



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcut, D01 tel. 333148, 333149  
Proc. n.º de CONST/INSCA: AIB17A99/TR - NUC: 006699.TRDII.

Acórdão dos Juizes Conselheiros Deolindo dos Santos, Guilhermino da Silva e Maria Natércia Gusmão, que compõem o Coletivo do Tribunal de Recurso:

### I. Relatório

Os Senhores Deputados Adriano do Nascimento, Francisco Miranda Branco, Cidália Mesquita Ximenes, Noémia Sequeira, David "Mandati" Dias Ximenes, Maria Angélica R. C. dos Reis, Antoninho Bianco, José Pacheco Soares, Lidia Norberta dos Santos Martins, Dário Madeira, Maria Anabela Sávio, Silvino Adolfo Moraes, Helena Martins Belo, Alexandrino Cardoso da Cruz, Nélia Soares Menezes, Mariano Fatubui Mota, Gabriela Alves, Félix da Costa "Anin Buras", Fabião de Oliveira, José Sequeira "Somotxo", Josefa Álvares Pereira Soares, António dos Santos "55" e Joaquim dos Santos requereram, ao abrigo do disposto na alínea e) do art.º 150.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste a "fiscalização abstrata da constitucionalidade da Lei n.º 1/2019 de 18 de Janeiro, Primeira Alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de Setembro, Lei das Atividades Petrolíferas", formulando o pedido de:

"(...) declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade, com força obrigatória geral, da Lei n.º 1/2019 de 18 de Janeiro, considerada na sua totalidade, e, caso assim não se entenda, o que não se concebe, a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade, com força obrigatória geral, das seguintes normas: artigo 2.º e os números 1, 6 e 7 do art.º 22.º da Lei das atividades Petrolíferas na redação dada pela Lei n.º 1/2019, de 18 de Janeiro".

Após exporem a sua argumentação, os Senhores Deputados requerentes concluem com as seguintes conclusões:

A). A Lei n.º 1/2019 encontra-se ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade em virtude da violação das disposições constitucionais previstas nos artigos 88.º número 3, 95.º números 1, 2 alíneas a), q) e p) e 3 alínea f), 115.º número 1 alínea f), 116.º alínea e) e 139.º números 1 e 2, todos da CRDTL, e do previsto na Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto, republicada com a Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro, Lei do Fundo Petrolífero.



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoll, Dfii tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/9/TR - MUC: 0006/9.TRDL

B). A Lei n.º 1/2019 pretende proceder a uma alteração à Lei das Atividades Petrolíferas, conforme resulta do seu artigo 1.º; porém, vai muito além do seu objeto, violando o disposto na Lei do Fundo Petrolífero - lei de valor reforçado ou lei com carácter de prevalência ou proeminência sobre as leis ordinárias que a contrariem - bem como o disposto nos números 1 e 2 do artigo 139.º da CRDTL.

C). Conforme supra se expôs, a Lei n.º 1/2019 amplia a Participação do Estado em Operações Petrolíferas a outras pessoas coletivas públicas timorenses, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, em qualquer fase dessas operações (com o significado amplo que a lei prevê ao conceito e significado de Operações Petrolíferas),

D). Aumentando o limite da participação em quota até 20% e excluindo o visto prévio da Câmara de Contas.

E). Mais, permite que o Fundo Petrolífero faça diretamente aplicações em Operações Petrolíferas, em território nacional, por intermédio do Timor Gap, E.P., através da celebração de transações comerciais.

F). A Lei n.º 1/2019 permite que se vincule o Estado em aplicações do Fundo Petrolífero em Operações Petrolíferas, - previstas pela Lei que regula exatamente a matéria sobre aplicações diretas do Fundo Petrolífero, a gestão, supervisão e responsabilização dos recursos naturais - neste caso, as receitas do Fundo Petrolífero.

G). Sendo certo que a própria Lei do Fundo Petrolífero afasta qualquer regime ou diploma que com ela conflitue, nos termos do artigo 4.º da Lei referida.

H). Atento o conteúdo da Lei n.º 1/2019, que admite que se possam fazer aplicações diretamente pelo Fundo Petrolífero, independentemente dos critérios de elegibilidade, não há qualquer controlo prévio dos riscos associados em obrigações assumidas, e com limitações claras ao princípio da transparência, minimização dos riscos e maximização de rentabilização e, conseqüentemente, incidindo negativamente na sustentabilidade do Fundo Petrolífero.

I). A norma viola, assim, o núcleo essencial de regras de proteção do Fundo Petrolífero, as disposições da Lei do Fundo Petrolífero e, conseqüentemente, o que



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoll, Dfê tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABST/A9/TR - NUC: 0008/19/TRDL

representa a reserva financeira obrigatória gerada a partir dos recursos naturais, conforme previsto nos números 1 e 2 do artigo 139.º da CRDIL, pois utiliza um diploma legal cujo objeto se cinge as Atividades Petrolíferas de forma a criar uma norma especial em relação ao regime regra aprovado pela própria Lei do Fundo e que contraria todos os princípios na base da sua criação, bem como os princípios e normas de gestão a ele inerentes.

J). Ao se permitir a criação desta regra especial, não haverá qualquer controlo prévio das aplicações do Fundo Petrolífero que, assim, não têm de cumprir os requisitos exigentes de elegibilidade que as regras da Lei do Fundo Petrolífero exigem,

K). Transformando as reservas e receitas petrolíferas num “cheque em branco” dado ao Governo (nas suas competências de gestor do Fundo Petrolífero) para proceder a quaisquer aplicações/investimentos, por mais ruinosos que sejam, colocando em causa a sustentabilidade do Fundo Petrolífero.

L). Tais alterações criam, no fundo, uma dualidade de mecanismos de investimento que contrariam os fins do Fundo Petrolífero e as regras de unidade orçamental e, em consequência, coloca-se em causa o Fundo Petrolífero enquanto financiador do Orçamento Geral do Estado, com repercussões diretas na política fiscal, o que terá implicações tanto económico-financeiras como económico-sociais.

M). Acresce a este cenário a exclusão do visto prévio da Câmara de Contas sobre quaisquer contratos de compra e venda, aquisição, fusão, cessão, transferência, trespasse, novação, oneração ou qualquer outro negócio jurídico celebrados ou efetuados por Timor-Leste ou por qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, destinadas a permitir a participação de Timor-Leste, mecanismo de extrema importância na verificação prévia da legalidade de atos que vincularão o Estado ou as pessoas coletivas conforme referidas em obrigações com repercussões económico-financeiras.

N). Por outro lado, a definição de “Tratado” dada pela Lei n.º 1/2019, que reporta a um Tratado não aprovado e/ou ratificado pelo órgão constitucionalmente competente, resulta na violação do disposto nas alíneas a) do número 2 e f) do número 3 do artigo 95.º, em conjugação com o número 2 do artigo 9.º da CRDTL.



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcoé, Dfll tel. 333148, 333149  
Proc. n.º 01/CONST/17SCA. ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

O). O Tratado, antes da devida ratificação, a qual tem assento constitucional, não tem existência na ordem jurídica interna, não podendo ser fundamento de alteração de diploma legislativo ou sequer nele constar como referência, sob pena de violação das regras e condições de eficácia inerentes à necessidade constitucional de ratificação do mesmo.

P). À luz do Direito, o Tratado não existe na ordem jurídica interna, não podendo o Parlamento dar-lhe tratamento sem prévio instrumento de ratificação, nos termos jurídico-constitucionais estabelecidos na CRDTL e até do que consta na Lei n.º 1/2002 de 7 de Agosto.

