

VENERANDOS JUÍZES DO TRIBUNAL DE RECURSO,

Adriano do Nascimento, Francisco Miranda Branco, Cidália Mesquita Ximenes, Noemia Sequeira, David “Mandati” Dias Ximenes, Maria Angélica R. C. Dos Reis, Antoninho Bianco, José Pacheco Soares, Lídia Norberta dos Santos Martins, Dário Madeira, Maria Anabela Sávio, Silvino Adolfo Moraes, Helena Martins Belo, Alexandrino Cardoso da Cruz, Nélia Soares Menezes, Mariano Fatubai Mota, Gabriela Alves, Felix da Costa “Anin Buras”, Fabião de Oliveira, José Sequeira “Somotxo”, Josefa Álvares Pereira Soares, António dos Santos “55”, Joaquim dos Santos, todos Deputados ao Parlamento Nacional (doravante apenas designados por “Requerentes”), vêm ao abrigo do disposto na alínea e) do artigo 150.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (doravante apenas designada por “CRDTL”), requerer

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* (doravante apenas designada por “Lei n.º 1/2019”), considerada na sua totalidade, **por violação do previsto 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 i), 116 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* (doravante apenas designada por “Lei do Fundo Petrolífero”),**

o que faz nos termos e com os seguintes fundamentos:

I-Nota Prévia

1.º

O pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade e ilegalidade da Lei n.º 1/2019, publicada em Jornal da República em 18 de janeiro de 2019, é deduzido perante este Douto Tribunal ao abrigo da **alínea e) do artigo 150.º da CRDTL**, que dispõe que podem requerer a declaração de inconstitucionalidade um quinto dos Deputados enquanto representantes dos cidadãos timorenses, dispondo, assim, de legitimidade ativa.

2.º

Competindo ao Supremo Tribunal de Justiça, nos termos do disposto na alínea a) do número 1 do artigo 126 da CRDTL, *“Aprecior e declarar a inconstitucionalidade e ilegalidade dos actos legislativos e normativos dos órgãos do Estado”*, e considerando que o artigo 164.º da mesma Lei Fundamental determina, no seu número 2, que *“Até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça todos os poderes atribuídos pela Constituição a este tribunal são atrevidos pela Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste”*, fica evidenciado que este Douto Tribunal é competente para conhecer o pedido.

1 - Da Lei n.º 1/2019

3.º

Importa, desde logo, salientar que a Lei n.º 1/2019 foi aprovada pelo Parlamento Nacional nos termos do número 1 do artigo 95.º da CRDTL e, conforme resulta do seu artigo 1.º e 2.º, tem como objeto a alteração dos artigos 2.º e 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas.

4.º

De entre as suas motivações, a Lei n.º 1/2019 refere que, no desenvolvimento da indústria petrolífera, o Plano Estratégico de Desenvolvimento previu o estabelecimento de uma companhia nacional de petróleo e o desenvolvimento do projeto *Tasi Mane* na costa sul; e que se pretende aproveitar ainda a “*boa oportunidade*” criada pelos Acordos celebrados nesta área para “*atualizar o enquadramento jurídico da participação do Estado em operações petrolíferas*”.

5.º

e, assim, “*deixar claro que a participação do Estado, de pessoas coletivas públicas e quaisquer outras pessoas coletivas integralmente detidas ou controladas por estas não ficam limitadas a uma participação máxima de 20% quando essa participação tenha por base uma transação comercial ou uma adjudicação nos termos da lei.*”.

6.º

Sublinha-se, ainda, a motivação da alteração no âmbito da exclusão ou não aplicação do visto prévio da Câmara de contas, a qual Se deve à “*natureza dos contratos a celebrar com vista à aquisição de direitos de exploração.*”.

7.º

Com a Lei n.º 1/2019 a definição de “*Tratado*” passa a ter o significado de “*Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimos no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018.*”.

8.º

De avultada importância é a alteração do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, relativo à *Participação do Estado e de outras pessoas coletivas públicas em Operações Petrolíferas*, nos seguintes termos:

ANTES	DEPOIS
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.	1. <u>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,</u> em Operações Petrolíferas é aprovada 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.	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.

ANTES	DEPOIS
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.	3. Cada Autorização estipulará o direito de Timor-Leste <u>ou de qualquer outra pessoa colectiva pública timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, a participar em Operações Petrolífera</u> , 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.	4. O <u>limite de vinte por cento (20%)</u> , previsto no número anterior, <u>não é aplicável aos casos em que a participação</u> de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa colectiva pública (timorense, incluindo entidades integralmente detidas ou controladas por estas, <u>é resultante de uma transação comercial ou de uma adjudicação nos termos da lei.</u>
	5. <u>A participação de Timor-Leste ou de qualquer outra pessoa colectiva pública timorense ou de entidades integralmente detidas ou controladas por estas</u> , pode ter lugar em qualquer fase das operações Petrolíferas, em conformidade com os termos e condições a estabelecer por contrato.
	6. <u>O Fundo Petrolífera pode ser aplicado directamente 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 15º da Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto, republicada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro.</u>
	7. <u>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 Petrolífera, 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.</u> (sublinhado nosso)

9.º

Ademais, estabelece o artigo 3.º da Lei n.º 1/2019 que as referidas alterações entram em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produzirão efeitos retroativos que se reportam ao dia 27 de setembro de 2018.

III - Análise jurídico-legal e constitucional da Lei n.º 1/2019

a) Do extravasamento do objeto declarado da Lei n.º 1/2019 e respetivas consequências no quadro jurídico legal e constitucional

10.º

Dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 1/2019 o seguinte: “A presente lei aprova a primeira alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro, sobre as Atividades Petrolíferas”.

11.º

Apesar de no objeto se declarar expressamente que se pretende alterar as disposições da Lei sobre as Atividades Petrolíferas, certo é que, se atendermos à redação do artigo no seu todo, o diploma não se limita às matérias reguladas por esta lei - leia-se Lei das Atividades Petrolíferas.

12.º

Desde logo, o número 6 da nova redação do artigo 22.º, dispendo que “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.”, introduz uma alteração material *ex novo*, aliás, uma regra especial para as aplicações do Fundo Petrolífero.

13.º

A introdução da norma tem implicações materiais ao nível do disposto na Lei do Fundo Petrolífero.

14.º

O número 6 do artigo 22.º remete para o disposto no número 4 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, com a alteração da Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro (doravante designada apenas por “Lei do Fundo Petrolífero”).

