



TRIBUNAL RECURSO

NUC N° : 0049/19/TRDII.

13 CONST.PREV 19 LR

Exmº Senhor/Exelentísimu Señor
Presidente da República de Timor Leste
Dr. Francisco Guterres Lú Olo

Assunto: Notificação Acórdão

Fica V. Exº notificado :

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

Com os melhores cumprimentos,

Dia: 27/08/2019

Presidente do Tribunal de Recurso

Damião dos Santos
CRISTÓVÃO SURETIMAN

Fui notificado em Sima notifikasun ma-ne'e laron

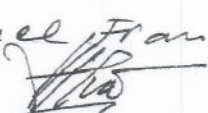
recebi a cópia a que se refere a notificação. Sima laron ma.

Nome Naran

Assinatura Assinatura

Oficial de Justiça Oficial Justisa

Nome Naran *Francisco*

Assinatura Assinatura 



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisco.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19.TRDIL

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

I. Relatório

O Senhor Presidente da República requereu, ao abrigo do disposto nos art.ºs 85.º e) e 149.º números 1 e 2, ambos da Constituição da República, «a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V - Segunda Alteração à Lei N.º 9/2005, de 3 de agosto (Lei do Fundo Petrolífero)», pedindo que seja «concedido provimento ao presente Pedido (...) quanto à inconstitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, de 26 de julho de 2019, nas seguintes matérias:

Um. *Desconformidade do artigo 3.º (Aditamento) e do artigo 15.º-A aditado com a norma da justa e igualitária utilização dos rendimentos provenientes dos recursos naturais, de entre os quais o petrolífero, definida no n.º 2, in fine, do artigo 139.º da Constituição da República.*

Estes artigos do Decreto referido violam o estabelecido na Constituição da República uma vez que, ao criar uma classe especial de ativos denominada Investimento em Operações Petrolíferas, admitem que atividades do âmbito das Operações Petrolíferas que não reúnam as características de natureza e aptidão próprias de ativos financeiros cuja liquidez de curto e médio prazo asseguram o retomo financeiro ao Fundo Petrolífero, acedam a financiamento direto dele proveniente, por antecipação e em valores e condições desequilibradas e injustas com relação a outras atividades de investimento público ao desenvolvimento nacional, o que não corresponde ao interesse nacional, excluindo-as de seguirem as regras do Orçamento Geral do Estado, bem como permitindo uma utilização que afeta negativamente o Rendimento Sustentável Estimado do Fundo e reduz a sua capacidade efetiva de financiar o Orçamento Geral do Estado, através de transferências numa base anual, bem como afeta a própria liquidez do Fundo em investir diretamente e de modo prudente, eficiente e rentável em ativos financeiros ou de elevada liquidez.

Dois. *Desconformidade com o dever de constituição, manutenção e proteção de uma reserva financeira obrigatória, a partir dos recursos naturais, de que o Fundo Petrolífero é sua única densificação e concretização. O artigo 3º (Aditamento) e o artigo 15º-A que adita ao contrariar ou excluir da aplicação à classe especial de ativos do Investimento em Operações Petrolíferas, das regras do Fundo Petrolífero de imediata proteção da constituição, manutenção e sustentabilidade da reserva financeira obrigatória constitucionalmente, que é o Fundo Petrolífero, cuja sua fonte imediata é o nº 2, in fine, do artigo 139º da Constituição da República, a qual determina expressamente a sua regulação por lei e são materialmente constitucionais.*

Estas são as regras da natureza dos ativos, da elegibilidade do investimento direto e do seu reconhecimento mesmo que em território nacional, da obrigatoriedade do retomo financeiro e da liquidez imediata ou de curto ou médio prazo, da redução do risco e do limite de exposição ao risco, garantes da sustentabilidade e continuidade do Fundo Petrolífero, que constam do artigo 14.º, números 1 e 2 e do artigo 15.º, números 1, 5, 6 e 7 da Lei do Fundo Petrolífero.

