

se subscrevendo a fundamentação do acórdão de que se discorda com outro fundamento, que se passa a expor.

Analisando:

II. É certo que o art.º 115.º n.º 3 da CRDTL diz ser da competência exclusiva do Governo a sua própria organização e funcionamento, bem como a da administração directa e indirecta do Estado. No entanto, em matéria orçamental, o Governo precisa do Parlamento para aprovar o Orçamento Geral do Estado: art.º 115.º n.º 1 al. d) da CRDTL. Então, qualquer lei de aprovação dum transferência, como a aqui em causa, não viola o princípio da separação de poderes (é ao Parlamento que incumbe “aprovar”, para depois o Governo poder “administrar”), nem o art.º 115.º n.º 3 da CRDTL.

Acresce que as transferências do Fundo Petrolífero dependem da aprovação prévia no Orçamento Geral do Estado pelo Parlamento, na medida em que são autorizadas aquando da aprovação de cada orçamento: cf. art.º 25.º al. b) da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009, art.º 7.º n.º 3 da Lei n.º 12/2011 do Fundo Petrolífero e art.º 5º da Lei do Orçamento do Estado de 2017. Então, ao conceder a autorização, ainda que fora do âmbito da aprovação orçamental, o Parlamento não está a invadir a esfera de poderes do Governo. Neste caso, tal como no caso de aprovação do OE, a autorização de transferência dada pelo Parlamento é feita sob proposta do Governo.

Daí que se acompanhe o acórdão quando nele se considera que o diploma em análise não enferma de inconstitucionalidade orgânica ou material.

III. A dúvida que se levanta será antes a de saber se tal lei é, ou não, contrária às normas de execução orçamental, designadamente as previstas no artigo 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009, de 21 de Outubro, e ao disposto nos artigos 7º a 9º da Lei do Fundo Petrolífero n.º 9/2005, de 3 de Agosto alterada pela Lei n.º 12/2011, de 28 de Setembro.

Senão vejamos:

Não foi apresentada/aprovada em tempo a Lei do Orçamento para 2018 e ocorreu entretanto a tomada de posse do novo Governo que só deverá apresentar a proposta de orçamento até ao próximo 15 de Outubro.

Desde então, face ao disposto nos artigos 30.º e 31.º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009 o Governo recorre a dotações orçamentais temporárias, **de acordo com o regime dos duodécimos**.

Na prática, na falta de aprovação do orçamento, tudo se passa como se houvesse uma prorrogação da vigência do anterior orçamento (com algumas excepções, como por exemplo, as relativas à realização de despesas que se esgotaram no ano fiscal em que foram previstas ou cobranças de receitas na mesma situação).

Ora, analisado o OE de 2017, verifica-se que:

Processo N.º 05/CONST/2018/TR

Declaração de voto

Maria Natércia Gusmão

Declaração de voto, parcialmente o presente acórdão, pelos fundamentos que, em síntese, passo a expor:

I. Objecto do pedido:

Apreciação preventiva da constitucionalidade da lei que prevê a transferência extraordinária de 140 milhões de dólares do Fundo Petrolífero para reforçar os cofres do Estado.

Invoca-se a inconstitucionalidade por violação dos artigos 69.º e 115.º, n.º 3, da Constituição.

Afigura-se, contudo, que a situação não se reconduz a uma questão de inconstitucionalidade como a invocada, nessa parte

«O total estimado das despesas do OE é de 1.386,826 milhões de dólares.

O total máximo aprovado para financiamento com recurso ao endividamento público, em 2017, é de 101,826 milhões de dólares.

As receitas não petrolíferas estimadas, incluindo as dos serviços e fundos autónomos, são de 206,2 milhões de dólares.

O total das receitas cobradas pelos serviços e fundos autónomos é de 6,9 milhões de dólares.

Assim, o défice fiscal não petrolífero é de 1.180,584 milhões de dólares, o qual é financiado em 1.078,8 milhões de dólares, a partir do Fundo Petrolífero, dos quais 481,6 milhões de dólares corresponde ao Rendimento Sustentável Estimado e 597,1 milhões de dólares acima do Rendimento Sustentável Estimado, e em 101,826 milhões de dólares através do recurso ao crédito público.»

Deste modo, dado o défice fiscal não petrolífero o financiamento das despesas do Estado é em elevada percentagem oriundo das transferências do Fundo Petrolífero (1.180, 584 milhões de dólares), que são autorizadas previamente pelo Parlamento quando aprova cada orçamento (cf. art.º 25.º al. b) da Lei n.º 13/2009 e art.º 5º da Lei do OE de 2017).

Ora, estando em vigor o regime de duodécimos e dado o tempo decorrido sem a aprovação do orçamento, só parece possível que as despesas correntes do Estado tenham sido suportadas com transferências efectuadas do Fundo, nos mesmos termos em que o foram quando em vigor o OE de 2017, pois não parece que o Estado tivesse outros recursos para se sustentar desde Janeiro de 2018.

Nesta situação, a Lei aqui objecto de análise é uma Lei **inútil e desnecessária** na medida em que se vai aprovar o que já estava aprovado na Lei do OE para 2017 (Lei n.º 13/2016).