15.º

Pois bem, o artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero sobre as regras de investimento estabelece que “...() para se qualificar como investimento elegível, o instrumento de aplicação tem de ser emitido ou, o investimento situado, no estrangeiro, em jurisdição reconhecida internacionalmente” (sublinhado nosso).

16.º

A Lei n.º 1/2019 abre assim a amplitude de aplicações do Fundo para além do previsto na Lei do Fundo Petrolífera, em razão do instrumento de aplicação deixar de ter de ser emitido ou, o investimento situado, no estrangeiro, em jurisdição reconhecida internacionalmente, passando a considerar-se também o território nacional para estes efeitos.

17.º

De notar que a prática nos demonstra, à luz do cumprimento dos propósitos da criação do Fundo Petrolífero, que os bons investimentos são feitos em obrigações seguras e ações no estrangeiro “em *jurisdição reconhecida internacionalmente*”, condições que preenchem os requisitos da lei que, no fundo, tem como ratio a redução dos riscos associados e conservação do próprio Fundo, uma vez que é fundamental garantir adequadas condições de retorno (que a alteração contida na Lei n.º 1/2019 contraria).

18.º

A Lei do Fundo Petrolífero exige que o Ministro responsável se vincule aos princípios da diversificação da carteira, porém, *“com o objetivo de maximizar o retorno financeiro do Fundo Petrolífera em função do patamar de risco assumido, levando em conta a finalidade do Fundo, os condicionalismos em que opera e a capacidade de Timor-Leste para suportar os riscos.”*, conforme prescreve o número 1 do artigo 14.º.

19.º

Mais, nos termos do número 4 do referido artigo *“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 activos, 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 selecção, gestão e avaliação de cada instrumento financeiro individualizado dentro de certa classe de activos, tenham sido aprovados pelo Ministro e publicados”* (sublinhado nosso).

20.º

A letra do preceito referido remete, ainda, para o disposto no número 5 do artigo 14.º, o qual se passa a transcrever *“O Ministro apresenta ao Parlamento Nacional uma síntese da sua proposta de política de investimento do Fundo Petrolífero juntamente com o Relatório Anual do Fundo Petrolífera ou antes da tomada de quaisquer decisões que impliquem alterações na alocação dos principais activos.”* (sublinhado nosso).

21.º

Ora, com a redação do número 6 do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas introduzida pela Lei n.º 1/2019, 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**, ao arrepio das regras gerais de investimento previstas na Lei do Fundo Petrolífera.

22.º

Assim, a Lei n.º 1/2019 criou uma regra especial em que as Operações Petrolíferas no geral passam a poder ser diretamente financiados para efeitos de investimento do Fundo Petrolífero, **não observando o regulado na Lei do Fundo Petrolífero.**

23.º

Dentro da definição de *Operações Petrolíferas* plasmada na Lei das Atividades Petrolíferas, poderão estar incluídas atividades de prospeção de Petróleo; pesquisa, desenvolvimento, exploração, venda ou exportação de Petróleo; ou, construção, instalação ou operações de quaisquer estruturas, instalações ou apoios para o desenvolvimento, exploração e exportação de Petróleo, ou desmantelamento ou remoção de qualquer dessas estruturas, instalações ou apoios.

24.º

Ora, *Operações Petrolíferas* é um conceito bastante amplo.

25.º

E, ao incluir-se qualquer *Operação Petrolífera*, desde que no âmbito de qualquer transação comercial, como passível de investimento elegível pelo Fundo Petrolífero, cria-se, na prática, **uma norma especial aberta e menos exigente do que o previsto pelo diploma que regula efetivamente as regras de investimento do Fundo Petrolífero,**

26.º

pois, quanto às aplicações do Fundo tais regras se encontram definidas na Lei do Fundo Petrolífero.

27.º

Ora, extravasa-se o objeto previsto pela própria lei de alteração e dispendo em matérias relativas a legislação diversa!

28.º

podendo abranger qualquer tipo de investimento em qualquer atividade que se enquadre na definição de *Operações Petrolíferas*, bastando para o efeito que se trate de transação comercial (leia-se **qualquer negócio**)!!

29.º

Mas não só, se atendermos à definição de *Operações Petrolíferas* e ao critério da transação comercial, as aplicações do Fundo podem abranger investimentos em ativos patrimoniais e/ou financeiros sem qualquer retorno, seja a curto, médio ou longo prazos, consubstanciando verdadeira despesa pública, com implicações diretas na rentabilidade do Fundo.

30.º

Nesses termos, a redação do número 6 do artigo 22.º é um *“cheque em branco”* passado ao Governo que poderá proceder a aplicações do Fundo Petrolífero em qualquer *Operação Petrolífera*, ou seja, em qualquer negócio, desde que objeto de contrato mesmo que não se considerem “investimento elegível”, ao abrigo das regras de investimento, conforme artigos 14.º e 15.º da Lei do Fundo Petrolífero,

31.º

vinculando o Estado em matérias de verdadeiro interesse nacional, o que terá necessariamente implicações no aproveitamento de capital do Fundo Petrolífero e, conseqüentemente, repercussões económico-financeiras sérias para o país.

32.º

Ora, atentam-se à importância e valor jurídico e socioeconómico da Lei do Fundo Petrolífera.

33.º

Resulta desde logo do preâmbulo da Lei do Fundo Petrolífero que a mesma pretende estabelecer os parâmetros principais para a operação e gestão do Fundo, gestão das receitas, regras sobre aplicações directamente pelo Fundo, regras sobre transferências para o Orçamento do Estado, bem como sobre a responsabilização do Governo, visando o cumprimento do preceituado no artigo 139.º da CRDTL.

34.º

O mesmo Preâmbulo refere que o Fundo Petrolífero foi criado com o objetivo de contribuir para a gestão eficaz dos recursos petrolíferos e para uma política fiscal sustentável: *“O Fundo Petrolífero deve contribuir para uma gestão sensata dos recursos petrolíferos para benefício da geração actual e das gerações vindouras. O Fundo Petrolífero será uma ferramenta que irá contribuir para uma boa política fiscal, em que se considere e pondere devidamente os interesses a longo prazo dos cidadãos de Timor-Leste.”*

35.º

Aliás, o Fundo foi criado depois de mais de um ano de debate público e consultas extensivas com toda a sociedade civil, que, num processo transparente, inclusive e prolongado, criou os mecanismos necessários à fiscalização e acompanhamento da utilização do dinheiro, bem como responsabilização, de forma que as receitas da exploração do petróleo beneficiem as gerações futuras.