Q). A Lei n.º 1/2019, no seu artigo 22.º número 1, viola ainda o previsto nos artigos 116.º da CRDTL, uma vez que esta norma estabelece uma delegação de competências constitucional e prevê que seja o órgão colegial - Conselho de Ministros - a aprovar matérias "que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas".

R). As matérias previstas na Lei n.º 1/2019, por se tratar de decisões sobre a participação do Estado e outras pessoas coletivas em Operações Petrolíferas ou aplicações do Fundo Petrolífero, claramente se enquadram no conceito de decisões que envolvem aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas.

S). O número 1 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2019 é inconstitucional, na medida em que viola as disposições relativas às competências colegiais do Conselho de Ministros e/ou Governo, nomeadamente o princípio da imodificabilidade de decisões.

T). Sendo que, tal delegação de competências esvazia, assim, os princípios da especialidade dos órgãos de soberania e da colegialidade, conforme previsto pela alínea e) do artigo 116.º.

U). Mais, a Lei n.º 1/2019 é inconstitucional pois faz retroagir, através do seu artigo 3.º, a produção de efeitos a uma data específica que coincide com a celebração de Contratos nos quais os Estado se vincula a obrigações em determinadas Operações Petrolíferas e pode até vincular-se a outras obrigações desconhecidas pelos Deputados à data de aprovação do diploma.

145  
A



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicóli, Ofi tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - MJC: 0006/19/TRDIL

V). Aliás, não cabe nas matérias de competência do Parlamento Nacional, havendo mais uma introdução pela via legislativa de competências constitucionalmente atribuídas a outro órgão, conforme artigo 115.º número 1 alínea f) da CRDTL.

W). Além de que, o procedimento de superação do veto presidencial do Diploma não cumpriu as formalidades constitucionalmente consagradas, uma vez que foi aprovado com base no número 2 do artigo 88.º da CRDTL, quando se deve aplicar o número 3 do referido artigo em razão da matéria sobre que versa o diploma, verificando-se um verdadeiro erro de Direito na qualificação da norma que regula o procedimento de superação do veto presidencial.

X). Por fim, tendo em conta que as alterações previstas têm implicações diretas no regime orçamental e na política fiscal, as mesmas deveriam ter sido aprovadas nos termos das alíneas q) e p) do número 2 do artigo 95.º e não se pode considerar que se trata somente de “questões básicas da política interna e externa do país”.

Y). A Lei n.º 1/2019, para além de violar o procedimento de aprovação por desrespeito do previsto no número 3 do artigo 88.º, viola, ainda, a disposição que lhe serve de fundamento - o previsto nas alíneas q) e p) do número 2 do artigo 95.º da CRDTL.

Z). Pelo que, considerando a apreciação supra dos termos da Lei n.º 1/2019 se requer a V. Excelências a declaração de inconstitucionalidade e ilegalidade que a mesma clama e bem assim, cumpra-se, pois, a Constituição!

\*\*\*

O Parlamento Nacional apresentou a sua resposta onde formula as seguintes conclusões:

1. Um grupo de 23 Deputados requereu a fiscalização abstrata da constitucionalidade da Lei n.º 1/2019, de 18 de janeiro, que aprova a Primeira Alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro, Lei das Atividades Petrolíferas, introduzindo alterações no artigo 2.º e no artigo 22.º deste diploma, com fundamento numa alegada violação dos artigos 88.º, n.º 3, 95.º, n.º 1, n.º 2, alíneas a), q) e p) e n.º 3, alínea f), 115.º, n.º 1, alínea f), 116.º, alínea e) e 139.º, 11.º 1 e 2, todos da, Constituição da República



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicolí, Dfii tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/09/TR - NUC: 0006/09/TRDIL

- Democrática de Timor-Leste (CRDTL), bem como do previsto na Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero, republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro.
2. A Lei n.º 1/2019, de 18 de janeiro, não padece de nenhum dos vícios que lhe são imputados.
  3. A qualificação de um ato legislativo como sendo de valor reforçado parte, necessariamente, da verificação dos requisitos de qualificação constitucionalmente fixados, sob pena de se deixar essa qualificação ao dinamismo decorrente das mudanças de configuração política dos órgãos de soberania, comprometendo-se o mais elementar e fundamental princípio de segurança jurídica e de separação de poderes entre os órgãos de soberania.
  4. A Constituição da República Democrática de Timor-Leste não contem qualquer norma que preveja ou qualifique determinados atos legislativos como portadores de valor reforçado.
  5. O artigo 139.º da Constituição postula o uso de recursos, de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional, determinando que as condições de aproveitamento desses recursos devem servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias.
  6. Não prevendo que o legislador deva constituir um Fundo Petrolífero com determinadas características, não determinando como esse aproveitamento é feito e não dizendo como são constituídas as reservas financeiras obrigatórias,
  7. O legislador ordinário entendeu, para cumprir este postulado constitucional, aprovar a Lei do Fundo Petrolífero, mas podia (e pode vir a fazê-lo), através de outro ato legislativo.
  8. A Constituição não determina, de modo algum, o carácter de lei de valor reforçado da Lei do Fundo Petrolífero, pelo que esta não pode servir de parâmetro de avaliação de qualquer outra lei.
  9. Sem prejuízo, o diploma em apreço não derroga a Lei do Fundo Petrolífero: pelo contrário, remete para ela, reiterando a sua aplicação.

147  
8



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ TSCA. ABSTA/09/TR - MUCI 0006/09.TROIL

10. Do mesmo modo, complementa-a, estabelecendo uma modalidade de investimento que tem, como todas as outras, o objetivo de capitalizar o Fundo ademais num setor chave e estratégico para Timor-Leste, prosseguindo os objetivos do artigo 139.º da Constituição.
11. A qual esta, como não podia deixar de ser, sujeita as regras aplicáveis ao Fundo, nomeadamente a sua inclusão na política de investimento e as regras de transparência, como qualquer outra modalidade de investimento.
12. A Timor Gap E.P. é, efetivamente, detida integralmente pelo Estado Timorense, pelo que qualquer decisão adotada pela Timor Gap, nomeadamente a aquisição dos direitos de participação em consórcios, e feita no estrito cumprimento das indicações do Estado de Timor-Leste e do Fundo Petrolífero, ficando sempre na sua esfera de controlo.
13. Por fim, não obstante inexistir qualquer procedimento especial de aprovação ou de alteração da Lei do Fundo Petrolífero, o diploma em apreço foi aprovado pelo Parlamento Nacional, órgão constitucionalmente competente para o efeito nos termos do número 1 do artigo 95.º da Constituição, seguindo o processo legislativo aplicável.
14. A Câmara de Contas é competente para fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, bem como julgar a efetivação de responsabilidade financeira de quem gere e utiliza dinheiros públicos, independentemente da natureza da entidade a que pertença.
15. Os atos respeitantes ao investimento e aplicação do Fundo Petrolífero, nos termos da política de investimento aprovada, não estão abrangidos pela jurisdição da Câmara de Contas, sob pena de, tendendo a natureza e finalidades do Fundo, comprometer a sua gestão.
16. O Fundo está sujeito a regras de controlo, que incluem, para além das normas rigorosas impostas ao gestor operacional e ao gestor de investimento do Fundo, a sujeição ao controlo do Parlamento Nacional, como resulta do disposto nos artigos 11.º, 14.º, 23.º de 34.º da Lei do Fundo Petrolífero.





## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua. Calcall, Dfll tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/7 FISCA. ABSTA/19/TR - NUC. 0006/19/TRDIL

17. Estes mecanismos de controlo asseguram que as finalidades subjacentes ao fundo sejam salvaguardadas, em nada prejudicando o comando constitucional do artigo 139.º da Constituição.
18. A fiscalização prévia é apenas uma das modalidades de intervenção da Câmara de Contas.
19. A exclusão de visto prévio, aliás expressamente prevista na lei, nos termos do artigo 33.º da Lei da Câmara de Contas, não afasta nem diminui qualquer uma das outras formas de intervenção da Câmara de Contas, que podem sempre ter lugar reunidos que estejam os pressupostos legais para o efeito.
20. A definição de Tratado introduzida pela Lei em apreço não viola as normas constitucionais invocadas no pedido, o que só poderia verificar-se se o Tratado em causa tivesse sido aprovado pelo Governo, impedindo o Parlamento Nacional de exercer as suas competências constitucionais.
21. No caso do Tratado sobre a delimitação de fronteiras, celebrado entre o Estado de Timor-Leste e a Austrália, a competência para a ratificação é, necessariamente, do Parlamento Nacional.
22. O facto de ainda não ter sido feita a ratificação não impede, nem a Constituição ou a lei a isso levantam obstáculos, que o Parlamento Nacional possa, legitimamente, atualizar a Legislação nacional de acordo com o Tratado assinado.
23. Tal opção esta em conformidade com os princípios enunciados na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 23 de maio de 1969, ratificada por Timor - Leste através da Resolução n.º 5/2004, de 6 de abril, e que postula a boa-fé como um dos princípios fundamentais que deve nortear as relações entre os Estados.
24. A decisão parlamentar de referência na lei ao Tratado assinado, só reforça a intenção do Parlamento Nacional no cumprimento de todas as formalidades a que se obrigou o Estado aquando da assinatura do Tratado, que não pode ignorar, sob pena de violação dos mais elementares princípios que regem a celebração de tratados internacionais.
25. A redação do número 1 do artigo 22.º que, como os próprios reconhecem, mantém a redação inicial da lei aprovada em 2005, ao prever que a participação em operações



149  
A



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caxoá, DfM tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 04/CONSY/ FISC. ABSTA/19/71 - NUC: 0006/19.TRDIL

- petrolíferas é decidida pelo Conselho de Ministros com possibilidade de delegação no Primeiro-Ministro, não viola o disposto na alínea e) do artigo 116.º da Constituição.
26. O Governo exerce as suas competências, quer na esfera legislativa quer na esfera administrativa, de forma colegial, através do Conselho de Ministros, e individualmente, através do Primeiro-Ministro ou de cada um dos Ministros que integram o Governo.
  27. A participação em operações petrolíferas não se enquadra nos atos que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas da competência do Conselho de Ministros.
  28. São abrangidos por esta norma atos que digam direta e expressamente respeito à aprovação e implementação do Orçamento Geral do Estado, já não abrangendo decisões sobre a participação em determinado setor de atividade e desenvolvimento do mesmo.
  29. A decisão de aquisição de ativos para o Fundo Petrolífero não constitui a realização de qualquer despesa orçamental, ao invés, enquadra-se na categoria de investimentos do mesmo, o qual, recorde-se, está sujeito a regras específicas no âmbito das quais o Conselho de Ministro não tem qualquer competência decisória.
  30. Sem prejuízo, a Constituição não impede de modo algum que o Conselho de Ministros possa delegar o exercício de determinadas competências no Primeiro-Ministro, ou autoriza-lo a praticar determinados atos.
  31. A competência do Conselho de Ministros para definir as linhas gerais da política governamental e, igualmente a sua execução, tem de ser interpretada como permitindo que o Conselho de Ministros possa autorizar o Primeiro Ministro ou outros membros do Governo a praticarem determinados atos, em nome do Governo, com vista à implementação da política definida no Programa do Governo.
  32. Tal decisão em nada esvazia as competências constitucionais do Conselho de Ministros. Pelo contrário, manifesta o seu exercício em respeito pela natureza complexa do Governo com uma pluralidade de membros, formado em simultâneo por órgãos com competência colegial e individual.

150  
A



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcote, Df/ tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/99/TR - NUC. 0006/99 TRDIL

33. A fixação da produção de efeitos da Lei em apreio em momento anterior ao da entrada em vigor, não viola qualquer norma ou princípio, nomeadamente o princípio da especialidade dos órgãos de soberania e separação de poderes constitucionalmente consagrada.
34. A Constituição proíbe a retroatividade da lei penal, a não ser que a nova lei beneficie o arguido, e determine que as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias, não podem ter efeito retroativo.
35. Com excepção desta limitação constitucional, e salvaguardado o princípio da segurança jurídica e da boa-fé, o legislador pode, considerados os interesses em causa em determinado momento social, determinar que um diploma tenha efeitos retroativos.
36. É um poder que se enquadra no poder de decisão política e de liberdade conformadora no exercício da função legislativa, e que não interfere nos poderes de outro órgão, nomeadamente nos poderes do Governo.
37. A Lei em apreço não determina que determinado contrato tenha efeitos retroativos, mas apenas que o quadro legal a aplicar a operações petrolíferas deveria produzir efeitos a partir de determinada data.
38. Não há, conseqüentemente, qualquer invasão da esfera de competências do Governo, não estado em causa a violação do princípio da separação de poderes ou de qualquer outro.
39. A Lei em apreço não tem quaisquer implicações e conseqüências diretas em matéria de política fiscal e orçamental.
40. Ainda que a mesma tivesse que ser decretada ao abrigo das alíneas p) e q) do artigo 95.º da Constituição, a não indicação destas alíneas em nada afeta a conformidade constitucional da Lei.
41. Tal só, seria relevante se, caso estivesse em causa matéria de política fiscal ou de regime orçamental, outro órgão que não o Parlamento Nacional tivesse emitido um diploma legislativo.
42. O enquadramento legal do Fundo Petrolífero e as regras que devem pautar a sua organização, aplicação, gestão e controlo, tem como fim último contribuir para a



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcote, Df1 tel. 3337148, 3337149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABST/19/TR - NUC. 0005/19.TRD/L

constituição de reservas financeiras do Estado em resultado do aproveitamento dos recursos do Estado.

- 43. A aprovação destes diplomas legais foi e deve ser feita ao abrigo do disposto no número 1 do artigo 95.º da Constituição, não estando prevista em nenhuma das alíneas do número 2 deste mesmo artigo.
- 44. A matéria de política fiscal prende-se com o disposto no título II da Constituição, particularmente no artigo 144.º sobre o sistema fiscal, e abrange a criação e extinção de impostos e de taxas, bem como a concessão de benefícios fiscais e a definição das garantias dos contribuintes.
- 45. Por outro lado, o regime orçamental tem por objetivo dotar o Estado de diplomas legais de enquadramento orçamental que, em conformidade com o disposto no artigo 145.º da Constituição, estabeleçam as regras fundamentais que disciplinam a Lei do Orçamento Geral do Estado, isto é, na fase da sua elaboração, discussão e aprovação, e execução.
- 46. Nem Lei do Fundo Petrolífero nem a Lei das Atividades Petrolíferas, estão minimamente relacionadas com esta regulamentação.
- 47. Porque os investimentos a realizar pelo Fundo não são incluídos no Orçamento Geral do Estado como despesa orçamental, não é minimamente razoável imputar à Lei em apreço a violação do princípio da unidade orçamental.
- 48. Não há qualquer erro na qualificação do procedimento de superação do veto presidencial de que foi objeto o diploma em apreço no pedido de fiscalização.
- 49. O número 1 do artigo 95.º refere-se à competência legislativa do Parlamento, dele resultando o primado da competência legislativa do Parlamento, uma vez que este pode legislar sobre todas as matérias, ressalvada a competência legislativa exclusiva do Governo, e sem prejuízo de se reconhecer ao Governo competência legislativa para além desse campo de exclusividade e da competência legislativa autorizada pelo Parlamento Nacional, no âmbito, obviamente, das suas competências constitucionais estabelecidas no artigo 115.º da Constituição
- 50. A única interpretação legítima do número 3 do artigo 88.º, em consonância com a norma que prevê a competência legislativa do Parlamento Nacional, e que o