De facto, estando em vigor a Lei do Orçamento de 2017, aplicada por duodécimos, o Governo está por via da mesma autorizado a retirar do fundo petrolífero 1/12 da quantia autorizada para o ano de 2017, **não carecendo de nova Lei do Parlamento Nacional para esse efeito.**

Assim, e nessa medida, é justificada a reacção de Sua Exa. o Presidente da República.

A ser assim, e a ser respeitado o valor correspondente ao duodécimo, independentemente da alteração de procedimento, não se vê que haja qualquer ilegalidade, desde que o valor não ultrapasse o regime dos duodécimos.

Se é este o entendimento implícito do diploma em análise, e que o mesmo não esclarece, a presente lei constitui uma mudança de entendimento, considerando que, face à inexistência do OE não podem ser efectuadas transferências sem autorização expressa do Parlamento.

Como o valor pedido é superior a 1/12 da comparticipação do Fundo nas despesas, mas é pedido para 2 meses e não haverá

orçamento antes disso, parece que o valor em causa visa evitar que todos os meses tenha que haver nova autorização.

Porém, se mensalmente o Governo já tem recorrido a esta dotação do Fundo, retirando de lá o respectivo duodécimo e se com a presente Lei pretende um reforço desse “duodécimo” de comparticipação em mais 140 milhões, então há clara violação dos art.º 7º a 9º da Lei do Fundo Petrolífero n.º 12/2011 de 28 de Setembro, e dos art.ºs 30º e 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira n.º 13/2009 de 21 de Outubro.

Então, nesse caso, trata-se de uma questão de violação de lei (em particular das referidas normas de execução orçamental) e não de inconstitucionalidade, **devendo no entanto ser declarada tal ilegalidade pelo Tribunal, o que não aconteceu.**

Ou seja, o diploma em análise, ainda que não o diga expressamente, pode permitir este entendimento, de um levantamento adicional do Fundo Petrolífero, para além do que resulta da aplicação duodecimal do orçamento de 2017 e, nessa medida, **é ilegal.**

Daí que tenha ficado com declaração de voto vencida, parcialmente, da na decisão final do presente acórdão.

Publique-se como parte integrante do acórdão da maioria.

Díli, 8 de Agosto de 2018

Maria Natércia Gusmão

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

I. RELATÓRIO.

Sua Excelência, o Presidente da República solicita ao Tribunal de Recurso a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 1/V, enviado para promulgação, ao abrigo do art.º 149º n.º 1, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, por ter dúvidas sobre a constitucionalidade desse diploma, apresentando, em síntese os seguintes fundamentos:

Na sessão extraordinária do dia 23 de julho o Parlamento Nacional aprovou o Decreto n.º 1/V, que pretende conceder ao Governo uma autorização extraordinária para proceder ao levantamento de cento e quarenta milhões de dólares do Fundo Petrolífero a fim de custear o financiamento da despesa resultante da atividade da administração pública.

O art.º 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei nº 13/2009 de 21 de outubro, permite fazer as transferências necessárias, desde que respeitados os comando legais contidos na Lei do Fundo Petrolífero, Lei nº 9/2005 de 3 de agosto, com a alteração introduzida pela Lei nº 12/2011, de 28 de setembro, viabilizando o regime duodecimal, atento o disposto no art.º 139 da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

O Governo é o responsável pela gestão global do Fundo Petrolífero, nos termos do disposto no art.º 11º da Lei do Fundo Petrolífero, tendo a lei designado o Banco Central, Gestor Operacional do Fundo, para maior controlo da sua utilização, respeitando o comando constitucional contido no art.º 139º da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

A Lei do Orçamento e Gestão Financeira dispõe claramente que o Governo pode recorrer a dotações orçamentais temporárias, desde que tais dotações não excedam um doze avos da dotação orçamental para o mesmo fim, prevista na Lei do Orçamento do ano anterior e desde que seja efetuada para cobertura de uma despesa por um período não superior a um mês.

Em situação de normalidade, o Governo deve apresentar ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro, de cada ano, a proposta do Orçamento Geral do Estado, para vigorar no ano financeiro seguinte, dando tempo a que a lei seja discutida e aprovada, seguindo todos os procedimentos regimentais do Parlamento Nacional, conforme dispõe o art.º 30º, nº 1, da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.

O regime duodecimal vigora desde janeiro do corrente ano com recurso ao Fundo Petrolífero sem necessidade de qualquer autorização do Parlamento Nacional.

Este Recurso ao Fundo Petrolífero está devidamente documentado, atestando que foram cumpridos todos os requisitos legais da Lei do Fundo Petrolífero, sem necessidade de qualquer autorização do Parlamento Nacional.

Podemos até concordar com o entendimento que a Lei do Fundo Petrolífero devia rodear-se de maiores cautelas, maiores exigências, maior rigor quanto aos levantamentos e às aplicações financeiras, inclusivamente no que toca ao financiamento do Orçamento Geral do Estado.

A verdade é que a Lei do Fundo Petrolífero, no seu art.º 4º, só acautelou e deu prevalência às suas normas, em caso de conflito com as normas conflituantes da Lei do Orçamento e Gestão Financeira. Não alcançamos nenhum conflito entre nenhuma norma e a questão dos duodécimos contempla-se na lei que aprova o Orçamento Geral do Estado para um ano financeiro específico.

O Governo, face às circunstâncias excecionais que o país atravessa, estando em regime de duodécimos e tendo a tesouraria descido a níveis insustentáveis, pode e deve requerer o levantamento do valor necessário para fazer funcionar a máquina do Estado, independentemente do que se contém nas leis de aprovam o Orçamento Geral do Estado para o ano financeiro de 2016 e 2017.