36.º

A Lei do Fundo Petrolífero estabelece os mecanismos de alocação de tais receitas ao Orçamento Geral do Estado admitindo, desde logo, o financiamento do Orçamento Geral de Estado.

37.º

Sendo certo que, e conforme resulta da Lei do Fundo Petrolífero *“O Fundo (...) deverá ser integrado de forma coerente no Orçamento de Estado”*.

38.º

Assim, é um fato inegável que o Fundo Petrolífero não só permite que as suas receitas possam ser transferidas para o Orçamento do Estado, como tem sido efetivamente a prática, desde a sua criação, representando quase a totalidade do financiamento do Orçamento do Estado.

39.º

Por exemplo, no Decreto do Parlamento Nacional n.º 4/V - Orçamento Geral do Estado para 2019, quase 80% do financiamento do Orçamento do Estado provém do Fundo Petrolífero, o que evidencia bem a importância deste no quadro do financiamento das políticas públicas.

40.º

Pela sua importância no nosso Ordenamento Jurídico, a Lei do Fundo Petrolífero é **uma lei de valor reforçado ou que possui características de lei ordinária com carácter de prevalência ou preeminência sobre as demais leis ordinárias posteriores que com ela conflituem**, conforme se reconhece no seu artigo 4.º, que dispõe o seguinte: *“Para efeitos da presente Lei, em caso de conflito entre o disposto na presente Lei e o disposto na lei de Timor-Leste sobre o orçamento e gestão financeira, ou entre o disposto na presente Lei e o clausulado de uma Autorização Petrolífera, as disposições da presente Lei prevalecerão.”* (sublinhado nosso)

41.º

Veja-se ainda neste sentido o Acórdão do Tribunal de Recurso proferido no Proc. n.º 4/2008 publicado em Jornal da República a 26 de novembro de 2008, no qual se decidiu em sede de fiscalização abstrata da constitucionalidade o seguinte: *“Embora a Constituição não reconheça a natureza de leis com “valor reforçado”, a redação dos artigos 95 n. 2 al. l) e m), 96 n. 2, 97 n. 2, 126 n. 1 al. a), apontam para que um tal valor reforçado possa ser reconhecido a outros actos legislativos que violem essas outras leis. “*

42.º

Continua o referido Acórdão, *“essas leis não podem ser afetadas por leis posteriores que não tenham precisamente essa mesma função, não procedendo, pois, em tais casos o princípio “lex posterior lex interior derogat”,*

43.º

*“mesmo sem qualquer indicação específica na letra da Constituição, fazendo uma interpretação teleológica, entendemos que a Lei do Fundo Petrolífera é uma lei **“constitucionalmente necessária”**”*

no sentido em que a ela cabe definir um quadro legal sobre a utilização dos recursos naturais em virtude da especial função que é atribuída pela Constituição e da importância que representa para o país em termos actuais e futuros. “ (sublinhado nosso)

44.º

Rematando aquela decisão que, “*não restam dúvidas que a lei do Fundo Petrolífero tem a natureza de lei com “valor reforçado” ou, poderá assim entender-se que, possui características de prevalência ou proeminência sobre leis ordinárias, em caso de conflito entre estas e aquela, por autovinculação legislativa do Parlamento Nacional*, que assim o considerou no âmbito das suas competências legislativas.

45.º

Saliente-se, o próprio Parlamento Nacional conferiu à Lei do Fundo Petrolífero, através do artigo 4.º, o carácter de prevalência ou proeminência sobre os outros atos legislativos posteriores que a possam contrariar ou que com ela conflituem (salvo em caso de lei própria de alteração da Lei do Fundo Petrolífero).

46.º

Pelo que, sendo a Lei do Fundo Petrolífero uma lei com valor reforçado e no sentido do acima articulado, a alteração legislativa prevista no número 6 do artigo 22.º padece de ilegalidade, pois determina uma norma especial que amplia as regras e qualificação de investimentos elegíveis para efeitos de aplicações diretamente pelo Fundo Petrolífero, as quais se encontram previstas precisamente nos seus artigos 14.º e 15.º.

47.º

Padecendo igualmente de inconstitucionalidade em virtude do disposto no artigo 139.º da CRDTL, uma vez que a Lei do Fundo Petrolífero visa sobretudo o cumprimento e o desenvolvimento daquele.

48.º

Assim, se o Parlamento Nacional pretende, em acréscimo ao que decorre do objeto enunciado no preâmbulo e no artigo 1.º da Lei n.º 1/2019, clarificar que o Fundo Petrolífero pode investir em Operações Petrolíferas, através de transações comerciais e por intermédio do Timor Gap, EP, deve fazê-lo através de alteração à Lei do Fundo Petrolífero.

49.º

A Lei das Atividades Petrolíferas não pode servir de mecanismo para alterar sub-repticiamente disposições de outra lei, especialmente quando se trate de uma lei de valor reforçado, no caso vertente da Lei do Fundo Petrolífero, quando, aliás, o artigo 1.º da Lei n.º 1/2019 estabelece que o diploma tem como objeto apenas a alteração à Lei das Atividades Petrolíferas.

50.º

O que se pretende com este estratagema é fazer entrar pela janela o que não entrou pela porta – no fundo, o que se enseja é, através de uma singela alteração à Lei das Atividades Petrolíferas, proceder-se a uma alteração de fundo à Lei do Fundo Petrolífero, uma lei de valor reforçado cujas alterações anteriores passaram sempre por um exigente processo de consulta pública prévia.

51.º

E, como acima se esclarece, a Lei do Fundo Petrolífero visa cumprir o disposto no artigo 139.º da CRDTL.

Vejamos,

52.º

A Constituição protege a dimensão económica dos recursos naturais, pois a sua exploração e as receitas que dela decorrem são de enorme significado para a economia e desenvolvimento de Timor-Leste.

53.º

Pois, como anteriormente se teve oportunidade de referir, a esmagadora maioria das receitas inscritas nos sucessivos Orçamentos Gerais do Estado provêm do Fundo Petrolífero, afirmação inegável e de notória conhecimento, e são as receitas do Fundo Petrolífero aplicadas com a objetiva de maximização dos rendimentos, sendo esta a base para se efetivar aplicações diretas, através de transferências diretas autorizadas.

