



*Presidência da República*

**MENSAGEM AO PARLAMENTO NACIONAL DO PRESIDENTE DA  
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE,  
DR. FRANCISCO GUTERRES LÚ OLO**

(Decreto do Parlamento Nacional nº 3/V - Primeira alteração à Lei nº 13/2005, de 2 de setembro, Lei das Atividades Petrolíferas)

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

Senhoras e Senhores Deputados, Excelências,

Tendo recebido para efeitos de promulgação, ao abrigo da alínea a) do artigo 85º da Constituição da República, o Decreto do Parlamento Nacional nº 3/V - Primeira alteração à Lei nº 13/2005, de 2 de setembro, Lei das Atividades Petrolíferas, através do Ofício de Vossa Excelência, Senhor Presidente do Parlamento Nacional, de 16 de novembro de 2018, com a referência 186/GPPN/XI/2018, com registo de entrada na Presidência da República do mesmo dia, venho por este meio formalmente comunicar ao Parlamento Nacional, através de Vossa Excelência, Senhor Presidente do Parlamento Nacional, o sentido do exercício tempestivo da competência de promulgação ou veto do Presidente da República relativamente ao referido Decreto do Parlamento Nacional, conforme previsto pela alínea a) do artigo 85º e do número 1 do artigo 88º, ambos da Constituição da República.

Termos em que, na qualidade de Presidente da República, formalmente me pronuncio pelo veto ao Decreto do Parlamento Nacional nº 3/V - Primeira alteração à Lei nº 13/2005, de 2 de setembro, Lei das Atividades Petrolíferas.

A fundamentação deste meu veto consta da presente Mensagem na qual especifico o sentido desta minha decisão soberana, em cumprimento do disposto no número 1 do artigo 88º da nossa Constituição.

Este meu pronunciamento é feito com o devido respeito pelo órgão de soberania que é o Parlamento Nacional, bem como pelos demais órgãos de soberania e seus membros, bem como Representantes do Estado ou do Governo que tenham tido participação nas matérias do âmbito do diploma legislativo vetado.

O presente veto do Presidente da República tem como seu sentido mais profundo evitar a desvirtuação e diluição da política e das regras de investimento pelo excessivo e inapropriado alargamento das operações passíveis de investimento diretamente pelo

Fundo Petrolífero, se for tomado como condição desse investimento a definição ampla de *Operações Petrolíferas* e a circunstância erguida em critério de investimento elegível, de realização meramente através de *transações comerciais*, conforme dispõe o nº 6 do artigo 22º, segundo a alteração introduzida pelo artigo 2º do Decreto vetado.

Esta norma especial do vetado Decreto do Parlamento Nacional tem como implicação desvirtuar, confundir ou mesmo afastar a clara distinção entre ativos financeiros e outros ativos patrimónios, sabendo-se que o *investimento elegível* ou as aplicações diretamente pelo Fundo Petrolífero são em ativos financeiros de elevada liquidez e não outros ativos patrimoniais. O nº 1 do artigo 15º da Lei do Fundo Petrolífero exige que a carteira de aplicações do Fundo Petrolífero deve, *a todo o tempo, integrar ativos suficientemente líquidos de modo a responder de forma imediata às transferências solicitadas pelo orçamento do Estado* e que essa carteira seja ajustada em função do nível tolerado de risco, segundo parâmetros da *capacidade de Timor-Leste para suportar risco*. Esta política de investimento resulta do objetivo do Fundo Petrolífero, expresso nesta mesma disposição, de *maximização do retorno financeiro em função do patamar de risco assumido*.

A mera remissão, feita pelo nº 6 do artigo 22º, segundo a alteração introduzida pelo artigo 2º do Decreto vetado, para o artigo 14º, nº 4 da Lei do Fundo Petrolífero (Lei nº 9/2005 com a primeira alteração pela Lei nº 12/2011, de 28 de setembro) a título de qualificação do investimento em *Operações Petrolíferas* como *outros investimentos* do Fundo Petrolífero, não oferece por si só a garantia de que o investimento diretamente pelo Fundo Petrolífero seguirá a política e as regras de investimento que têm assegurado os níveis de Rendimento Sustentável Estimado (RSE) do Fundo Petrolífero e a sustentação da Riqueza Petrolífera de Timor-Leste.

Na realidade, uma norma legal especial de qualificação das *Operações Petrolíferas* no seu conjunto como passíveis de investimento direto pelo Fundo Petrolífero ameaça e põe em risco a própria sustentabilidade financeira e institucional a médio e longo prazos deste nosso Fundo soberano. Compreenda-se que a definição legal das *Operações Petrolíferas* é muito ampla, numa perspectiva de investimento, pois nelas se incluem as *atividades dirigidas à prospeção, pesquisa, desenvolvimento, exploração, venda e exportação de Petróleo, bem como a construção, instalação ou operação de quaisquer estruturas, instalações ou apoios para o desenvolvimento, exploração e exportação de Petróleo*, segundo a Lei das Atividades Petrolíferas (Lei nº 13/2005, de 2 de setembro). Esse risco mantém-se mesmo que esse investimento diretamente pelo Fundo Petrolífero seja pelo Estado de Timor-Leste diretamente ou por intermédio da empresa pública, Timor Gap, E.P.; e que o vetado Decreto do Parlamento Nacional, prevê alargar a qualquer pessoa coletiva pública timorense, incluindo entidades detidas ou controladas por estas.