Há que lançar mão, em regime de duodécimos e a título de adiantamento, por conta do Orçamento Geral do Estado do ano financeiro de 2018, do Fundo Petrolífero, sempre dentro do rendimento sustentável estimado, podendo levantar mensalmente e apenas o correspondente a 1/12 avos.

Daí que o VIII Governo, à semelhança do anterior, determinou já por decreto as regras a que deve obedecer, a cada momento, a execução orçamental.

É indefensável que caiba ao Parlamento Nacional as formas de execução do regime duodecimal, sob pena de violação do nº 3, do art.º 115º e do art.º 69º da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

O Governo pode recorrer, como Gestor Global do Fundo Petrolífero que é, junto do Gestor Operacional, dando disso prévio conhecimento ao Parlamento Nacional e, por conta do regime duodecimal do Orçamento Geral do Estado de 2018, tendo como referência o orçamento aprovado para vigorar no ano de 2017, e dentro do rendimento sustentável estimado aos valores mensais para fazer funcionar o Estado.

E termina o seu requerimento com as seguintes conclusões:

1. O Parlamento Nacional não pode invadir a área da exclusiva competência legislativa do Governo, sob pena de inconstitucionalidade manifesta, por violação do art.º 115º, nº 3 da Constituição da República Democrática de Timor Leste;
2. O Parlamento Nacional não pode violar o princípio da separação de poderes, consagrada clara e expressamente no art.º 69º da Constituição da República Democrática de Timor Leste;
3. O Parlamento Nacional não pode passar por cima de preceitos constitucionais que determinam a utilização ponderada e rigorosa, em função dos interesses nacionais e da justiça social, dos fundos obrigatoriamente criados e resultantes da exploração dos recursos naturais, que sejam vitais para a economia nacional, como determina o comando contido no art.º 139º da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

Pedindo a final:

A procedência da presente ação de fiscalização preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional nº 1/V e, em consequência, a nulidade do diploma por inconstitucionalidade, por violação dos art.ºs 115º, nº 3, 69º, e 139º da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

Foram notificados para, querendo, se pronunciarem, o Parlamento Nacional na pessoa do seu Presidente; o Governo, na pessoa do Sr. Primeiro Ministro, e o Digno Procurador Geral da República.

Na resposta o Ministério Público limitou-se a equacionar a questão em apreço e os restantes órgãos concluíram, respetivamente, pela improcedência do pedido.

O Tribunal de Recurso é competente - art.ºs 124 n.º 2, 126º, n.º 1, al. b), e 164º da Constituição da República Democrática de Timor Leste (CRDTL) - e o pedido insere-se nos poderes constitucionais atribuídos pelo art.º 149º, n.º 1, do mesmo diploma.

O processo não enferma de quaisquer nulidades ou questões prévias que cumpra conhecer.

A questão colocada a este Tribunal de Recurso tem a seguinte configuração:

O Decreto do Parlamento Nacional n.º 1/V legislou sobre uma competência exclusiva do Governo, violando a norma do art.º 115º, n.º 3 da Constituição da República Democrática de Timor Leste e o princípio da separação de poderes, consignado no art.º 69º da mesma Lei Fundamental.

O diploma cuja inconstitucionalidade é suscitada, tem o seguinte teor:

“Decreto n.º 1/V
**AUTORIZAÇÃO EXTRAORDINÁRIA PARA A
REALIZAÇÃO DE UMA TRANSFERÊNCIA DO FUNDO
PETROLÍFERO**”

O n.º 1 do art.º 145 da Constituição da República determina que “o Orçamento Geral do Estado é elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional”

De acordo com o n.º 1 do art.º 30 da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira, alterada pela Lei n.º 9/2011, de 17 de agosto, e pela Lei n.º 3/2013, de 11 de setembro “o Governo apresenta ao Parlamento Nacional até ao dia 15 de outubro a proposta de lei do Orçamento para o ano financeiro seguinte”. O n.º 2 do mesmo art.º 30 da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, excepciona o dever de cumprimento deste prazo quando o Governo em funções se encontre demitido, ocorra tomada de posse de um novo Governo ou ocorra termo da legislatura.

O VII Governo Constitucional não apresentou qualquer proposta de lei orçamental para o ano de 2018, tornando-se inevitável, a partir do dia 1 de janeiro de 2018, o cumprimento de um regime duodecimal suplementar, através do estabelecimento de dotações temporárias, de acordo com as regras previstas no art.º 31 da Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro.

O regime normativo em vigor para a execução do regime duodecimal suplementar permite ao Governo continuar a executar a despesa pública, tendo como fonte de financiamento da mesma o saldo remanescente da execução orçamental do ano fiscal anterior. Contudo, esta fonte de financiamento da execução orçamental duodecimal não é suficiente para assegurar o financiamento da despesa resultante da atividade da Administração Pública, encontrando-se presentemente o Tesouro em situação crítica, com o saldo de, aproximadamente, vinte milhões de dólares americanos.

As transferências realizadas a partir do Fundo Petrolífero são a principal fonte de financiamento do Orçamento Geral do Estado e, conseqüentemente, da economia nacional, a qual continua a estar muito dependente da despesa pública que anualmente se executa.

De acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 7º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, sobre o Fundo Petrolífero, alterada pela Lei n.º 12/20011, de 28 de setembro, “as transferências do Fundo Petrolífero pelo Gestor Operacional, no Ano Fiscal, só poderão ter lugar após a publicação da lei do orçamento, ou quaisquer alterações à mesma, no Jornal da República, confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal”.

A norma que se acaba de citar não acautela as situações em que a despesa pública é executada de acordo com um regime duodecimal suplementar, apesar deste regime se encontrar expressamente previsto pela Lei n.º 13/2009 de 21 de outubro. Da letra do art.º 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira resulta clara a inexistência de amparo legal para que se possa realizar uma transferência, a partir do Fundo Petrolífero, que permita financiar a atividade da Administração Pública durante o período de tempo em que se tenha de observar um regime duodecimal suplementar.

O impedimento de realização de transferências do Fundo Petrolífero para a conta do Orçamento Geral do Estado durante o período de vigência do regime duodecimal suplementar terá reflexos profundamente negativos sobre toda a atividade do Estado, mesmo nos domínios do exercício de funções soberanas, como a justiça, a segurança, e a defesa ou na prestação de serviços mínimos de proteção social, como o pagamento de pensões e subvenções públicas, nomeadamente aos antigos combatentes da libertação nacional, aos mais idosos ou às beneficiárias do programa Bolsa da Mãe, entre outros.

Através da presente lei, consagra-se a possibilidade da realização de uma transferência, no valor de cento e quarenta milhões de dólares americanos, a partir do Fundo Petrolífero, para a conta única do orçamento, ainda antes da entrada em vigor da lei que aprovar o Orçamento Geral do Estado para 2018, de forma a garantir condições financeiras vitais para o funcionamento da Administração Pública por, pelo menos, dois meses.

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do art.º 92º e n.º 1 do art.º 95 da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1º
Objeto

A presente lei aprova a realização de uma transferência extraordinária do Fundo Petrolífero.

Artigo 2º
**Autorização de realização de uma transferência
extraordinária do Fundo Petrolífero**

O Gestor Operacional fica autorizado a realizar uma

transferência do Fundo Petrolífero para a conta única do Orçamento Geral do Estado, no valor de USD140.000.000,00 (cento e quarenta milhões de dólares americanos), a partir da data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 3º

Integração no Orçamento Geral do Estado

A transferência efetuada ao abrigo da presente autorização extraordinária é obrigatoriamente integrada no Orçamento Geral do Estado de 2018.

Artigo 4º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

II. Cumpre apreciar e decidir:

Como refere o requerente, em situação de normalidade, o Governo deve apresentar ao Parlamento Nacional, até ao dia 15 de outubro de cada ano, a proposta de lei do Orçamento Geral do Estado, para vigorar no ano financeiro seguinte, dando tempo a que lei seja discutida e aprovada, seguindo todos os procedimentos regimentais do Parlamento Nacional, conforme dispõe o art.º 30º, n.º 1, da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.

Não se tendo verificado o referido procedimento no transato ano de 2017, o VII Governo constitucional através do Decreto n.º 1/2018, de 12 de janeiro, veio regulamentar a execução orçamental em regime duodecimal, execução que o VIII Governo Constitucional acolheu através do Decreto n.º 8/2018 de 16 de julho, introduzindo algumas alterações ao primeiro.

Basearam-se, para tanto, na norma do n.º 1, do art.º 31º, da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, segundo a qual, “*I- No caso do Orçamento não entrar em vigor no início do ano financeiro, o Governo pode recorrer a dotações orçamentais temporárias para continuar a sua atividade, desde que: a) Cada dotação orçamental deve ser para cobertura de uma despesa por um período não superior a um mês; b) Qualquer dotação orçamental seja efetuada nos termos do presente artigo não exceda um doze avos (1/12) da dotação orçamental para o mesmo fim, prevista na Lei do Orçamento do ano anterior.*”

Acontece que na sessão extraordinária do dia 23 de julho o Parlamento Nacional aprovou o Decreto n.º 1/V, que pretende conceder ao Governo uma autorização extraordinária para proceder ao levantamento de cento e quarenta milhões de dólares do Fundo Petrolífero, a fim de custear o financiamento da despesa resultante da atividade da administração pública.

Defende o requerente que o *Governo pode recorrer, como Gestor Global do Fundo Petrolífero que é, junto do Gestor Operacional, dando disso prévio conhecimento ao Parlamento Nacional e que o Parlamento Nacional não pode violar o princípio da separação de poderes, consagrado*

clara e expressamente no art.º 69º da Constituição da República Democrática de Timor Leste. O Parlamento Nacional não pode passar por cima de preceitos constitucionais que determinam a utilização ponderada e rigorosa, em função dos interesses nacionais e da justiça social, dos fundos obrigatoriamente criados e resultantes da exploração dos recursos naturais, que sejam vitais para a economia nacional, como determina o comando contido no art.º 139º da Constituição da República Democrática de Timor Leste, por conta do regime duodecimal do Orçamento Geral do Estado de 2018, sendo certo que o VII Governo constitucional, dispusera também de uma transferência daquele Fundo Petrolífero, sustentando o regime duodecimal desde janeiro do ano corrente tendo como referência o orçamento aprovado para vigorar no ano de 2017, e dentro do rendimento sustentável estimado aos valores mensais para fazer funcionar o Estado.