54.

Devem os recursos naturais, como refere o número 1 do artigo 139.º da CRDTL, “*ser utilizados de forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional*”, mais dispendo o número 2 do referido artigo que as condições de aproveitamento dos recursos naturais devem “*servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias, nos termos da lei*”, o que é o caso da Lei do Fundo Petrolífero, lei de valor reforçada conforme já se teve oportunidade de referir.

55.º

No seguimento, deve fazer-se notar que o capital acumulado do Fundo Petrolífero deve ser canalizado para investimentos elegíveis, de rendimento fixo, como obrigações ou títulos de dívida, ou rendimento variável, como ações cotadas, e “*outros investimentos elegíveis*” que reúnam as exigentes condições e requisitos previstos nos termos da Lei do Fundo Petrolífero.

56.º

Em face do exposto, conclui-se que o novo número 6 do artigo 22.º introduz uma exposição maior a riscos pela pretensão de utilizar até 5% do capital acumulado do Fundo Petrolífero em aplicações diretas sem que cumpram as regras previstas para a qualificação de investimentos elegíveis, quando se trate de “*outros investimentos*”, aplicações essas a Operações Petrolíferas e desde que se trate de transação comercial e por intermédio da Timor Gap, EP.,

57.º

desvirtuando o Fundo Petrolífero e fazendo perigar este precioso e insubstituível ativo do Povo Timorense, sendo esta uma norma especial que abre a possibilidade do Fundo Petrolífero poder ser aplicado diretamente a qualquer *Operações Petrolíferas* e em qualquer das suas fases, um conceito vago cujo significado é demasiado amplo.

58.º

As aplicações diretamente a partir do Fundo Petrolífero, nos termos do número 4 do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero estão, e bem, sujeitas a regras gerais de investimento bem definidas e exigentes, dando prioridade a ativos financeiros de elevada liquidez, tendo ainda de ser cumprido o “objetivo de maximizar o retorno financeiro do Fundo” motivo pelo qual a carteira de investimentos deve integrar ativos suficientemente líquidos “*de modo a poder responder de forma imediata às transferências solicitadas pelo Orçamento de Estado*”, conforme previsto pelos números 1 e 2 do artigo 14.º.

59.º

Ora, **qualquer aplicação do Fundo tem obrigatoriamente de respeitar a qualificação prevista pelas regras de investimento ao abrigo do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero**, pois o fim último das aplicações é de elevar o capital acumulado, de forma a responder aos níveis de financiamento que solicita o Orçamento do Estado.

60.º

Reitera-se que a introdução do número 6 ao artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas abre a possibilidade de investimento a título de “*outros investimentos*”, conforme previsto no número 4 do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero, em qualquer Operação Petrolífera à margem dos requisitos e regras de investimento previstos na Lei do Fundo Petrolífero que, não necessitando de respeitar as regras de retorno financeiro e controlo de risco, colocarão seriamente em causa a sustentabilidade do Fundo Petrolífero, pelo alargamento das suas aplicações.

61.º

E mais, não se trata apenas de diferenças procedimentais, pois a dotação para o investimento decorrerá diretamente do Fundo Petrolífero, à margem das exigências de elegibilidade dos investimentos.

62.º

O número 6 do artigo 22.º, conforme prevê a Lei n.º 1/2019, caracteriza-se como uma norma indevidamente extensiva e ampla, geradora de incerteza jurídica e com implicações na sustentabilidade e prossecução dos fins do próprio Fundo Petrolífero, o que viola claramente o disposto no artigo 139.º da CRDTL no sentido em que, desprotege o próprio Fundo e, ao fazê-lo, coloca em causa o que nele corresponde à proteção da regra constitucional da reserva financeira obrigatória.

63.º

Ora, a regra constitucional da reserva financeira obrigatória tem a sua concretização e densificação é através das regras de investimento elegível e rendimento sustentável, conforme artigos 14.º e 15.º da Lei do Fundo Petrolífero.

64.º

Com impacto direto na rentabilização do Fundo Petrolífero e na capacidade de financiamento do Orçamento Geral do Estado!

65.º

Ora, neste âmbito deve referir-se que o Orçamento do Estado conta sobretudo com as transferências do Fundo Petrolífero e, assim, nos últimos anos o limite de transferências do capital acumulado tem sido continuamente acima dos Rendimento Sustentável Estimado, pois que, nos termos da alínea d) do artigo 9.º da Lei do Fundo Petrolífero, se determina que tais transferências tenham como critério de justificação o interesse superior de Timor-Leste, a longo prazo.

66.º

Sendo fundamental considerar, não só a evolução das transferências anuais, mas a sua relação com a fonte de receitas públicas.

67.º

Os resultados da aplicação de receitas petrolíferas pelo Fundo Petrolífero constituem a base de financiamento do Orçamento do Estado e, por isso, criando exceções às regras sobre “investimento

elegível”, controlo de risco, gestão prudente e até reforço da reserva financeira constitucional obrigatória, contrariam-se os princípios inerentes à sustentabilidade do Fundo Petrolífero e do próprio Orçamento do Estado, que depende daquele.

68.º

Aliás, a redação do número 6 do artigo 22.º, ao permitir aplicações diretas do capital acumulado do Fundo Petrolífera, aquém do Orçamento do Estado, em Operações Petrolíferas que não reúnem os requisitos de “*investimento elegível*”, haverá naturalmente que procurar mais financiamento a partir de receitas não petrolíferas com impacto em matéria de política fiscal,

69.º

na medida em que, se o montante acumulado do Fundo Petrolífera é menor, conseqüentemente, o montante de transferências será variável e também ele menor.

70.º

E, é a própria lei que determina que o Fundo Petrolífera deverá ser integrado de forma coerente no Orçamento do Estado, representando corretamente o desenvolvimento das finanças públicas em prol das necessidades da geração atual e das gerações vindouras.

71.º

De frisar que o mesmo raciocínio lógico se fará a partir da redação do artigo 22.º da Lei n.º 1/2019 tido no seu todo,

72.º

pois, pretende o preceito ampliar a participação do Estado em Operações Petrolíferas também a outras entidades, pessoas coletivas públicas detidas ou controladas por aquele,

73.

admitindo, na previsão do número 4, **que a quota limite de 20%** relativa à participação do Estado ou outras pessoas coletivas públicas detidas ou controladas por aquele em Operações Petrolíferas **não se aplique** quando tal resulte de uma transação comercial.