Acresce que, ao admitir o investimento público nas *Operações Petrolíferas* nos termos em que o faz, o nº 6 do artigo 22º, segundo a alteração introduzida pelo artigo 2º do Decreto vetado, este diploma abriria a possibilidade de ativos patrimoniais de elevada liquidez e outros patrimónios, incluindo passivos, serem objeto de investimento tanto por via do Fundo Petrolífero diretamente, para assegurar retornos financeiros deste, como, por via do Orçamento Geral do Estado, para a realização da despesa pública, incluindo investimento, designadamente através da rubrica *capital de desenvolvimento*. Esta possibilidade, ao permitir uma dualidade de vias de

financiamento e menor clareza sobre o tipo de investimento e sua via, iria gerar uma dupla e maior pressão sobre os mesmos recursos de fontes petrolíferas, pois poderia dispor do caminho do Fundo Petrolífero ou do caminho do Orçamento Geral do Estado, com o risco de aplicações acima do Rendimento Sustentável Estimado, analisado numa perspectiva global, do investimento direto e das transferências autorizadas para o Orçamento Geral do Estado.

Permitiria também oscilações de política que contribuiriam para uma política pública de investimento eficiente, facilitando ao poder político-governamental dominante em cada período de legislatura ou no seu decurso a escolha da via que mais lhe conviesse, perdendo-se a garantia da via legal presentemente definida, que assegura procedimentos com ênfases de participação e decisão pelo Governo ou pelo Parlamento Nacional, de transparência anterior e posterior às decisões e de maior ou menor escrutínio público nas várias fases do processo, em que o tipo de investimento diretamente pelo Fundo Petrolífero não deve confundir-se com o investimento através do Orçamento Geral do Estado. A admitir-se a possibilidade a que o Decreto vetado tende, haveria a incerteza sobre a via a seguir no financiamento pelo Estado das suas atividades de investimento. O Decreto facilitaria decisões de circunstância e não ajudaria à construção de processos objetivos de política e gestão do investimento público e responsabilização pela sua execução.

Numa perspectiva global, que implica compreender o equilíbrio, relação, diferença e especificidade entre o que é parte do Fundo Petrolífero e o que é parte do Orçamento Geral do Estado, pelo menos tendencialmente e em atenção ao perfil do investimento pelo Fundo Petrolífero e seu objetivo de financiamento sustentável do Orçamento Geral do Estado, a alteração do nº 6 do artigo 22º, segundo a alteração introduzida pelo artigo 2º do Decreto agora vetado, tem implicações sobre as regras de investimento e transferência, bem como as suas implicações no relacionamento com o Orçamento Geral do Estado, que são próprias do regime orçamental. Consoante as suas implicações, aquela alteração pode também ter impacto sobre a política fiscal, pelo que toca no seu balanço entre maior ou menor ênfase nas receitas petrolíferas ou nas receitas não petrolíferas.

Estas dimensões deviam ter sido ponderadas em qualquer alteração ou esclarecimento que fosse da Lei do Fundo Petrolífero, que foi elaborada e aprovada com assinalável escrutínio técnico e ampla consulta pública. Também não parece ter sido ponderado, o que é fundamental, o horizonte da obrigatoriedade institucional do único fundo soberano de que dispõe a Nação timorense, criado em resultado da previsão do nº 1 do artigo 139º da Constituição da República, que exige do legislador ordinário uma política prudente e eficaz de manutenção, sustentabilidade e rentabilização a todo o tempo do Fundo Petrolífero. Estes seriam postos em causa e ficariam em risco com o alargamento excessivo e a descaraterização do investimento pelo Fundo Petrolífero, com a conseqüente possibilidade de redução do seu retorno financeiro em conseqüência do que seria a aplicação da disposição acima referida do Decreto não promulgado.

Faço também notar que me parece entendimento apropriado, em termos de política pública de investimento dentro dos objetivos do Fundo Petrolífero, que as operações petrolíferas que reúnam as características de ativos dotados de elevada liquidez encontram-se no âmbito do *investimento elegível* pelo Fundo Petrolífero, e sobre eles poderá ser emitido instrumento de aplicação se oferecerem garantias de padrão

internacional e seguirem os procedimentos e competências para o efeito definidos pela Lei do Fundo Petrolífero; e que, se o entendimento for o de que existe necessidade de clarificação com relação ao artigo 15º, nº 1 da Lei do Fundo Petrolífero, há na experiência legislativa do Parlamento Nacional antecedente o uso de meios próprios da interpretação autêntica de textos legais, tendo fixado o seu sentido sem o alterar.