Na Parte IV, referente à Organização Económica e Financeira, a Constituição da República Democrática de Timor Leste veio estatuir no seu art.º 139º, n.º 2, que as condições de aproveitamento dos recursos naturais referidas no número anterior devem servir para a constituição de reservas financeiras obrigatórias, nos termos da lei.

Na prossecução deste comando, a Lei 9/2005, de 3 de agosto, veio criar um Fundo Petrolífero, estabelecendo os parâmetros de recolha e gestão de receitas associadas com a riqueza petrolífera e regular as transferências para o Orçamento Geral do Estado, remetendo ao Governo a responsabilização e supervisão de tais atividades.

Assim, no seu art.º 7º, veio regular os termos das aludidas transferências, referindo expressamente no n.º 2, que “*O montante total das transferências do Fundo Petrolífero para cada Ano Fiscal não excederá o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal*” (sublinhado nosso), estabelecendo no artigo seguinte os requisitos exigíveis:

Artigo 8.º

Requisitos para Transferências

Em cada Ano Fiscal, não será efetuada nenhuma transferência do Fundo Petrolífero sem que o Governo tenha apresentado ao Parlamento relatórios: (sublinhado nosso)

- a) *Especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal no qual a transferência é feita;*
- b) *Especificando a estimativa do rendimento sustentável no Ano Fiscal precedente; e*
- c) *De um Auditor Independente certificando o montante da estimativa do rendimento sustentável a que se referem as alíneas a) e b) do presente artigo.*

Estabelecendo o art.º 9º da mesma lei que “*Não podem ser efetuadas, em cada Ano Financeiro, transferências a partir do Fundo Petrolífero superiores ao Rendimento Sustentável Estimado sem que o Governo apresente, previamente, ao Parlamento Nacional*:

- a) Os relatórios a que se referem as alíneas a) e b) do artigo anterior;
- b) Um relatório com a estimativa do montante em que ficará reduzido o Rendimento Sustentável Estimado dos exercícios orçamentais subsequentes, por força de transferência a partir do Fundo Petrolífero, de montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.
- c) Um relatório do Auditor Independente certificando as estimativas de redução do rendimento Sustentável Estimado a que se refere a alínea b) do presente artigo;
- d) Justificação sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efetue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.”

Portanto, a apresentação ao Parlamento Nacional de todos os aludidos relatórios para a justificação sustentada das transferências do Fundo Petrolífero pelo Governo, têm o objetivo de levar àquele órgão informação sustentada para que ele possa aprovar tais transferências.

Certo que a Lei do Fundo Petrolífero quando estabelece todas as referidas exigências para as transferências do Fundo Petrolífero, e quando claramente refere que as mesmas serão apresentadas ao Parlamento Nacional, em lado algum acrescenta “para que as aprove”, mas a consequência lógica da interpretação das aludidas normas não poderá deixar de ser essa.

Atentemos ao que dispõe o n.º 1, do art.º 8.º do Código Civil, sobre a interpretação da lei:

“A interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.”

Constitui uma das competências do Parlamento Nacional “deliberar sobre o relatório de atividades do Governo” (art.º 95.º, n.º 3, al. b) da CRDTL) e “deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respetivo relatório de execução” (art.º 95.º, n.º 3, al. d) da CRDTL).

Em art.º 145 da Constituição da República Democrática de Timor Leste, dispõe:

1. O Orçamento Geral do Estado é elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional. (sublinhado nosso)
2. A lei do Orçamento deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e a discriminação das despesas, bem como evitar a existência de dotações ou fundos secretos.
3. A execução do Orçamento é fiscalizada pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e pelo Parlamento Nacional.

Ora a Lei do Fundo Petrolífero ao impor, em condições normais, que a transferência do Fundo Petrolífero fosse integrada no Orçamento Geral do Estado de cada ano fiscal, foi precisamente para que tal transferência merecesse a apreciação e a aprovação do Parlamento Nacional, verificados que fossem os requisitos atrás aludidos, merecendo a força de lei tal como o orçamento assume nos termos constitucionais.

Referindo expressamente o n.º 3, do art.º 7.º, da Lei do Fundo Petrolífero que “... as transferências do Fundo Petrolífero pelo Gestor Operacional, no Ano Fiscal, só poderão ter lugar após publicação da lei do orçamento, ou quaisquer alterações à mesma, no Jornal da República, confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal.” (sublinhado nosso).

Mas a Lei do Fundo Petrolífero foi mais além, na prossecução do n.º 4, do art.º 5.º, da Lei do Fundo Petrolífero - Só podem ser efetuadas transferências a partir do Fundo Petrolífero em cumprimento ao disposto nos art.ºs 7.º a 10.º - ao referir, expressamente, que se as transferências, em cada ano financeiro, tiverem de ser superiores ao Rendimento Sustentável Estimado, o Governo terá de apresentar ao Parlamento Nacional

- a) Os relatórios a que se referem as alíneas a) e b) do artigo anterior;
- b) Um relatório com a estimativa do montante em que ficará reduzido o Rendimento Sustentável Estimado dos exercícios orçamentais subsequentes, por força de transferência a partir do Fundo Petrolífero, de montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado.
- c) Um relatório do Auditor Independente certificando as estimativas de redução do rendimento Sustentável Estimado a que se refere a alínea b) do presente artigo;
- d) Justificação sobre os motivos que levam a considerar como sendo no interesse de Timor-Leste, a longo prazo, que se efetue transferência em montante superior ao Rendimento Sustentável Estimado (art.º 9.º da Lei do Fundo Petrolífero).