74.º

E, tão grave quanto essa exclusão, as participações podem ocorrer em qualquer fase das Operações Petrolíferas!!, conforme decorre do número 5 do artigo 22.º - podendo resultar numa despesa com retorno financeiro remoto **ou mesmo nulo** dado os riscos envolvidos em Operações Petrolíferas, cujas estimativas são meras previsões de médio e longo prazo, com variações económico-financeiras oscilantes.

75.º

Levando, assim, 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.

76.º

Pelo que, nos 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 artigo 139.º da CRDTL.

b) Da exclusão do visto prévio da Câmara de Contas

77.º

Por forma a acentuar a violação do constitucionalmente consagrado ao nível dos recursos naturais conforme se tem vindo a descrever, o número 7 do artigo 22.º da Lei n.º 1/2019 afasta a possibilidade um visto previa da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal ed de Contas para *“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...”!*

78.º

Exclui-se, assim, o visto prévio da Câmara de Contas para a celebração de todo o tipo de atos e/ou contratos, com implicações financeiras e incidência na sustentabilidade do Fundo Petrolífero e do próprio Orçamento do Estado, possibilitando que os limitados recursos financeiros do Estado Timorense possam ser “aplicados” a outros fins...

79.º

De facto, o visto prévio representa uma garantia e segurança importante, uma barreira única e de última linha contra os atos de má gestão, que por negligência ou criminoso intencionalidade, impedindo que o Estado fique vinculado por ações do Governo que não correspondam às disponibilidades orçamentais, num sector da maior importância para o país,

80.º

não sendo demais voltar a referir que o Fundo Petrolífero financia por excelência o Orçamento do Estado.

81.

Note-se que as decisões de participação em Operações Petrolíferas encontram-se sempre associadas a um aumento da despesa ou diminuição das receitas.

82.º

E, afastando a possibilidade de visto prévio, havendo somente sujeição a fiscalização a *posteriori*, impede-se que se neguem pela via judicial despesas desnecessárias que podem resultar numa baixa rentabilidade do Fundo Petrolífero,

83.º

colocando em causa **princípios de transparência** na gestão financeira do Fundo Petrolífero.

84.º

Aliás, prescreve o artigo 32.º da Lei do Fundo Petrolífero que “A gestão do Fundo Petrolífera será efetuada e os deveres correlativos de todos os intervenientes relevantes serão cumpridos, dentro dos [line missing] (sublinhado nosso) devendo estar assegurada a transparência e acesso a informação.

85.º

Ademais, a criação destes riscos viola o disposto na Lei do Fundo Petrolífero, o qual tem a finalidade de estabelecer um fundo de rendimento, a partir da exploração neste sector, para satisfazer as necessidades orçamentais, com impacto direto no desenvolvimento sustentável e, bem assim, nos direitos fundamentais dos cidadãos.

86.º

Violando, conseqüentemente, o previsto no artigo 139.º da CRDTL.

Sem prescindir,

c) Da alteração da Definição de “Tratado”

87.º

De acordo com a alteração prevista pela Lei n.º 1/2019 relativa ao artigo 2.º da Lei das Atividades Petrolíferas, “Tratado” significa o “*Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimos no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018*”.

88.º

Ora, estabelece o número 2 do artigo 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 respectivos órgãos competentes e depois de publicadas em jornal oficial.*” (sublinhado nosso).

89.º

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 artigo 95.º da CRDTL.

90.º

Assim, a Constituição prevê que são da competência exclusiva Parlamento Nacional as deliberações em matéria de fronteiras marítimas e ainda a aprovação e/ou ratificação de tratados e convenções internacionais.

91.º

Ora, o Tratado celebrado em 6 de março de 2018 entre República Democrática de Timor-Leste e a Austrália não foi ainda objeto de ratificação nos termos do previsto e constitucionalmente consagrado.

92.º

Nesses termos, um tratado ou acordo internacional só integrará a ordem jurídica interna timorense quando tenham sido alvo de ratificação pelo órgão competente - Parlamento Nacional - e depois de publicada no jornal oficial.

93.º

Não se compreende como pode esta disposição incluir, como se já fizesse parte da ordem jurídica interna timorense, uma definição de Tratado não ratificado pelo Parlamento Nacional!

94.º

Não pode, à luz do disposto na CRDTL, um tratado ou acordo internacional vigorar na ordem jurídica interna, constando já de um diploma legislativo ou lei ordinária, sem antes ter sido ratificado pelo órgão competente, uma vez que, sem estarem cumpridos estes procedimentos e instrumentos constitucionalmente consagrados, o mesmo não consta da ordem jurídica interna.

95.º

Sublinhe-se, o Tratado não tem qualquer validade na ordem jurídica interna pois não foi alvo do resultado do exercício de uma competência exclusiva do Parlamento Nacional constitucionalmente consagrada.

96.º

Ainda que se possa argumentar que se trata de uma definição, deve considerar-se que, à luz do supra mencionado, não pode uma definição constante de um diploma legal ter um objeto que inexistente na ordem jurídica interna e, portanto, não poderá produzir qualquer efeito jurídico.

97.º

Desta forma, a alteração do artigo 2.º da Lei das Atividades Petrolíferas no que se refere à definição de Tratado aplicará as regras relativas às operações petrolíferas e constantes da lei a uma definição de área estabelecida (e bem assim objeto de alterações em relação ao significado anterior) através de acordo internacional não ratificado e que não consta, por isso, da ordem interna timorense.

98.

Ora, a lei ordinária não pode tratar conceitos como se fizessem parte da ordem jurídica interna ultrapassando as competências exclusivas e específicas do Parlamento Nacional nesta matéria, sobretudo quando se trata de matéria de considerado interesse nacional,

99.º

sob pena de violação da norma constitucional que remete para a exclusividade do Parlamento Nacional *“legislar sobre: a) As fronteiras da República Democrática de Timor-Leste (...)”* e *“aprovar e denunciar acordos e ratificar tratados e convenções internacionais”*, conforme dispõe a alínea a) do número 2 do artigo 95.º.

100.º

Esta alteração legislativa é ainda profundamente infeliz, na medida em que influi na definição de Território contida na Lei das Atividades Petrolíferas, introduzindo desnecessária incerteza jurídica num elemento de supina imponência no nosso Ordenamento Jurídico.