Através do artigo 3.º (Aditamento) do Decreto e do 15.º-A aditado, o legislador ordinário, em vez de proteger a continuação e sustentabilidade financeira do Fundo Petrolífero, como único fundo soberano de que Timor-Leste dispõe presentemente, legisla em sentido que se lhe opõe, através da criação de uma classe especial de ativos no âmbito do Investimento em Operações Petrolíferas que, apesar de não reunirem as características e condições financeiras, de contribuição para retomo financeiro e de liquidez necessárias ao Fundo Petrolífero, lhes é admitido acesso ao investimento direto do Fundo Petrolífero, contribuindo para reduzir o Rendimento Sustentável Estimado do mesmo, a sua capacidade de financiar o Orçamento Geral do Estado e a sustentabilidade do próprio Fundo, nas condições presentes de exploração dos recursos petrolíferos do País, em que, perante a constatação do esgotamento do campo de Bayu



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisco.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19.TRDIL

Undan ainda não existe uma alternativa efetiva que o substitua em tempo útil à sustentabilidade do fundo soberano como sua fonte de receita.

Três. Exclusão da obrigatoriedade constitucional de especificação das receitas e despesas públicas, incluindo de investimento público para desenvolvimento, no caso da classe especial de ativos denominada Investimento em Operações Petrolíferas, resultante do artigo 3.º (Aditamento) do Decreto referido e do artigo 15.º-A por aquele aditado, que admitem, por via legislativa, o desvio à discriminação ou especificação orçamental dos investimentos públicos ao desenvolvimento de atividades inseridas no âmbito das Operações Petrolíferas, cuja inserção adequada é no Orçamento do Estado, que dispõe de rubricas para o efeito, incluindo a do Capital de Desenvolvimento, tal como enunciado acima quanto à natureza, tipo e regras do investimento público ao desenvolvimento, em vez da inserção daquelas de entre os investimentos diretos do Fundo Petrolífero.

Efetivamente, estando o legislador ordinário vinculado à regra da discriminação ou especificação orçamental imposta pelo artigo 145.º, n.º 2 da Constituição da República, constitui violação desta dispor em contrário, admitir que atos sujeitos a especificação orçamental possam não cumprir com esta regra por exclusão por via da lei ordinária que devia respeitar a primazia da norma constitucional pertinente e não contrariá-la ou furtar-se à mesma ou permitir que de algum modo haja desvio da norma constitucional referida.»

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

1. Sua Excelência o Presidente da República requereu a fiscalização preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, que aprova a Segunda Alteração à Lei n.º 9 /2005, de 3 de agosto, Lei do Fundo Petrolífero.

2. O Decreto em apreço adita à Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, o artigo 15.º-A que regula o investimento em operações petrolíferas.

3. Considera Sua Excelência o Presidente da República que este artigo é desconforme com a norma da justa e igualitária utilização dos rendimentos provenientes dos recursos naturais definida no n.º 1, in fine, do artigo 139.º da Constituição da República, com o dever de constituição, manutenção e proteção de uma reserva financeira obrigatória, cuja fonte imediata é o n.º 2, in fine, do artigo 139.º da Constituição, e com a regra da discriminação orçamental imposta pelo n.º 2 do artigo 145.º da Constituição.

4. A Lei n.º 1/2019 não introduziu qualquer alteração à Lei do Fundo Petrolífero, tendo sim introduzido uma alteração à Lei das Atividades Petrolíferas, permitindo, entre outras alterações, que o Fundo Petrolífero investisse diretamente em operações petrolíferas, reguladas exaustivamente nesta mesma lei.

5. A referência no pedido a uma alteração mais ampla, pelo Decreto em apreço, à Lei do Fundo Petrolífero do que a anteriormente feita pela Lei 1/2019, apenas tem por objetivo forçar o Tribunal a pronunciar-se, novamente, sobre a natureza da Lei do Fundo Petrolífero como lei de valor reforçado e a sua relação com o disposto no artigo 139.º da Constituição.