Há nesta norma uma exigência maior ao Governo para que a transferência em causa possa ser efetuada.

Quid júrís se o Governo não apresentar ao Parlamento Nacional os aludidos relatórios, para as transferências a que aludem os art.ºs 7.º e 9.º da Lei do Fundo Petrolífero?

Poderá, mesmo assim, o Governo, como responsável pela gestão global do fundo, proceder à transferência pretendida? Claramente que não.

Certo que nos termos do n.º 1, do art.º 11.º, que “O Governo é responsável pela gestão global do Fundo Petrolífero”, e nos termos do n.º 4 do mesmo artigo, “O Fundo Petrolífero será gerido de forma prudente, em conformidade com os princípios da boa governação, para benefício da atual e das futuras gerações”. Mas constatamos, de imediato, que todas as normas que se lhe seguem estabelecem e regulam, com precisão,

as práticas de gestão atribuídas ao Governo, bem como a supervisão dessa gestão por parte do Parlamento Nacional – cfr. art.ºs 14º a 24º - não se incluindo nas mesmas a alusão a qualquer ato de transferência de fundos, as quais, como temos vindo a expor, estão especificamente reguladas nos art.ºs 8º a 10º da Lei do Fundo Petrolífero – cfr. art.ºs 3º e 7º, n.º 1.

Entendemos assim, existirem duas conclusões a retirar da conjugação dos preceitos normativos enunciados.

- i) Se só o Parlamento Nacional pode aprovar o montante da dotação orçamental para determinado ano fiscal quando aprova a Lei do Orçamento Geral do Estado e nela se encontra contida a transferência do Fundo Petrolífero, quererá dizer que a Lei do Fundo Petrolífero, quando introduziu tal transferência naquele documento (elaborado pelo Governo – art.º 145º, n.º 1 da CRDTL)-, quis que a mesma fosse apreciada e autorizada pelo Parlamento Nacional.
- ii) Para que tal transferência do Fundo Petrolífero possa ser executada pelo Gestor Operacional, no ano fiscal a que disser respeito, tem de haver primeiro a publicação da lei do Orçamento Geral do Estado no Jornal da República, confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento Nacional.

Assim sendo, somos do entendimento que a lei exige para qualquer transferência do Fundo Petrolífero, independentemente do montante cada dotação, a aprovação do Parlamento Nacional, e aquela transferência só pode ser efetuada pelo Banco Central (Gestor Operacional) após o Governo obter autorização daquele órgão através da Lei do Orçamento Geral do Estado.

A questão coloca-se agora numa situação em que não tendo havido Orçamento Geral do Estado para o ano fiscal de 2018, há necessidade de recorrer ao Fundo Petrolífero para dar continuidade à atividade do Governo no regime duodecimal, nos termos do art.º 31º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira.

Sobre esta motivação base, o requerente não suscita qualquer objeção.

Aliás, afirma no seu requerimento que *“O Governo, face às circunstâncias excecionais que o país atravessa, estando em regime de duodécimos e tendo a tesouraria descido a níveis insustentáveis, pode e deve requerer o levantamento do valor necessário para fazer funcionar a máquina do Estado, independentemente do que se contém nas leis de aprovam o Orçamento Geral do Estado para o ano financeiro de 2016 e 2017.*

Há que lançar mão, em regime de duodécimos e a título de adiantamento, por conta do Orçamento Geral do Estado do ano financeiro de 2018, do Fundo Petrolífero, sempre dentro do rendimento sustentável estimado, podendo levantar mensalmente e apenas o correspondente a 1/12 avos.”

Entende é que o Governo, como Gestor Global do Fundo Petrolífero que é, poderá recorrer diretamente junto do Gestor Operacional, para proceder à transferência, dando disso apenas prévio conhecimento ao Parlamento Nacional, citando a norma

do nº 7 do art.º 9º da Lei do Orçamento Geral do Estado nº 13/2016, de 29 de dezembro.

Só que a referida norma é tão só uma norma de execução integrada no referido Orçamento Geral do Estado, como aliás decorre logo da sua epigrafe: “Regras Complementares de execução do Orçamento do Estado”.

Ora esta norma, sendo de execução, vem na dependência da norma do art.º 5º da mesma Lei, “Limite autorizado para financiamento do OE”, e que muito claramente estatui: *“Nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 7º da Lei nº 9/2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero, na redação que lhe foi dada pela Lei nº 12/2012, de 28 de setembro, o montante das transferências do Fundo Petrolífero para 2017 não excede 1.078,8 milhões de dólares, sendo a transferência de 481,6 milhões de dólares efetuada após o cumprimento do disposto no art.º 8º e a transferência de 597,1 milhões de dólares efetuada após o cumprimento das alíneas a), b), c) e d) do art.º 9º da Lei do Fundo Petrolífero”*, norma esta que regula as transferências superiores ao Rendimento Sustentável Estimado.