101.º

De facto, nos termos do artigo 2.º daquela lei, o *Território de Timor-Leste “consiste no território de Timor Leste, **incluindo o seu mar territorial, em conjunto com a sua zona económica exclusiva e plataforma continental**, relativamente ao qual ao abrigo do direito internacional, Timor-Leste goza de direitos de soberania para efeitos de pesquisa e exploração dos seus recursos naturais”*.

102.º

Ora este âmbito de limitação geográfica não é idêntico tendo por referência o Tratado do Mar de Timor celebrado em 20 de maio de 2002 entre o Governo de Timor-Leste e o Governo da Austrália ou o Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respectivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado em 6 de março de 2018.

103.º

Por via desta alteração legislativa, o âmbito geográfico de aplicação da Lei de Atividades Petrolíferas passa a estender-se, com efeito retroativo a 27 de setembro de 2018 (!), a uma porção territorial que não é ainda parte do território nacional, considerando que o Tratado celebrado em 6 de março de 2018 não foi ratificado pelo Parlamento Nacional.

104.º

Mais, apenas deveria ter esse tratamento após a ratificação do Tratado!

105.º

Assim, e à luz do Direito, o Tratado não existe na ordem jurídica interna, não podendo o Parlamento dar-lhe tratamento sem prévio instrumento de ratificação, sob pena de violação das normas constitucionais aplicáveis, conforme se expôs *supra*.

Sempre sem prescindir,

d) Da delegação de competência no Primeiro-Ministro

106.º

No que se refere à nova redação do número 1 do artigo 22.º deve esclarecer-se que se mantém a possibilidade de delegação no Primeiro-Ministro de competências próprias do Conselho de Ministros em matéria de participação em Operações Petrolíferas.

107.º

Sendo certo que, nos termos da Lei n.º 1/2019, a participação do Estado em Operações Petrolíferas foi alargada a “*outras pessoas coletivas públicas timorenses, incluindo através de integralmente detidas ou controladas por estas*”.

108.º

Ora, as competências do Conselho de Ministros e do Primeiro-Ministro encontram assento constitucional nos artigos 116.º e 117., respetivamente, da CRDTL.

109.º

Com relevância para a presente, ressalta desde logo à vista o que estabelece a alínea e) do artigo 116.º, competindo ao Conselho de Ministros “Aprovar os atos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas”,

110.º

sendo uma competência efetivamente atribuída constitucionalmente a este órgão colegial.

111.º

Ora, a decisão de participação em Operações Petrolíferas tem, indiscutivelmente em si associadas o aumento ou diminuição das receitas ou despesas publicas,

112.º

sendo uma consequência necessário dessa decisão.

113.º

Atente-se à letra e espírito do artigo 116.º da CRDTL, é a própria Constituição que atribui e define as competência do Conselho de Ministros.

114.º

Numa primeira linha de análise jurídica, as competências do Conselho de Ministros asseguram o princípio da colegialidade e justificam-se pois a decisão colegial é, no fundo, um instrumento do

Governo que permite executar objetivos políticos com consequências económico-financeiras – matérias de extrema importância.

115.º

Mas muito mais, a Constituição expressamente define as competências do Conselho de Ministros, *“criando aqui uma reserva constitucional de competência que permite extrair um determinado equilíbrio institucional de poderes”* (sublinhado nosso), conforme entendimento do Professor Doutor Paulo Otero in Direito Constitucional Português, Vol. II, Princípios de Organização e Funcionamento do Poder Político, pág. 49 a 53.

116.º

E, assim, este recorte constitucional de competências consagra o princípio da imodificabilidade de decisões.

117.º

pois, e conforme o referido autor, se é a própria Constituição a definir a competência de determinadas estruturas decisórias *“A delegação de poderes não se pode fazer ao abrigo de normas implícitas: a Constituição exige para a delegação a existência de uma expressa previsão normativa habilitante; (...) Os poderes conferidos pela Constituição a um Órgão só podem ser delegados, por esse órgão, num outro órgão se existir norma constitucional habilitante: a falta de delegação constitucional expressa torna a delegação inconstitucional (...)”* (sublinhado nosso)

118.º

Assim, emana da própria Constituição o entendimento de que a delegação de poderás conduz a um total esvaziamento do princípio da imodificabilidade da competência do princípio da especialidade dos órgãos de soberania e do próprio princípio da colegialidade.

119.º

Ainda assim, não se proíbe a existência de normas que permitam modificar ou alargar o número de competências definidas pela Constituição, porém, é sempre exigida habilitação normativa constitucional para o concretizar,

120.º

inexistindo previsão normativa de delegação conferida pela Constituição.

121.º

Note-se que, a competência constitucionalmente atribuída pela alínea e) do artigo 116.º encontra especial relevância quando estamos perante decisões sobre aumento ou diminuição de despesa, uma vez que, desta forma, entramos no campo económico-financeiro,

122.º

sendo certo que, assim o entendeu o legislador constituinte.

123.º

Ora, uma decisão sobre a participação de Timor-Leste ou de outras pessoas coletivas públicas timorenses, incluindo através de integralmente detidas ou controladas por estas em Operações Petrolíferas tem, em qualquer ato, incidência financeira!

124.º

Assim, não pode a lei ordinária estabelecer uma delegação de competências atribuídas constitucionalmente sem que haja uma norma habilitadora constitucional, ou por outras palavras,

não há norma constitucional habilitadora que possibilite a concretização desta delegação de competências!

125.º

Pelo que, se considera que a delegação de competências prevista conflitua com o disposto na alínea e) do artigo 116.º da CRDTL, bem como viola os princípios da especialidade dos órgãos de soberania e da imodificabilidade das competências e, por isso, se encontra ferida de inconstitucionalidade.

e) Da entrada em vigor e produção de efeitos

126.º

A Lei n.º 1/2019, no seu artigo 3.º, estabelece ainda que *“A presente Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos desde o dia 27 de setembro de 2018.”*,

127.º

Não se compreende a determinação da aplicação retroativa da lei a esta data tão específica.