6. Como já decidiu este Tribunal, as leis de valor reforçado não têm qualquer suporte constitucional, não sendo a Lei do Fundo Petrolífero uma lei de valor reforçado.

7. A argumentação apresentada no pedido de fiscalização preventiva parte de um pressuposto inexistente que é o da regulação exaustiva e imperativa, pela Constituição, do Fundo Petrolífero, das modalidades de investimento e das regras a que estas estão sujeitas.

8. A Constituição não diz que deve ser constituído um Fundo Petrolífero, ou outro tipo de instrumento de gestão, com determinada natureza, características e regras de funcionamento, nomeadamente regras reguladoras de investimento.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca./Abstra/19/TR – NUC: 0049/19.TRDIL

9. O legislador ordinário cumpriu o postulado constitucional do artigo 139.º através da Lei do Fundo Petrolífero, mas podia tê-lo feito - como pode vir a fazê-lo no futuro - através de outro ato legislativo, ou através de outro instrumento de gestão, desde que salvaguarde o comando constitucional que é assegurar reservas financeiras obrigatórias.

10. O Fundo Petrolífero não é um instituto constitucionalmente previsto, imutável ou sujeito a especiais normas de aprovação e modificação.

11. O Fundo Petrolífero é um instrumento que pode, após a avaliação pelos órgãos constitucionalmente competentes das condições políticas, económicas, financeiras e sociais do país e do mundo em determinado momento, ser alterado de modo a melhor responder às exigências que estas impõem.

12. Neste sentido entendeu o legislador, aditando uma modalidade de investimento que tem, como todas as outras já contempladas na lei, e contrariamente ao que é afirmado no pedido, o objetivo último de capitalizar o Fundo, maximizando o seu retorno financeiro.

13. Esta modalidade de investimento enquadra-se na política de investimento do Fundo, com o objetivo de maximizar o retorno financeiro do Fundo Petrolífero, à semelhança das outras modalidades de investimento.

14. Esta modalidade de investimento está sujeita a regras específicas, nomeadamente a limitação a 5% do Fundo Petrolífero para aplicação nessa classe de ativos, mas também, como não poderia deixar de ser, às demais regras gerais aplicadas ao investimento e proteção do Fundo Petrolífero previstas no Capítulo III da Lei do Fundo Petrolífero.

15. O investimento em operações petrolíferas não é um mecanismo de assalto ao Fundo Petrolífero, mas uma modalidade de investimento que permite potenciar o recurso principal de Timor-Leste, contribuindo assim para o aumento das transferências para o Orçamento Geral do Estado.

16. A Lei do Fundo Petrolífero não prevê um mínimo a transferir para o Orçamento Geral do Estado mas sim, ao invés, um máximo, que só pode ser ultrapassado em circunstâncias particulares e mediante um procedimento especial.

17. Não há, por conseguinte, qualquer violação do disposto no n.º 1 do artigo 139.º da Constituição.

18. As regras constantes do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero não são regras protetoras da constituição, manutenção e proteção de uma reserva financeira obrigatória, não correspondendo a quaisquer regras materialmente constitucionais.

19. Ao invés, são regras reguladoras de uma modalidade de investimento, e que não têm, por nenhum imperativo constitucional, de se aplicar a todas as modalidades de investimento que venham a existir.

20. O pedido de fiscalização da constitucionalidade não demonstra que o investimento em operações petrolíferas diminua, comprometa ou elimine qualquer reserva financeira obrigatória.

21. Não há, por conseguinte, qualquer violação do disposto no n.º 2 do artigo 139.º da Constituição.

22. A discriminação de receitas e despesas na lei do Orçamento, plasmado no artigo 145.º da Constituição, refere-se ao Orçamento Geral de Estado.

23. No caso em apreço estamos num campo distinto do campo orçamental, pelo que não faz sentido falar da discriminação das receitas e despesas quando não existe qualquer orçamento.