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calceoli, Dfá tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTAM/TR – NUIC: 0006/19.TRDIL

mesmo remete tão-somente para o elenco das matérias previstas no número 2 artigo 95.º

51. A Lei em apreço não versa sobre qualquer uma das matérias consagradas no número 2 do artigo 95.º da Constituição, tendo o veto sido superado de acordo com a maioria constitucionalmente exigida.
52. Ainda que fosse exigida a maioria de dois terços dos Deputados presentes, superior à maioria dos Deputados em efetividade de funções (33), a verdade é que a mesma foi largamente superada.
53. Efetivamente, na reunião plenária do dia 10 de janeiro de 2019, participaram na votação 42 Deputados, encontrando-se ausentes 23 Deputados.
54. Dos votantes, 41 Deputados votaram a favor e 1 Deputado absteve-se.
55. O diploma em apreço foi confirmado por uma maioria de longe superior a maioria de dois terços dos Deputados presentes, e que é também superior à maioria dos Deputados em efetividade de funções, tendo sido obtida também a maioria exigida no número 3 do artigo 88.º, não havendo, por isso, qualquer inconstitucionalidade na superação do veto presidencial.

\*\*\*

O Senhor Procurador-Geral pronunciou-se, concluindo:

- a) Os principais argumentos em que se baseia o pedido de fiscalização da constitucionalidade partem da premissa de que a Lei do Fundo petrolífero é uma lei de valor reforçado;
- b) Nenhuma lei é reforçada por natureza, a específica força da lei reforçada decorre de normas constitucionais;
- c) A qualificação de uma lei como lei de valor reforçado não entra, pois, na liberdade conformadora do legislador;
- d) Não há norma constitucional que confira valor reforçado à Lei do Fundo Petrolífero ou que a qualifica como padrão de validade de outras leis;
- e) Não existe uma relação de sinonímia entre o conceito de “lei com valor reforçado” e o conceito de “lei constitucionalmente necessária”,



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfll tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

- f) O art.ºs 139.º n. 2 da CRDTL consagra a ideia de que os recursos naturais devem ser fonte de precaução no âmbito da justiça intergeracional, desde logo, no sentido de garantir que esses recursos económicos sejam fruídos por todos (gerações atuais e gerações futuras);
- g) Por isso, a citada a norma consagra não só a propriedade pública desses recursos, considerados vitais para a economia, como consagra ainda a constituição de reservas financeiras obrigatórias, acautelando dessa forma os direitos financeiros das gerações futuras;
- h) Parece porém excessivo afirmar que o diploma sob escrutínio cria riscos suscetíveis de, per si, desguarnecer, em medida constitucionalmente intoleráveis, a reserva obrigatória imposta pela citada norma constitucional e o valor da justiça intergeracional a ela associado;
- i) A exclusão do visto prévio da “Câmara de Contas” do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e Contas não é, em si mesmo, sinónimo de intransparência administrativa.
- j) A natureza jurisdicional [da concessão (ou recusa)] do visto é largamente contestada, sendo maioritária a doutrina que defende tratar-se de um ato que se inscrever exclusivamente no exercício da função administrativa do Tribunal, no caso, da Câmara de Contas.
- k) Não parece que a norma em causa limita, em termos constitucionalmente insustentáveis, o poder de controlo financeiro conferido à Câmara de Contas ou fira a reserva jurisdicional constitucionalmente atribuída a esse Órgão.

\*\*\*

As questões a decidir consistem em saber se:

1. “A Lei n.º 1/2019 encontra-se ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade em virtude da violação das disposições constitucionais previstas nos art.º 88.º número 3, 95.º números 1, 2 alíneas a), q) e p) e 3 alínea f), 115.º número 1 alínea f), 116.º alínea e) e



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Rua: Caicoli, Dfili tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FSCA. ABSTA/9/TR - NUC: 0006/9/TRDIL

139.º números 1 e 2, todos da CRDTL, e do previsto na Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto, republicada com a Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro, Lei do Fundo Petrolífero” (conclusão A);

2. “A definição de “Tratado” dada pela Lei n.º 1/2019 (...) resulta na violação do disposto nas alíneas a) do número 2 e f) do número 3 do art.º 95.º, em conjugação com o número 2 do art.º 9.º da CRDTL” (conclusão N);

3. “A Lei n.º 1/2019 é inconstitucional pois faz retroagir, através do seu artigo 3.º, a produção de efeitos a uma data específica” (conclusão U);

4. “O procedimento de superação do veto presidencial do Diploma não cumpriu as formalidades constitucionalmente consagradas, uma vez que foi aprovado com base no número 2 do art.º 88.º da CRDTL, quando se deve aplicar o número 3 do referido art.º” (conclusão W);

5. “As alterações previstas têm implicações diretas no regime orçamental e na política fiscal, as mesmas deveriam ter sido aprovadas nos termos das alíneas q) e p) do número 2 do art.º 95.º” (conclusão X).

\*\*\*

**II Cumpre apreciar e decidir**

Na sua versão anterior os artigos 2.º e 22.ª da Lei 13/2005, de 2 de Setembro, (Lei das Atividades Petrolíferas) tinham a seguinte redação:

*Artigo 2.º*

*Definições*

(...)

*“Tratado” significa o Tratado do Mar de Timor celebrado em 20 de Maio de 2002 entre o Governo de Timor-Leste e o Governo da Austrália.*

*Artigo 22.º*

*Participação do Estado em Operações Petrolíferas*



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Rua: Calcoli, Dfll tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 00/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR – NUC: 0006/19/TRDIL

1. A decisão relativa à participação de Timor-Leste em Operações Petrolíferas será tomada pelo Conselho de Ministros, o qual pode delegar esta competência no Primeiro-Ministro.
2. Esta Lei aplicar-se-á ao Contratante pelo Estado nos mesmos termos em que é aplicável a qualquer outro Contratante, com as adaptações necessárias.
3. Cada Autorização estipulará o direito de Timor-Leste a participar em Operações Petrolíferas, até uma quota-parte máxima de vinte por cento (20%) do património.
4. A participação de Timor-Leste pode ter lugar em qualquer fase das Operações Petrolíferas, em conformidade com os termos e condições a estabelecer por contrato.

Com a Lei 1/2019, de 18 de Janeiro de 2019, a letra desses preceitos passou a ser a seguinte:

*Artigo 2.º*

(...)

“Tratado” significa o Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018.

*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 e 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 relevem necessárias.
3. Cada Autorização estipulará o direito de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa coletiva pública Timorense incluindo entidades integralmente detidas ou controladas



156  
4



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

*por estas, a participar em Operações Petrolífera, 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 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 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.*

\*\*\*

Procuraremos seguir a ordem pela qual as questões foram suscitadas pelos Senhores Deputados requerentes.