128.º

No entanto, tendo em conta a alteração de significado de *“Tratado”*, o qual será, nos termos da Lei n.º 1/2019, *“o Tratado entre a República Democrática de Timor-Leste e a Austrália que estabelece as Respetivas Fronteiras Marítimas no Mar de Timor, celebrado a 6 de março de 2018”*,

129.º

a data de produção de efeitos parece estar associada à 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 do Great Sunrise, Participação de Timor-Leste em Operações Petrolíferas e Transferência dos Referidos Interesses Participativos e Direitos a favor do Timor Gap, E.P. ou às suas subsidiárias para detenção e gestão dos mesmos em nome e representação do Estado de Timor-Leste”*

130.º

Se assim se entender, cabe esclarecer que é ao Governo ou a o 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 t) do número 1 do artigo 115.º e da alínea d) do artigo 116.º ambos da CRDTL.

131.º

Nesse sentido, a competência de estabelecer a retroatividade em virtude da celebração do Contrato deve resultar da sua aprovação pelo órgão que o discutiu e efetivamente o aprovou.

132.º

Em face do exposto, a retroatividade prevista na lei encontra-se em desconformidade com o princípio da especialidade dos órgãos de soberania e separação de poderes constitucionalmente consagrada.

133.º

Ou por outras palavras, o processo legislativo não pode ser um veículo a utilizar a posteriori como forma de certos atos e/ou contratos celebrados se puderem compatibilizar e harmonizar com a legislação em vigor à data da sua celebração!

Ainda sem prescindir,

f) Da violação do número 2 alíneas q) e p) do Artigo 95.º

134.º

Dado todo o supra exposto, deve ser alvo de análise o facto da Lei n.º 1/2019 ter sido decretada pelo Parlamento Nacional nos termos do número 1 do artigo 95.º da CRDTL que estabelece que *“Compete ao Parlamento Nacional legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país.”*

135.º

Ora, esta é uma previsão genérica que consagra um princípio de preeminência do exercício da função legislativa pelo Parlamento Nacional.

136.º

No entanto, há questões básicas da política interna e externa do país que poderão encontrar-se no âmbito do leque de competências do Governo, e é por isso que o número 2 do artigo 95.º elenca claramente matérias de intervenção legislativa, como forma de desenvolver e especificar devidamente o conceito genérico do previsto no número 1 do mesmo artigo.

137.º

Ou seja, e no elenco previsto pelo número 2 do referido artigo que o texto constitucional define as matérias fundamentais específicas sobre as quais o Parlamento Nacional tem competência legislativa exclusiva.

138.º

De entre as matérias elencadas, veja-se o disposto nas alíneas q) e p) do número 2 do artigo 95.º, em que matérias de política fiscal e regime orçamental, respetivamente, são de reserva absoluta do Parlamento Nacional.

139.º

Dado o supra exposto, considera-se que as alterações à Lei das Atividades Petrolíferas tem implicações e consequências diretas em matérias de política fiscal e orçamental, conforme se expôs.

140.º

Sobretudo porque tais alterações concorrem diretamente com as previsões do Fundo Petrolífera, podendo implicar aumento de despesa ou diminuição de receita do principal financiador do Orçamento do Estado,

141.º

que levará, como consequência, ao desenvolvimento de políticas fiscais que se possam harmonizar com aquelas,

142.º

sendo ambas matéria de reserva exclusiva ou absoluta do Parlamento Nacional.

143.º

Por outro lado, a Lei n.º 1/2019 não observa as regras previstas pela Lei do Fundo Petrolífero, aliás, contraria as regras gerais de investimento nela previstas e todos os seus princípios conformadores.

144.º

Conforme se teve oportunidade de referir, a Lei do Fundo Petrolífero tem um valor constitucionalmente referenciado e relevante, uma vez que define o quadro constitucional de utilização e conservação dos recursos naturais e constituição de reserva financeira obrigatória, que deve concretizar-se através de lei ordinária e a própria assim o expressa.

145.º

Mas mais, conforme decorre do preâmbulo da Lei do Fundo Petrolífero, esta *“estabelece os parâmetros principais para a operação e gestão do Fundo Petrolífero. Rege a recolha e gestão de receitas associadas com a riqueza petrolífera, regula as transferências para o Orçamento de Estado (...)”, aliás, “deverá ser integrado de forma coerente no Orçamento de Estado”*.

146.º

O Parlamento Nacional atribuiu especial relevância à proteção dos recursos naturais, reconhecendo a importância da afetação das receitas desses recursos para o financiamento do Orçamento do Estado.

147.º

Aliás, reitera-se que, na prática é o Fundo Petrolífero que financia por excelência o Orçamento.

148.º

Pelo que se entende que legislar matérias inerentes a investimentos do próprio Fundo Petrolífero, geradoras de aumento de despesa pública, sem o valor de dotação orçamental, incluindo a possibilidade de atividades com a natureza do setor de extrema importância como o setor petrolífero, é permitir uma dualidade de vias de alocação de fundos públicos,

149.º

confluindo diretamente com matéria orçamental, designadamente com o princípio da unidade orçamental, uma vez que estes aspetos deveriam ser tratados em sede orçamental.

150.º

Nesses termos, considera-se que se viola 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 artigo 95.º, uma vez que a Lei n.º 1/2019 deveria ter sido decretada com base no preceito referido.

III - Do processo parlamentar de aprovação da Lei n.º 1/2019

151.º

Nos termos do número 1 do artigo 95.º da CRDTL, “Compete ao Parlamento Nacional legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país”, sendo esta uma previsão genérica desenvolvida nos números seguintes, nos termos da qual o Parlamento Nacional aprovou a Lei n.º 1/2019.

152.º

O Projeto de Lei que culminou com a promulgação da Lei n.º 1/2019 foi de iniciativa dos Deputados das Bancadas dos Partidos Políticos da Aliança da Maioria Parlamentar (CNRT, PLP, KHUNTO), UDT e Frente Mudança, tendo sido debatido e aprovado em Plenário do Parlamento Nacional e enviado ao Presidente da República para efeitos de promulgação sob Decreto n.º 3/V do Parlamento Nacional,

153.º

o qual foi objeto de veto, nos termos do previsto no número 1 do artigo 88.º da CRDTL, e ao abrigo das competências constitucionais próprias do Presidente da República (artigo 85.º alínea c) da CRDTL).

154.º

Em cumprimento do disposto no número 1 do artigo 88.º, parte final, ao diploma foi solicitada nova apreciação pelo Parlamento Nacional.

155.º

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 artigo 95.º”*) o que vem previsto no número 3 do artigo 88.º da CRDTL, o qual exige *“a maioria de dois terços dos Deputados presentes; desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efetividade definições”*.