24. O Orçamento Geral do Estado contempla as despesas destinadas a desenvolver as atividades que o Governo, legitimamente, entende Parlamento Nacional pode ou não aprovar.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR - NUC: 0049/19.TRDIL

25. Os investimentos diretos em operações petrolíferas, desenvolver, e que o ou outras, pelo Fundo Petrolífero, ou por qualquer instrumento de gestão dos recursos petrolíferos, são definidos pelo Parlamento Nacional e pelo Governo, dentro da esfera das respetivas competências constitucionais.

26. Sem prejuízo de o Orçamento Geral do Estado poder contemplar despesas para o financiamento de programas relacionados com atividades petrolíferas, tal não invalida que o Fundo Petrolífero possa ser diretamente investido em operações petrolíferas.

27. A Constituição não prevê as modalidades de investimento que o Fundo Petrolífero - também ele não previsto na Constituição - pode contemplar.

28. A Constituição não prevê os programas, atividades, e projetos que podem ser financiados pelo Orçamento Geral do Estado.

29. Estamos perante duas realidades jurídicas diferentes: uma relativa ao investimento das receitas provenientes dos recursos petrolíferos, nas modalidades que o legislador considerou, dentro do seu espaço de livre conformação política, serem passíveis de cumprir o fim último do Fundo Petrolífero e, em última instância, a constituição de uma reserva financeira obrigatória; outra, o da programação política das atividades que o Governo entende prosseguir e do financiamento dessas atividades, o que é feito no Orçamento Geral do Estado com as receitas provenientes quer do Fundo Petrolífero quer de outras fontes, como as fiscais.

30. Só se pode falar da discriminação ou especificação de receitas e despesas no plano orçamental, o qual não é objeto do presente processo constitucional.

31. Por conseguinte, não há qualquer desconformidade com o princípio da discriminação ou da especificação orçamental das receitas e despesas previsto no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição, nem qualquer outro princípio orçamental.

O Senhor Procurador-Geral pronunciou-se concluindo que:

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisco.Abstra/19/TR - NUC: 0049/19.TRDIL

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

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

A questão a decidir consiste em saber se o art.º 15.º-A, que através do art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V é aditado à Lei N.º 9/2005, de 3 de agosto (Lei do Fundo Petrolífero), viola o disposto nos art.ºs 139.º e 145.º da Constituição da República.

II. Cumpre apreciar e decidir

O Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, por meio do seu art.º 3.º, adita à da Lei 9/2005 o seguinte artigo:

Artigo 15.º-A

Investimento em Operações Petrolíferas

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

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

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

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

Por sua vez, o art.º 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, a que este n.º 1 se refere, é alvo de uma alteração legislativa protagonizada pelo Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V que, por via do seu artigo 2.º, dá a essa norma a seguinte redação:

Artigo 22.º

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

1. [...].

2. [...].

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

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

5. [...].

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



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dfili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19/TRDIL

essenciais serão disponibilizados no anúncio de abertura do concurso mencionado no artigo 13.º.

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

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

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

10. [anterior n.º 7].

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

Artigo 22.º

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

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

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

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

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

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

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

7. Os contratos de compra e venda, aquisição, cessão, transferência, trespasse, novação, fusão, oneração ou qualquer outro negócio jurídico celebrado ou pagamentos efetuados por Timor-Leste ou por qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo através de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, destinados a permitir a participação de Timor-Leste, de qualquer outra pessoa coletiva pública timorense, incluindo através de entidades integralmente detidas ou controladas por estas, ou do Fundo Petrolífero, em



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19.TRDIL

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.

Por seu lado o art.º 15.º da Lei 9/2005 dispõe que:

Artigo 15.º

Regras de Investimento

1. *Nos termos dos critérios do presente artigo, para se qualificar como investimento elegível, o instrumento de aplicação tem de ser emitido ou, o investimento situado, no estrangeiro, em jurisdição reconhecida internacionalmente.*