1). A Lei n.º 1/2019 encontra-se ferida de inconstitucionalidade e ilegalidade em virtude da violação das disposições constitucionais previstas nos art.ºs 88.º número 3, 95.º números 1, 2 alíneas a), q) e p) e 3 alínea f), 115.º número 1 alínea

157  
7



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicolí, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/9/TR – NUC. 0006/9/TRDIL

f), 116.º alínea e) e 139.º números 1 e 2, todos da CRDTL, e do previsto na Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto, republicada com a Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro, Lei do Fundo Petrolífero.

Vejamos.

Ao longo dos art.ºs 10.º a 86.º do seu articulado, os Senhores Deputados requerentes procuram demonstrar que as alterações introduzidas no art.º 22.º colidem com o disposto na Lei 9/2005, de 3 de Agosto (Lei do Fundo Petrolífero), bem como com o art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (Constituição).

Esta argumentação assenta, entre outros, no pressuposto essencial de que a Lei do Fundo Petrolífero é uma lei de valor reforçado (cfr. art.º 40.º do articulado inicial).

Posição oposta tem o Parlamento Nacional que considera que “a Constituição da República Democrática de Timor-Leste não contem qualquer norma que preveja ou qualifique determinados atos legislativos como portadores de valor reforçado.” (conclusão 4.ª da sua resposta).

O Senhor Procurador-Geral da República também se pronunciou no sentido de que “nenhuma lei é reforçada por natureza, a específica força da lei reforçada [tem de] decorre[r] de normas constitucionais”. E como tal figura não consta na nossa Constituição, “a qualificação de uma lei como lei de valor reforçado não entra, pois, na liberdade conformadora do legislador”. (conclusões b) e d) do seu parecer).

Importa então saber se, como consideram os Senhores Deputados requerentes, as leis, como é o caso do Fundo Petrolífero, podem ter tal natureza.

Sobre tal matéria este tribunal pronunciou-se no seu acórdão de 27-10-2008 relatado pelo Exmo. Juiz Ivo Rosa, no sentido de que “podemos concluir que, não obstante o texto constitucional não falar em leis de “valor reforçado”, o legislador constituinte criou condições de admissibilidade da existência de leis com este valor” e que «não restam dúvidas que a Lei do Fundo Petrolífero tem a natureza de lei com “valor reforçado”».

158  
7



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Rua: Caicoli, Dli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

Todavia, no acórdão, também deste tribunal, de 8-3-2016 relatado pela Exma. Juíza Conselheira Maria Natércia Gusmão, inverteu-se aquela linha jurisprudencial e considerou-se que:

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

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

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

*Considerando que a CRDTL não reconhece valor reforçado às leis, só a Constituição pode definir os limites formais e materiais da intervenção dos diversos órgãos de soberania, no caso o Parlamento Nacional, razão pela qual não pode a Jurisdição Constitucional apreciar a constitucionalidade do art.º 11.º da LOCE apenas com base na eventual violação da LOGF, tal como aliás é defendido pelo Parlamento Nacional.*

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



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoll, Dfili tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19.TRDIL

Na verdade, tem-se como boa a conclusão acabada de transcrever do acórdão de 8-3-2016. Entende-se que sem suporte expreso na Constituição, não pode haver leis de valor reforçado. E esse suporte, como se disse no acórdão de 8-3-2016, não existe.

Com efeito, “a qualificação de uma lei como reforçada não depende da designação que o legislador lhe confira. Depende da verificação dos requisitos de qualificação constitucionalmente fixados, os quais têm que ver essencialmente com o objeto da lei, com as matérias sobre que versa, com a função que pretende exercer e, em alguns casos, complementarmente, com o respetivo procedimento”, Jorge Miranda e Rui Medeiros, Constituição Portuguesa Anotada Tomo II pagina 272, Coimbra Editora, 2006.

Jorge Miranda, no Manual de Direito Constitucional Tomo V, 2ª Edição, Coimbra Editora 2000, pág. 347, afirmou ainda que, “nenhuma lei é reforçada por natureza e tão pouco é fundamento de validade de outra lei; apenas pode ser condição de sua validade (ou, quiçá, em hipótese a não excluir a priori, da sua eficácia). A força específica de lei assenta na Constituição, não entra na liberdade conformadora do legislador (nunca se perde em sublinhar).”

Segundo o professor Gomes Canotilho, existem varias situações em que a lei tem valor reforçado: “as leis que segundo a constituição reveste uma forma específica, seguem um procedimento especial e estão sujeitas a um regime peculiar de aprovação, pelo que não podem ser desrespeitadas pelas leis comuns; é o caso das *leis orgânicas*, rotuladas, *expressis verbis*, pela constituição como leis reforçadas, («tem valor reforçado além das leis orgânicas ...») e *taxativamente indicadas na constituição*” (...), Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4ª edição, Coimbra Editora, 2010, pagina, 56. Situação que não encontramos na Constituição de Timor-Leste.

Comungando nós deste entendimento, naturalmente que tudo quanto no articulado dos Senhores Deputados requerentes se alicerça no pressuposto de que a Lei do Fundo Petrolífero tem valor reforçado não pode proceder. A circunstância de a lei 1/2019 ser mais abrangente, não a torna inconstitucional ou ilegal face ao que dispõe a lei do Fundo petrolífero. Não podemos descuidar que a alteração da referida lei n.º

160  
4



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcali, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/29/TR – NUC. 0006/19/TRDIL

1/2019 se dirige à lei n.º 13/2005, 2 de setembro, -lei das atividades petrolíferas- cujo preambulo já referia que tal lei tinha como objetivo a criação de um “regime regulador que permitisse as empresas petrolíferas de desenvolver os recursos petrolíferos de Timor-Leste” (sublinhado nosso).

\*

E no que toca à dispensa de visto prévio (n.º 7 do art.º 22.º da Lei 1/2019), a violação do art.º 139.º da Constituição que os Senhores Deputados requerentes dizem ocorrer (art.º 86.º do requerimento inicial) é por via indireta, dado que ela decorrerá (unicamente) do desrespeito pelo disposto no art.º 32.º da Lei do Fundo Petrolífero (art.ºs 82.º a 84.º do requerimento inicial), a qual aos olhos destes, como já se referiu, tem valor reforçado. Na ausência desta premissa naturalmente que naufraga a conclusão que nela assenta.

Por outro lado, como sublinha o Parlamento Nacional (art.ºs 66.º a 75.º da sua resposta), “a fiscalização prévia é apenas uma das modalidades de intervenção da Câmara de Contas” e “a exclusão de visto prévio (...) não afasta nem diminui qualquer uma das outras formas de intervenção da Câmara de Contas”. E, como bem observa o Senhor Procurador-Geral da República, “a exclusão do visto prévio (...) não é, em si mesmo, sinónimo de in transparência administrativa.”

Por estes motivos, sem se querer desvalorizar a importância daquele visto, e ele é de facto muito relevante, a falta do mesmo não nos conduz a uma ausência de controlo relativamente aos negócios jurídicos abrangidos pelo n.º 7 do art.º 22.º da Lei 1/2019 por parte da entidade competente, leia-se a Câmara de Contas deste Tribunal de Recurso. Naturalmente que esse controlo seria maior se não se dispensasse o visto prévio, mas essa não foi a opção do legislador.

Na verdade se compulsarmos a lei do Fundo Petrolífero e a lei das Atividades Petrolíferas, esta antes da alteração ora em apreço, nenhuma delas impunha qualquer visto prévio sobre os investimentos ou sobre as operações petrolíferas com recurso ao Fundo Petrolífero. As duas leis dispõem, elas próprias, de normas fiscalizadoras daqueles movimentos – cfr. art.ºs 14 n.º 5; 15 números 4 e 8; 16; e 21 a 33 da lei n.º

161  
7



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicol, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

9/2005, 3 de agosto, com a alteração introduzida pela lei n.º 12/2011, de 28 setembro; e art.º 42 da lei 13/3005, de 2 de setembro de 2005, - todas elas fazendo “jus” ao princípio da transparência, consignado no art.º 32 da lei do Fundo petrolífero.