É demérito do não promulgado Decreto aprovar uma alteração a uma lei que está fora do objeto da lei de alteração e que não é parte da lei que declara alterar e que essa lei seja a Lei do Fundo Petrolífero! Isto é, o vetado Decreto do Parlamento Nacional, declara no seu artigo 1º que é seu objeto a alteração da Lei das Atividades Petrolíferas, mas no seu artigo 2º ao introduzir a alteração que consta como nº 6 do artigo 22º, da Lei das Atividades Petrolíferas, altera a Lei do Fundo Petrolífero, com as implicações acima referidas! Na verdade, o vetado Decreto foi para além do seu objeto ao introduzir uma alteração que não é consistente com esse objeto e não cabe no seu âmbito.

O vetado Decreto do Parlamento Nacional estabelece, no seu artigo 2º, que introduz a alteração que consta como nº 7 do artigo 22º, da Lei das Atividades Petrolíferas, uma exceção geral do setor das Operações Petrolíferas à fiscalização jurisdicional administrativa prévia. Este nº 7 vai muito para além do que declara o Preâmbulo do Decreto, na medida em que este apresenta uma justificação limitada à natureza dos contratos a celebrar com vista à aquisição de direitos de exploração e no articulado referido acaba por fazer-se uma especificação que exclui da sujeição a visto prévio a generalidade dos negócios jurídicos e pagamentos, assim como os atos da sua condução! Os atos e contratos especificados nessa disposição do Decreto referido, assim como os pagamentos relacionados e atos da sua condução são reveladores de uma exceção de visto prévio de tal amplitude que o visto prévio deixa praticamente de ser aplicado nesse setor de atividade primordial do Estado e pessoas coletivas por si participadas ou controladas. Tratando-se de um setor primordial em fase de expansão seria mais prudente e equilibrado mitigar a aplicação do visto prévio, em vez de legislar no sentido da sua ausência nas relações contratuais no âmbito das operações petrolíferas e atos da sua condução e pagamentos. Efetivamente, a presença do visto prévio relativamente a contratos em que o Estado ou outras pessoas coletivas são parte, e aos atos da sua condução e pagamentos, consoante a lei aplicável, permite o controlo da despesa pública pela verificação do seu cabimento e a fiscalização da sua legalidade. Pelo que a aplicação equilibrada e apropriada do visto prévio nas relações contratuais evita os riscos de maior exposição do Estado e pessoas coletivas públicas a compromissos que não reúnam as condições de legalidade e cabimento financeiro. A efetiva construção do Estado e do Direito implica que se respeite a primazia da lei, as regras democráticas, os procedimentos de interdependência funcional, segundo as competências das instituições, a consulta pública prévia e a informação e responsabilização, desde o início do processo de tomada de decisões e não apenas no seu termo. O visto prévio evita que se chegue a situações de necessidade de validação retroativa de atos e contratos por representantes ou agentes do Estado ou pessoas coletivas públicas.

O vetado Decreto do Parlamento Nacional estabelece, no seu artigo 3º que as alterações por este introduzidas se aplicam retroativamente a 27 de setembro de 2018, sem que haja menção no próprio Decreto, no Preâmbulo ou na sua exposição de

motivos das razões dessa data e o tipo de atos e contratos, ou direitos e interesses, que a retroatividade estabelecida pretende dar cobertura, validação ou juridicidade. A retroatividade estabelecida é genérica e pode aplicar-se em tudo o que é conteúdo do Decreto a todos os atos e contratos do seu âmbito! Consequentemente, o demérito do Decreto vetado está no estabelecimento de uma retroatividade genérica e universal, que não acautela a segurança jurídica do Estado, mas, pelo contrário, desprotege-a em face de eventuais contratados e terceiros, no período da aplicação retroativa preconizada.

É convicção do Presidente da República, na sua mais elevada função de garante do regular funcionamento das instituições democráticas, que lhe é atribuída pelo nº 1 do artigo 74º da Constituição da República, que o Parlamento Nacional só deveria legislar retroativamente para validar ou dar juridicidade a atos ou fatos, cuja existência os Deputados conhecessem concretamente ao momento da deliberação ou sobre os quais tivessem tido informação suficiente, através do acesso a fontes documentais primárias ou suas cópias, no decurso do respetivo debate parlamentar.


Pelo exposto e em conformidade com o que dispõe o nº 1 do artigo 88º da Constituição da República, o Presidente da República solicita ao Parlamento Nacional nova apreciação do Decreto não promulgado.

Vossas Excelências compreenderão que o pronunciamento do Presidente da República sobre diplomas legislativos submetidos para promulgação é individualizado, tem por objeto o diploma que lhe esteja sujeito e só se refere ao diploma a que se aplica. O veto do Presidente da República relativamente a um diploma legislativo não determina o sentido do seu pronunciamento com relação a diplomas legislativos futuros, sendo cada um analisado especificamente e caso a caso.

Queiram, pois, aceitar a minha manifestação da mais elevada consideração por Vossas Excelências, Representantes do Povo de Timor-Leste no Parlamento Nacional. A missão legislativa e fiscalizadora que vos foi confiada pela Constituição e as Leis da República é de grande significado e alcance para a nossa Nação!

Palácio Presidencial Presidente Nicolau Lobato, Díli, 11 de dezembro de 2018.

O Presidente da República,



Dr. Francisco Guterres Lú Olo