2. *Não menos de 50% do Fundo Petrolífero deve ser aplicado em investimentos elegíveis na forma de depósitos bancários ou instrumentos de dívida que vençam juros, designadamente, obrigações e títulos de dívida de taxa fixa e taxa variável, ou noutros ativos de rendimento fixo, equivalente a juros e desde que:*

a) *Se determine que os instrumentos de dívida tenham uma qualidade pelo menos igual ao grau de investimento, ou*

b) *Os depósitos sejam mantidos em instituições financeiras com notação de risco a que corresponda, pelo menos, a sua classificação como grau de investimento.*

3. *Não mais de 50% do Fundo Petrolífero será aplicado em investimentos elegíveis na forma de aplicações em títulos de rendimento variável, designadamente, ações cotadas e desde que:*

a) *As aplicações de rendimento variável sejam transacionadas num mercado financeiro regulado, e*

b) *A participação não exceda os 5% do capital emitido pela entidade emissora.*

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

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

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

5. *A exposição do Fundo Petrolífero:*

a) *A cada companhia ou entidade emissora por via dos instrumentos elegíveis, com a exceção de Estados soberanos, não poderá nunca exceder 3% do valor total do Fundo Petrolífero;*

b) *A qualquer classe de ativos deverá, em termos líquidos, ser positiva.*

6. *Sem prejuízo dos números 1 e 2 do artigo 20.º, os encargos relacionados com quaisquer transações de títulos no mercado efetuadas pelo Fundo ou, a participação em operações de empréstimo de curto prazo de quaisquer instrumentos, desde que realizados de acordo com os princípios da gestão prudente de ativos, não são considerados como ónus ou encargos constituídos sobre o Fundo Petrolífero.*

7. *Um instrumento derivado apenas é qualificado como investimento elegível, quando:*

a) *For usado com vista a reduzir o risco para o Fundo decorrente da utilização do instrumento ou instrumentos subjacentes ao instrumento derivado, ou para facilitar que a exposição desejada de um ativo seja eficientemente atingida; e*

b) *O risco decorrente da sua utilização não seja superior ao que decorreria da exposição direta aos ativos que lhe são subjacentes tipificados na presente lei; e*

c) *O Ministro tiver estabelecido condições relativamente à legitimidade do seu uso operacional.*



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19/TRDIL

8. O Ministro determina o período durante o qual os Gestores de Investimento têm que alienar o instrumento derivado, quando este deixe de ser investimento elegível, por força de alteração da sua notação de risco ou da alteração da notação de risco do seu emissor.

É ainda conveniente dar nota de que o n.º 9 do «ari.º 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas», resultante das modificações operadas pelo Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, (também) foi alvo de um (outro) pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade, apresentado pelo Senhor Presidente da República na mesma data daquele que constitui o objeto dos presentes autos.

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

- «(...) o artigo 15.º-A derroga implicitamente o artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, no que concerne ao seguinte: A inserção do investimento direto em Operações Petrolíferas na categoria ou classe outros investimentos, por disposição do n.º 6, in fine, do artigo 22.º referido. Segundo esta disposição, o investimento direto em Operações Petrolíferas pelo Fundo deveria realizar-se nos termos do Disposto no n.º 4 do artigo 15.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto, (...) (Lei do Fundo Petrolífero), ou seja, nos termos estabelecidos para a classe outros investimentos diretos do Fundo. Contrariamente a esta disposição do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, o n.º 2 do artigo 15.º-A, aprovado alterar pelo artigo 2.º do Decreto do Parlamento Nacional referido, dispõe que os requisitos constantes do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero não são aplicáveis ao investimento direto do Fundo em Operações Petrolíferas.»

- «Com o artigo 15.º-A aditado, o investimento em operações petrolíferas deixa de fazer parte da classe de ativos outros investimentos elegíveis ao abrigo do n.º 4 do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero, por remissão do n.º 6 do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, para passar a ser uma classe especial de ativos em si, denominada Investimentos em Operações Petrolíferas, os quais não são de todo aplicáveis as regras de investimento elegível do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero, por exclusão expressa do n.º 2 do artigo 15.º-A referido. Excluem-se, assim, da aplicação ao Investimentos em Operações Petrolíferas as regras de o investimento dever situar-se em jurisdição reconhecida internacionalmente, enquanto garantia de segurança jurídico-financeira e de mitigação do risco e do limite de exposição do Fundo de até 3% do seu valor total, por cada companhia ou entidade emissora do título de investimento, com a ressalva dos Estados soberanos, como forma de evitar excessiva concentração do investimento e de permitir dissipar riscos e dependências financeiras.»