Nesta conformidade o disposto no número 7 do art.º 22 introduzido pela lei n.º 1/2019, não contraria qualquer dos regimes aludidos, nem a norma do art.º 139 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

\*

Na perspetiva dos Senhores Deputados requerentes, nos números 4 e 5 do art.º 22.º da Lei 1/2019 (o n.º 4 altera o anterior n.º 4 e o n.º 5 é um novo ponto) encontramos “perante verdadeira inconstitucionalidade e ilegalidade, em virtude do valor da Lei do Fundo Petrolífero e do previsto no texto constitucional, ao abrigo dos números 1 e 2 do art.º 139.º da CRDTL.”. Argumentam que assim leva-se “o Estado ou outras pessoas coletivas públicas detidas ou controladas por aquele a vincularem-se a obrigações em atividades que não reúnam necessariamente os critérios de maximização de retorno financeiro, gerando verdadeira despesa pública” e que o preceito amplia “a participação do Estado em Operações Petrolíferas também a outras entidades, pessoas coletivas públicas detidas ou controladas por aquele” (art.ºs 76.º, 75.º e 72.º do articulado inicial).

É pacífico que a participação em “operações petrolíferas” comporta um risco, risco esse que, desde pelo menos a crise petrolífera dos anos 70 do século passado, é significativo dada a sujeição dessa atividade a inúmeras variáveis; internas e externas, muitas delas que não são, nem conseguem ser, controladas pelas empresas petrolíferas ou mesmo pelos estados “per si”.

Esse risco, como é evidente, já existia quando, na versão original do art.º 22.º da Lei 13/2005, se definiu o limite máximo da participação em 20%. Naturalmente que aumentando o nível de participação também aumenta o respetivo risco, mas simultaneamente aumenta igualmente a possibilidade de se obter maiores benefícios.

A circunstância de, por essa via, haver a suscetibilidade de se gerar despesa não é, portanto, algo novo. O que pode ser novo é o volume dessa despesa.





## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcol, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR – NUC: 0006/19.TRODIL

Mas não há qualquer facto, minimamente seguro e fiável, que neste momento nos permita afirmar, com a necessária certeza e rigor, que, a existir no futuro esse acréscimo de despesa, isso comprometerá inevitavelmente a “constituição de reservas financeiras obrigatórias” de que fala o n.º 2 do art.º 139.º da Constituição. E um aumento na participação em “operações petrolíferas” não significa, sem mais, que os recursos naturais de Timor-Leste não são “utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional” (n.º 1 do citado art.º 139.º).

O mesmo se passa quanto à abertura à participação “em Operações Petrolíferas também a outras entidades, pessoas coletivas públicas detidas ou controladas” pelo Estado (cfr. art.º 72.º do articulado inicial).

Deste modo, nada se descortina no art.º 139.º da Constituição que seja violado com o disposto nos números 4 e 5 do art.º 22.º da Lei 1/2019.

\*

Alegam ainda os Senhores Deputados requerentes que o n.º 1 do art.º 22.º da Lei 1/2019 ofende o disposto no art.º 116.º e) da Constituição, por que “a decisão de participação em Operações petrolíferas tem, indiscutivelmente, em si associadas o aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas” e “não pode a lei ordinária estabelecer uma delegação de competências atribuídas constitucionalmente [ao Conselho de Ministros] sem que haja uma norma habilitadora constitucional, ou por outras palavras, não há norma constitucional habilitadora que possibilite a concretização desta delegação de competências” (art.º 111.º e 124.º do articulado inicial).

Contrapõe o Parlamento Nacional dizendo que “entende-se (...) que são abrangidos por esta norma [o art.º 116.º e) da Constituição] atos que digam direta e expressamente respeito à aprovação e implementação do Orçamento Geral do Estado, já não abrangendo decisões sobre a participação em determinado setor de atividade e desenvolvimento do mesmo. Sem prejuízo, ainda que assim não se entenda, a Constituição não impede de modo algum que o Conselho de Ministros possa delegar o exercício de determinadas competências no Primeiro-Ministro, ou autoriza-lo praticar determinados atos.” (art.ºs 114.º e 115.º da sua resposta).



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Rua: Caicoll, Dfii tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL. ARSTA/99/TR - NUC 0006/99 TRDIL

Se bem se interpreta o pensamento dos Senhores Deputados requerentes, o que eles questionam é o segmento final do n.º 1 do art.º 22.º da Lei 1/2019 que permite ao Conselho de Ministro “delegar (...) no Primeiro-Ministro” a “decisão relativa à participação (...) em Operações Petrolíferas”.

Esta delegação de poderes não é uma novidade introduzida pela Lei 1/2019; ela já figurava no mesmo n.º 1 do art.º 22.º da versão inicial da lei 13/2005.

Segundo o art.º 116.º e) da Constituição “compete ao Conselho de Ministros aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas”.

Referindo-se ao art.º 200.º n.º 1 f) da Constituição da República Portuguesa, que tem uma redação igual àquela alínea e), dizem Jorge Miranda e Rui Medeiros, da obra supra citada, pág. 736) que “o art.º 200.º, n.º 1, alínea f), tem diretamente em vista apenas os atos do Governo, determinando os casos em que tais atos devem ser praticados pelo Conselho de Ministros.” (sublinhado nosso).

Ora, a “participação (...) em Operações Petrolíferas”, em si mesma, que o Conselho de Ministros autoriza e que, por delegação deste, pode ser autorizada pelo Primeiro-Ministro, não é levada a cabo pelo próprio Governo; o mesmo é dizer que as despesas e as receitas que daí possam emergir não resultarão de um ato do Governo, mas sim de um ato da entidade que é autorizada a participar em tais operações.

Sendo assim, o previsto no n.º 1 do art.º 22.º da Lei 1/2019 não se encontra na esfera do art.º 116.º e) da Constituição, motivo por que o não desrespeita.

\*\*\*

2). A definição de “Tratado” dada pela Lei n.º 1/2019 (...) resulta na violação do disposto nas alíneas a) do número 2 e f) do número 3 do art.º 95.º, em conjugação com o número 2 do art.º 9.º da CRDTL.

Relativamente à modificação operada no art.º 2.º da Lei 1/2019, consideram os Senhores Deputados requerentes que a mesma afronta os art.ºs 9.º n.º 2 e 95.º n.º 2 a) e 3 f) da Constituição (art.ºs 87.º a 105.º do citado articulado).



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Calcoli, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NJC: 0006/19/TRDIL

Neste n.º 2 altera-se a definição de “Tratado”, passando ela a referir-se ao “Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018.”

Os Senhores Deputados requerentes lembram que «estabelece o número 2 do art.º 9.º da CRDTL que “as normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais vigoram na ordem jurídica interna mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respetivos órgãos competentes e depois de publicadas em jornal oficial.”» E “tratando-se de matéria relativa a fronteiras marítimas, a disposição referida no artigo anterior deve ser analisada em conjugação com o que estabelece a alínea a) do número 2 e a alínea f) do número 3 ambas previstas no art.º 95.º da CRDTL.” Deste modo concluem que “a Constituição prevê que são da competência exclusiva do Parlamento Nacional as deliberações em matéria de fronteiras marítimas e ainda a aprovação e/ou ratificação de tratados e convenções internacionais.” (art.ºs 88.º a 90.º do articulado inicial).