156.º

De facto, a CRDTL considera que, por se tratar aqui de matérias de reserva legislativa absoluta do Parlamento Nacional, a superação do veto deve cumprir exigências mais rigorosas do que as previstas para outras matérias, não incluídas na previsão do artigo 95.º, conforme prescreve o artigo 88.º no seu número 2.

157.º

Ora, o procedimento adoptado no Parlamento Nacional para efeitos de superação do veto presidencial baseia-se no disposto 119 num' em 2 do artigo 88.º, conforme documento enviado para promulgação - **Doc. 1.**

158.º

E, tendo sido decretada a Lei n.º 1/2019 nos termos do número 1 do artigo 95.º, não pode a superação do veto presencial ter lugar ao abrigo do revisto no número 2 do artigo 88.º, no qual se exige apenas o voto da maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções.

159.º

Assim, verifica-se, formalmente, um erro de Direito na qualificação do procedimento de superação do veto presidencial.

160.º

Pelo exposto, deve considerar-se a nulidade do ato legislativo por se basear num verdadeiro erro de Direito, concretamente pela superação de veto não cumprir os requisitos constitucionais previstos no número 3 do referido artigo, sendo certo que a Lei n.º 1/2019 é decretada ao abrigo da reserva de lei formal do Parlamento Nacional, conforme artigo 95.º da CRDTL.

IV - 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 i), 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.

- 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 objecto, 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, EP., 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. [missing text] 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 representa a reserva financeira obrigatória gerada a partir dos recursos naturais, conforme previsto nos números 1 e 2 do artigo 139.º da CRDTL, 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. [missing line] 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.
- 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 i 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 I, 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 o 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.
- V. [missing line] 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 i) 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!!

V – DO PEDIDO

Pelas razões expostas, os Deputados ao Parlamento Nacional abaixo-assinados, em número superior a um quinto dos Deputados em efetividade de funções, ao abrigo do disposto na alínea e) do artigo 150.º da CRDTL, requerem ao Tribunal de Recurso que venha apreciar em sede de fiscalização abstrata sucessiva, para obter a 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 pela Lei n.º 1/2019, de 18 de janeiro.

P.E.D.

Dili, 30 de janeiro de 2019

Os Deputados,

[23 signatures]

Doc. 1

Senhor Presidente da República

Francisco Guterres Lú Olo

[cover letter from Arao Noe transmitting PN Decree 3/V, followed by the decree]



§ 0.25

JORNAL da REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR - LESTE

Número Extraordinário

SUMÁRIO

PARLAMENTO NACIONAL:

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 1

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

A Constituição da República incumbe o Estado de garantir o desenvolvimento económico e promover o desenvolvimento harmonioso das regiões.

Para a concretização dos referidos objetivos constitucionais, o Estado aprovou, e vem executando, o Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, no qual foram identificados três pilares estratégicos de desenvolvimento, nomeadamente: o capital social, o desenvolvimento de infraestruturas e o desenvolvimento económico.

No domínio do desenvolvimento económico, foi traçado o objetivo de construir uma economia moderna e diversificada com base na agricultura, turismo e indústria petrolífera, com um setor privado emergente e gerador de oportunidades para todo o nosso povo.

No que concerne ao desenvolvimento da indústria petrolífera, o Plano Estratégico de Desenvolvimento previu o estabelecimento de uma companhia nacional de petróleo e o desenvolvimento do projeto *Tasi Mane* na costa sul, de forma a facilitar aos nossos cidadãos as qualificações e experiência de que necessitam para liderar e gerir o almejado desenvolvimento de uma indústria petrolífera.

De acordo com a estratégia aprovada em 2011, a “espinha

dorsal” da indústria petrolífera de Timor-Leste será formada por três polos industriais a implantar na costa sul, nomeadamente: um agrupamento de plataforma de abastecimento no Suai, o agrupamento da refinaria e indústria petroquímica de Betano e o agrupamento da instalação de GPL de Beação.

A viabilidade da instalação e das operações do futuro agrupamento da instalação de GPL de Beação está, em larga medida, dependente da ligação do mesmo ao gasoduto de gás natural extraído dos campos do *Greater Sunrise*.

Ao longo dos últimos anos, tornou-se pública a resistência oposta, por algumas das empresas que detêm direitos de exploração dos campos do *Greater Sunrise*, à ligação destes campos, através de um gasoduto, à costa sul de Timor-Leste, nomeadamente a Beação. Após prolongadas negociações, o Estado Timorense logrou alcançar acordo com uma das empresas detentoras de direitos de exploração dos campos do *Greater Sunrise* para participar nas operações de exploração deste campo.

O acordo alcançado pelo Estado e a que supra se aludiu constituiu uma boa oportunidade para atualizar o enquadramento jurídico da participação do Estado em operações petrolíferas, estabelecido no artigo 22.º da Lei n.º 13/2005, de 2 setembro.

A alteração legislativa aprovada pela presente lei visa deixar claro que a participação do Estado, de pessoas coletivas públicas e quaisquer outras pessoas coletivas integralmente detidas ou controladas por estas não ficam limitadas a uma participação máxima de 20% quando essa participação tenha por base uma transação comercial ou uma adjudicação nos termos da lei.

Através da presente lei introduz-se, também, uma exceção ao regime de fiscalização prévia da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, dispensando de visto prévio quaisquer contratos relacionados com a aquisição de direitos, para o Estado ou para qualquer outra pessoa coletiva pública, incluindo as entidades de natureza comercial criadas por estas, de participação em operações petrolíferas.

A exceção agora introduzida ao regime de fiscalização prévia

da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas justifica-se pela natureza dos contratos a celebrar com vista à aquisição de direitos de exploração.

Assim,

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º
Objeto

A presente lei aprova a primeira alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro, sobre as Atividades Petrolíferas.

Artigo 2.º
Alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro

Os artigos 2.º e 22.º da Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro, passam a ter a seguinte redação:

“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 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.»

Artigo 3.º

Entrada em vigor e produção de efeitos

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e produz efeitos desde o dia 27 de setembro de 2018.

Aprovada em 10 de janeiro de 2019.

O Presidente do Parlamento Nacional,

Arão Noé de Jesus da Costa Amaral

Promulgada em 17 de janeiro de 2019.

Publique-se.

O Presidente da República,

Francisco Guterres Lú Olo