Portanto quando a norma do nº 7 do art.º 9º da Lei do Orçamento Geral do Estado nº 13/2016, de 29 de dezembro, vem dizer:

“Quando o saldo da conta do Tesouro for inferior a 200 milhões de dólares, o Governo pode recorrer à transferência do Fundo Petrolífero acima do Rendimento Sustentável Estimado, informando previamente o Parlamento Nacional”, ela vem tão trazer ao Governo uma expressa indicação, sobre o momento a partir do qual, ele pode lançar mão da *“transferência de 597,1 milhões de dólares, efetuada após o cumprimento das alíneas a), b), c) e d) do art.º 9º da Lei do Fundo Petrolífero”*, e que foi previamente autorizada pela norma do art.º 5º da Lei do Orçamento em apreço.

O requerente alega ainda que o Decreto 1/V, elaborado pelo Parlamento Nacional, vem invadir a área da exclusiva competência legislativa do Governo, por violação dos art.ºs 69º e 115º, n.º 3 da Constituição da República Democrática de Timor Leste.

Dispõe o nº 3 do art.º 115 da CRDTL:

É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração direta e indireta do Estado.

E o art.º 69º da mesma Lei Fundamental:

Os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e interdependência dos poderes estabelecidos na Constituição.

E o art.º 34º, n.º 4, da Lei do Fundo Petrolífero, com respeito pelo princípio da separação de poderes:

No exercício das suas funções e competências e nos termos do disposto na presente Lei, o Parlamento, o Governo, o Ministro, o Gestor Operacional, o Comité de Assessoria para o Investimento e o Conselho Consultivo para o Fundo Petrolífero tomarão todas as medidas necessárias para

assegurar mecanismos de transparência e acesso público gratuito à informação. (sublinhado nosso)

Ora o princípio da separação de poderes tem duas dimensões: negativa e positiva.

Dimensão negativa (herdada do estado liberal): prevenção da concentração e do abuso do poder, mediante a divisão orgânica e o controlo mútuo dos poderes.

Dimensão positiva: as funções do Estado devem ser distribuídas pelos órgãos mais adequados à função.

A sua primeira consagração positiva foi na Constituição dos EUA, votada no Congresso de Filadélfia de 1787, tendo o art.º 16º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de Agosto de 1789, consignado que *“toda a sociedade, e que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem determinada a separação de poderes, não tem constituição”*.

Os professores Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos referem que a separação de poderes é um princípio, não uma regra constitucional - cfr. Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, “Direito Administrativo Geral”, Tomo I, página 135.

O professor Freitas do Amaral, refere que *“A expressão separação de poderes tanto designa uma doutrina política como um princípio constitucional”* - cfr. Diogo Freitas do Amaral, “Curso de direito administrativo”, Tomo II, página 13 a 22.

E o Professor Pedro Bacelar Vasconcelos - cfr. Constituição da República Democrática de Timor Leste, Anotada, pág. 243 a 247 -, referindo-se à Constituição da República Democrática de Timor Leste, observa que *“A separação de poderes impõe constitucionalmente a legitimidade democrática (direta e indireta) da ação dos órgãos de soberania, como sucede diretamente com o Parlamento ou o Presidente da República e, indiretamente, com o Governo que responde perante o Parlamento Nacional e o Presidente da República.*

Numa perspetiva orgânica, os poderes são separados por diferentes órgãos do Estado, que se relacionam e controlam, numa teia que determina o sistema de governo adotado pela Constituição.

A interdependência do princípio da separação de poderes será sempre institucional, em especial, entre os três polos da organização do poder político: o Presidente da República, o Parlamento Nacional e o Governo.

São, em particular, as relações de responsabilidade política, pelas quais certos órgãos de soberania respondem pelos efeitos do exercício das suas competências constitucionais, que melhor as ilustram”.

Em suma, o princípio da separação de poderes evita a intervenção do legislador nas matérias da função administrativa.

A Constituição de Timor-Leste revela, apesar de se inserir numa tradição semipresidencial, uma muito particular posição relativa

dos diferentes órgãos de soberania, em especial, no exercício dos seus poderes próprios e na relação com outros órgãos, devido, sobretudo as circunstâncias peculiares do processo de transição.

É nesta perspetiva que o Prof. Pedro Bacelar de Vasconcelos, ob. cit., é da opinião que *“... as potencialidades da coabitação (certamente nem sempre fácil) no sistema de governo semipresidencial entre o Presidente e a maioria parlamentar de apoio ao Governo podem promover a sua cooperação e recíproca limitação. Indiciando, porventura, uma disponibilidade para a participação política democrática e para a partilha de poder que poderá favorecer o sucesso da democracia”*.

Foi nesta partilha, mas também de cooperação recíproca, que o Parlamento Nacional, e antecipando a elaboração do Orçamento Geral do Estado para 2018 por parte do VIII Governo Constitucional, consagrou, por instrumento legislativo de igual valor, a possibilidade da realização de uma transferência a partir do Fundo Petrolífero para a conta única do orçamento, como prevê o art.º 7º n.º 1, da Lei do Fundo Petrolífero, de forma a garantir condições financeiras vitais para o funcionamento da Administração Pública, por, pelo menos, dois meses.

