.º 2 da CRDTL. No entanto, talvez devesse ser invocado outro princípio da “ordem orçamentária”»*. Com o devido respeito, fica sem se perceber se, aos seus olhos, afinal existe aqui alguma inconstitucionalidade.

III. Decisão

Nestes termos, e com os fundamentos expostos, deliberam os Juizes deste Coletivo do Tribunal de Recurso em declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação do art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, do n.º 9 do art.º 22.º constante do art.º 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, o qual dá, nessa parte, nova redação ao art.º 22.º da Lei 13/2005, de 2 de setembro (Lei das Atividades Petrolíferas).

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

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli, 27 de agosto de 2019

O Coletivo de Juizes do Tribunal de Recurso

Deolindo dos Santos
(Relator)

Jacinta Correia da Costa

Duarte Milman Soares