Nesta parte o Parlamento Nacional reconhece expressamente (art.ºs 84.º e 99.º da sua resposta) que a ratificação do “Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018” é da sua competência, aceitando implicitamente que até lá este tratado não vigora na nossa ordem jurídica.

Todavia, o Parlamento Nacional argumenta, em síntese, que não há aqui qualquer ofensa à Constituição, pois isso só aconteceria se “o Tratado em causa tivesse sido aprovado pelo Governo, impedindo o Parlamento Nacional de exercer as suas competências constitucionais” e que “a ratificação do Tratado (...) será objeto de ratificação pelo Parlamento Nacional, logo que o Governo apresente a competente proposta de resolução”, o que “não impede, nem a Constituição ou a lei a isso levantam obstáculos, que o Parlamento Nacional possa, legitimamente, atualizar a legislação nacional de acordo com o Tratado assinado”, sendo que “neste contexto, a decisão do legislador de introduzir na lei, de forma antecipada, uma definição atualizada de Tratado, não põe em causa o instrumento de direito internacional, que é aplicável, repita-se, nos termos que o próprio prevê.” (art.ºs 81.º, 84.º, 85.º e 89.º da sua resposta).

165  
9



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FSCA, ABSTA/19/TR – MUC: 0006/19/TRDIL

Temos como pacífico que, por força do disposto nos art.ºs 95.º n.º 3 f) e 9.º n.º 2 da Constituição, tal como defendem os Senhores Deputados requerentes, não só é o Parlamento Nacional quem tem competência para ratificar o “Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018”, como também que antes de tal acontecer as suas normas não vigoram na ordem jurídica interna de Timor-Leste. Aqueles preceitos são suficientemente claros para que não se possa questionar da bondade deste entendimento. Para além disso, estando, como estão, em causa os limites das nossas fronteiras marítimas, também se tem que ter presente a competência que o Parlamento Nacional tem nesta matéria [art.º 95.º n.º 2 a) da Constituição].

Então uma primeira conclusão pode, desde já, ser extraída: as normas do “Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018” não vigoram no nosso ordenamento jurídico, dado que esse tratado ainda não foi ratificado pelo Parlamento Nacional.

É certo que “o Parlamento Nacional (...) [pode], legitimamente, atualizar a legislação nacional”.

Mas, no nosso caso, ao querer-se extrair efeitos jurídicos de um tratado que ainda não foi ratificado não se está a “atualizar a legislação nacional”, pois para realmente haja essa atualização é indispensável que a nova norma produza efeitos no ordenamento jurídico, designadamente substituindo aquela que veio atualizar, que neste caso são as que se encontram no “Tratado do Mar de Timor celebrado em 20 de Maio de 2002 entre o Governo de Timor-Leste e o Governo da Austrália.” Ora, isso não acontece.

Portanto, no contexto descrito, a modificação introduzida no art.º 2.º da Lei 1/2019 não pode, de forma alguma, ser vista como uma mera atualização da “legislação nacional”. Para que “o Parlamento Nacional possa, legitimamente, atualizar a legislação nacional de acordo com o Tratado assinado” é absolutamente necessário que esse



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfili tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCA. ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

tratado vigore no ordenamento jurídico de Timor-Leste, o mesmo é dizer que já tenha sido ratificado por esse mesmo Parlamento.

E “a decisão do legislador de introduzir na lei, de forma antecipada, uma definição atualizada de Tratado” (sublinhado nosso) choca com o mesmo obstáculo; essa (eventual) vontade de antecipadamente se atualizar a lei, não pode ser feita com o recurso a normas que, por agora, não vigoram em Timor-Leste.

A manter-se a alteração introduzida pelo art.º 2.º isso significaria que até o tratado de 6 de Março de 2018 ser ratificado as suas normas seriam aplicadas (à revelia do estabelecido nos art.ºs 95.º n.º 3 f) e 9.º n.º 2 da Constituição) e que, simultaneamente, também se aplicavam as normas do tratado de 20 de Maio de 2002, pois, a manter-se a situação atual, nesse intervalo de tempo não existia qualquer ato legislativo que tivesse denunciado ou revogado estas.

E convém não desconsiderar que neste momento não se sabe se o Parlamento Nacional vai, efetivamente, ratificar o tratado de 6 de Março de 2018 (o mais que por ora se pode fazer são meras conjecturas políticas sobre o assunto), nem se sabe quando é que isso acontecerá.

Aqui chegados, verifica-se que a nova definição de tratado dada pelo artigo 2.º da Lei 1/2019 desrespeita as exigências constitucionais decorrentes dos art.ºs 95.º n.º 3 f) e 9.º n.º 2 da Constituição, sendo, por isso, inconstitucional.

\*\*\*

**3). A Lei n.º 1/2019 é inconstitucional pois faz retroagir, através do seu art.º 3.º, a produção de efeitos a uma data específica.**

Para os Senhores Deputados requerentes “a Lei n.º 1/2019 é inconstitucional pois faz retroagir, através do seu art.º 3.º, a produção de efeitos a uma data específica” (conclusão U).

Dizem que «a data de produção de efeitos parece estar associada a celebração, a 28 de Setembro de 2018, dos Contratos aprovados, posteriormente, por Resolução do Governo n.º 20/2018 de 24 de Outubro e publicada em Jornal da República como “Aprovação do Contrato de Aquisição e Interesses Participativos e Direitos no Campo



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfii tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/9/TR - NUC: 0006/99/TRDIL

do Great Sun rise, Participação de Timor-Leste em Operações Petrolíferas e Transferência dos Referidos Interesses Participativos e Direitos a favor do Timor Gap, E.P. ou as suas subsidiárias para detenção e gestão dos mesmos em nome e representação do Estado de Timor-Leste” e “se assim se entender, cabe esclarecer que é ao Governo ou ao Conselho de Ministros que compete definir os termos da retroatividade da aprovação de tais Contratos, na medida em a sua aprovação não é uma competência não atribuída ao Parlamento Nacional, conforme resulta da alínea f) do numero 1 do art.º 115.º e da alínea d) do art.º 116.º ambos da CRDTL.” (art.ºs 129.º e 130.º do articulado inicial).

Responde o Parlamento Nacional afirmando que, sem prejuízo das exceções que enuncia (art.ºs 120.º e 121.º da sua resposta), “salvaguardado o princípio da segurança jurídica e da boa-fé, o legislador pode, considerados os interesses em causa em determinado momento social, determinar que um diploma tenha efeitos retroativos.”

Nesta parte, com o devido respeito pela posição dos Senhores Deputados requerentes, o que invocam situa-se no campo da mera conjectura, pois o cenário que descrevem é fruto daquilo que lhes “parece” (art.º 129.º do articulado inicial) que pode estar a acontecer; trata-se de uma simples hipótese.

De qualquer modo, nada há no art.º 3.º da Lei 1/2019 que se traduza em “preparar e negociar tratados e acordos e celebrar, aprovar, aderir e denunciar acordos internacionais” ou que corresponda a “aprovar os diplomas legislativos, bem como os acordos internacionais não submetidos ao Parlamento Nacional”. Sendo assim, a solução adotada nesse art.º 3.º não afronta o estabelecido nos art.ºs 115.º n.º 1 f) e 116.º d) da Constituição.

\*\*\*

4). O procedimento de superação do veto presidencial do Diploma não cumpriu as formalidades constitucionalmente consagradas, uma vez que foi aprovado com base no número 2 do art.º 88.º da CRDTL, quando se deve aplicar o número 3 do referido artigo.



### TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NUC: 0006/19/TRDIL

Os Senhores Deputados requerentes consideram que “o procedimento de superação do veto presidencial do Diploma não cumpriu as formalidades constitucionalmente consagradas, uma vez que foi aprovado com base no número 2 do art.º 88.º da CRDTL, quando se deve aplicar o número 3 do referido art.º” (conclusão W).

Sublinham que “o procedimento adotado no Parlamento Nacional para efeitos de superação do veto presidencial baseia-se no disposto no número 2 do art.º 88.º” quando «para que o Parlamento Nacional pudesse superar o veto presidencial, seria aqui necessário fundamentar e cumprir (“para a confirmação dos diplomas que versem matérias previstas no art.º 95.º) o que vem previsto no número 3 do art.º 88.º da CRDTL, o qual exige “a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior a maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções”.» (art.ºs 157.º e 155.º do articulado inicial).

O Parlamento Nacional defende que “a Lei em apreço não versa sobre qualquer uma das matérias consagradas no número 2 do art.º 95.º da Constituição. Pelo que, o veto foi superado de acordo com a maioria constitucionalmente exigida. Sem prejuízo, ainda que assim não se entenda, o que não se concede, e fosse exigível uma maioria de dois terços para confirmação do diploma em apreço, não se verifica o vício imputado no pedido de fiscalização. Efetivamente, na reunião plenária do dia 10 de janeiro de 2019, participaram na votação 42 Deputados, encontrando-se ausentes 23 Deputados. Dos votantes, 41 Deputados votaram a favor e 1 Deputado absteve-se, como consta da transcrição da referida reunião plenária que se junta em anexo, e cujo conteúdo se considera inteiramente reproduzido para todos os efeitos legais. Neste quadro, ainda que fosse exigida a maioria de dois terços dos Deputados presentes, superior a maioria dos Deputados em efetividade de funções (33), a verdade é que a mesma foi largamente superada.” (art.ºs 177.º a 182.º da sua resposta).

Examinado o texto da Lei 1/2019 (publicada no Jornal da República) regista-se que nela somente se afirma que “o Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do art.º 95.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:”.



**TRIBUNAL DE RECURSO**

Rua: Caicoli, Df1 tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR – NUC: 0006/19/TRDIL

Mas o vício que os Senhores Deputados requerentes apontam está no “procedimento adotado no Parlamento Nacional para efeitos de superação do veto presidencial”, por que o mesmo “baseia-se no disposto no número 2 do art.º 88.º” e não no n.º 3 desse art.º como entendem que devia ser.

Até à votação do projeto de lei o processo legislativo é exatamente o mesmo, quer seja exigida para a sua aprovação a maioria referida no n.º 2, quer seja a que figura no n.º 3, ambos do art.º 88.º da Constituição.

A diferença está, sim, no número de votos que num caso e no outro serão necessários para que a lei se considere aprovada.

Como realça o Parlamento Nacional, “na reunião plenária do dia 10 de janeiro de 2019, participaram na votação 42 Deputados, encontrando-se ausentes 23 Deputados. Dos votantes, 41 Deputados votaram a favor e 1 Deputado absteve-se”.

Assim é manifesto que, mesmo que se considere, como consideram os Senhores Deputados requerentes, que para a superação do veto do Senhor Presidente da República a aprovação da Lei 1/2019 exigia a maioria qualificada estabelecida no n.º 3 do art.º 88.º da Constituição, sempre tal maioria foi observada.

Consequentemente torna-se inútil discutir se, de facto, ao caso se aplica o n.º 3, e não o n.º 2, do art.º 88.º da Constituição. Se porventura se invocou o n.º 2 quando se devia ter invocado o n.º 3, isso não afeta a validade da aprovação. O que aqui é determinante é que, como se acabou de dizer, na votação participaram 42 deputados, votando 41 a favor e absteve-se um deles; estes números respeitam o exigido pelo n.º 3 do art.º 88.º. Sendo assim, se se entender que é esse o preceito aplicável à situação em análise, sempre se concluirá que a aprovação ocorrida no Parlamento Nacional observou a maioria aí exigida.

\*\*\*

5). As alterações previstas têm implicações diretas no regime orçamental e na política fiscal, as mesmas deveriam ter sido aprovadas nos termos das alíneas q) e p) do número 2 do art.º 95º.



170  
A



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfii tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR – NUC: 0006/19/TRDIL

Os Senhores Deputados requerentes também sustentam que “as alterações previstas têm implicações diretas no regime orçamental e na política fiscal” (conclusão X).

Segundo eles, com “as alterações previstas” viola-se “o constitucionalmente consagrado para efeitos de matérias de competência absoluta do Parlamento Nacional, nomeadamente no disposto nas alíneas q) e p) do número 2 do art.º 95.º”, “porque tais alterações concorrem diretamente com as previsões do Fundo Petrolífero, podendo implicar aumento de despesa ou diminuição de receita do principal financiador do Orçamento do Estado, o que levará, como consequência, ao desenvolvimento de políticas fiscais que se possam harmonizar com aquelas, sendo ambas matéria de reserva exclusiva ou absoluta do Parlamento Nacional.” (art.ºs 150.º, 140.º e 141.º do articulado inicial).

Para o Parlamento Nacional, “ainda que a Lei em apreço tivesse que ser decretada ao abrigo das alíneas p) e q) do art.º 95.º da Constituição, o que, repita-se, não se concede, a não indicação destas alíneas em nada afeta a conformidade constitucional da Lei.”

É verdade que “as alterações previstas” na Lei 1/2019 vão, com toda a probabilidade, ter reflexos nas “previsões do Fundo Petrolífero”. Mas, aceitando esse pressuposto como bom e sabendo, como sabemos, da importância que o Fundo Petrolífero tem no financiamento do Orçamento Geral do Estado, isso não implica, obrigatoriamente, o “desenvolvimento de políticas fiscais que se possam harmonizar com aquelas [as relativas ao aumento de despesa ou diminuição de receita]”. Tudo dependerá dos exatos efeitos (que não são necessariamente apenas negativos) que “as alterações previstas” na Lei 1/2019 venham a produzir nas “previsões do Fundo Petrolífero”.

Porém, mesmo que por causa da Lei 1/2019 venha a surgir a necessidade de “desenvolvimento de políticas fiscais que se possam harmonizar” com o aumento de despesa ou a diminuição de receita, serão então essas “políticas fiscais” que terão que



## TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149  
Proc. n.º 01/CONST/ FISCAL ABSTA/19/TR - NJC- 0006/19/TRDIL

objeto de indagação quanto ao (des)respeito pelo disposto no art.º 95.º n.º 2 p) e q) da Constituição.

A Lei 1/2019 nada regula em matéria de “política fiscal” e/ou de “regime orçamental”.

\*\*\*

### III. Decisão.

Nestes termos, e com os fundamentos expostos, deliberam os Juízes deste Coletivo do Tribunal de Recurso:

- a) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, da alteração introduzida à Lei 9/2005, de 3 de Agosto, pelo artigo 2.º da Lei 1/2019, de 18 de Janeiro;
- b) Não declarar, nem a inconstitucionalidade, nem a ilegalidade, com força obrigatória geral, das demais normas da Lei 1/2019, de 18 de Janeiro, identificadas no pedido dos Senhores Deputados requerentes.

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

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli 8 de Março de 2019

O Coletivo de Juízes do Tribunal de Recurso

Deolindo dos Santos  
(Relator)

Guilhermino da Silva

Maria Natércia Gusmão

*Votei Vencido o presente  
acórdão.*