Como se retira do preâmbulo do Decreto nº 1/V do Parlamento Nacional ora em apreço, *“As transferências realizadas a partir do Fundo Petrolífero são a principal fonte de financiamento do Orçamento Geral do Estado e, conseqüentemente, da economia nacional, a qual continua a estar muito dependente da despesa pública que anualmente se executa.*

De acordo com o disposto no nº 3 do art.º 7º da Lei nº 9/2005, de 3 de agosto, sobre o Fundo Petrolífero, alterada pela Lei nº 12/20011, de 28 de setembro, *“as transferências do Fundo Petrolífero pelo Gestor Operacional, no Ano Fiscal, só poderão ter lugar após a publicação da lei do orçamento, ou quaisquer alterações à mesma, no Jornal da República, confirmando o montante da dotação aprovada pelo Parlamento para esse Ano Fiscal”*.

(...) O impedimento de realização de transferências do Fundo Petrolífero para a conta do Orçamento Geral do Estado durante o período de vigência do regime duodecimal suplementar terá reflexos profundamente negativos sobre toda a atividade do Estado, mesmo nos domínios do exercício de funções soberanas, como a justiça, a segurança, e a defesa ou na prestação de serviços mínimos de proteção social, como o pagamento de pensões e subvenções públicas, nomeadamente aos antigos combatentes da libertação nacional, aos mais idosos ou às beneficiárias do programa Bolsa da Mãe, entre outros.

Através da presente lei, consagra-se a possibilidade da realização de uma transferência, no valor de cento e quarenta milhões de dólares americanos, a partir do Fundo Petrolífero, para a conta única do orçamento, ainda antes da entrada em vigor da lei que aprovar o Orçamento Geral do Estado para 2018, de forma a garantir condições financeiras vitais para o funcionamento da Administração Pública por, pelo menos, dois meses.”

Trata-se de uma legitimação material sustentada e esclarecedora, sobre a qual o requerente não invoca qualquer vício, sendo o primeiro a avançar que o Parlamento Nacional beneficia do Relatório/Parecer, oportunamente solicitado à Deloitte, como Auditor Independente, e entregue, em tempo, ao Gestor Operacional, pelo VII Governo Constitucional.

Entende é que, organicamente, existe uma invasão do poder legislativo (Parlamento Nacional) sobre o poder administrativo (Governo), já que a transferência do Fundo Petrolífero, devendo ser contemplada por conta do Orçamento Geral do Estado para 2018, é da exclusiva competência do Governo.

Como temos vindo a expor, muito embora a elaboração do Orçamento Geral do Estado seja da competência do Governo, a afetação do débito do Fundo Petrolífero para crédito de uma conta única do Orçamento Geral do Estado, não pode ser feita sem que haja, por parte do Parlamento Nacional, a verificação dos requisitos especificados no art.ºs 8º a 10º da Lei do Fundo Petrolífero, e de acordo com a sua verificação estabelecer o seu montante que, após aprovação, será publicada no Jornal da República como impõe o art.º 7º, nº 3, da Lei do Fundo Petrolífero.

Aliás dos art.ºs. 24º e 25º, al. b), da Lei do Orçamento e Gestão Financeira, retira-se, com clarividência, que o articulado da Lei do Orçamento do Estado, contém, necessariamente, a aprovação da autorização para a transferência do Fundo Petrolífero.

Assim sendo, o Decreto emanado do Parlamento Nacional sob o nº 1/V, regula matéria que apenas ao Parlamento Nacional cabe aprovar - artºs. 4º e 7º da Lei do Fundo Petrolífero e 24º e 25º da Lei do Orçamento e Gestão Financeira - sendo certo que devido à especial situação do país, cujo Tesouro se encontra em situação crítica (cfr. Preambulo do diploma em apreço) mereceu aprovação antecipada à sua contemplação no âmbito do Orçamento Geral do Estado para 2018 - cfr. art.º 3º do Decreto nº 1/V.

Não vislumbramos neste procedimento legislativo qualquer invasão dos poderes administrativos do Governo - art.º 115º, nº 3, da CRDTL – se, como demonstrámos, cabe sempre ao Parlamento Nacional autorizar as transferências do Fundo Petrolífero que o Governo vier a integrar no Orçamento Geral do Estado, sendo certo que a transferência, cujo o limite é fixado no documento em apreço, se contém no montante da Estimativa do Rendimento Sustentável, tendo como referencia o Relatório de 18-1-2018, elaborado pela “Deloitte”, como Auditor independente, durante a administração do VII Governo Constitucional e que justificou a transferência levada a efeito do Fundo Petrolífero pelo mesmo Governo.

Assim sendo, o referido diploma mostra-se conforme as normas dos art.ºs 115º, nº 3, 69º, e 139º da Constituição da República Democrática de Timor Leste e vindo dar sustentabilidade ao Decreto do Governo nº 8/2018 de 16 de julho, sobre a execução

orçamental em regime duodecimal (art.ºs. 5º, 10º e 11º), obedece aos ditames do art.º 7 da Lei 1/2002, de 7 de agosto.

III. Decisão

Nestes termos, na improcedência do pedido, o Tribunal de Recurso decide não se pronunciar pela inconstitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional nº 1/V, aprovado em 20 de julho de 2018.

Notifique, com cópia, S. Exª o Presidente da República, bem como o Governo na pessoa de S. Exª o Primeiro-ministro, o Parlamento Nacional na pessoa do seu Presidente e o Digno Procurador Geral da República.

Publique-se.

Díli, 8 de Agosto de 2018

O coletivo de Juízes do Tribunal de Recurso

Deolindo dos Santos

(Presidente e relator)

Guilhermino da Silva

Maria Natércia Gusmão