- «(...) os critérios do investimento elegível não se aplicam aos investimentos dessa classe especial de ativos, por expressa exclusão feita pelo n.º 2 do artigo 15.º-A aditado, com fundamento na natureza desses ativos.»

- «(...) o Decreto introduz na regulação do investimento direto pelo Fundo um tratamento desigual e injustificado da classe especial de ativos nomeada Investimento em Operações Petrolíferas por comparação com as demais classes de ativos do Fundo, que beneficiam do acesso direto de uma mesma fonte soberana de financiamento, que é o Fundo Petrolífero.»

- «A criação de uma classe especial de ativos pelo n.º 1 do artigo 15.º-A aditado que mantém a classe de ativos outros investimentos elegíveis e potencialmente o múltiplo acesso ao investimento do Fundo, segundo o previsto no artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero, também gera o problema de uma maior tensão sobre a utilização do saldo acumulado do Fundo Petrolífero.»

- «(...) o Decreto referido opta, na redação do seu artigo 15.º-A, pela não regulação da elegibilidade, do retomo financeiro e do controlo do risco na aplicação do Investimento em



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR – N.º C: 0049/19/TRDIL

Operações Petrolíferas. Assim, o artigo 15.º-A produz uma desregulação do acesso ao investimento direto do Fundo Petrolífero em Operações Petrolíferas, com a insuficiente e incompleta justificação da natureza destes ativos sem especificar a sua qualidade, como se explana acima.»

- «(...) com a criação de uma classe especial de ativos de Investimento em Operações Petrolíferas e a configuração para ela de uma sua situação jurídica de exceção, pelo artigo 15.º-A aditado, o Decreto referido abre de forma incoerente financeiramente insustentável e juridicamente desregulada, o acesso direto ao investimento em operações petrolíferas a partir do Fundo Petrolífero.»

- «(...) a Lei do Orçamento e Gestão Financeira (Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro) define, na alínea a) do seu artigo 25.º, que a aprovação da autorização para transferência do Fundo Petrolífero deve constar expressamente do articulado da lei anual de aprovação do Orçamento Geral do Estado. Excluir do Orçamento Geral do Estado o investimento em operações petrolíferas, no seu todo ou em parte, enquanto investimento em atividades, programas e projetos de desenvolvimento é omitir essas atividades ou operações petrolíferas da sua devida inclusão no cálculo do montante anual da transferência do Fundo Petrolífero, que está sujeito a autorização pelo Parlamento Nacional, no âmbito da aprovação do Orçamento Geral do Estado e da justa e igualitária distribuição do rendimento proveniente do recurso natural petrolífero, que constitui riqueza petrolífera do povo e Estado de Timor-Leste.»

- «(...) o legislador ordinário não está autorizado ou legitimado constitucionalmente a legislar em sentido contrário ao das condições de sustentabilidade e manutenção da reserva obrigatória prevista no n.º 2, in fine, do artigo 139.º da Constituição da República. Todavia, através do artigo 15.º-A aditado, o legislador ordinário procede em desconformidade com esta norma constitucional ao concorrer para a insustentabilidade financeira da reserva obrigatória soberano que é o Fundo Petrolífero, violando assim o que dispõe com carácter de obrigatoriedade a Constituição da República no seu artigo 139.º, n.º 2.»

- «(...) o artigo 15.º-A, enquanto Aditamento à Lei do Fundo Petrolífero, admite por via legislativa um desvio de especificação orçamental dos investimentos públicos ao desenvolvimento de atividades inseridas no âmbito das operações petrolíferas, cuja inserção adequada é no Orçamento do Estado, tal como enunciado acima quanto à natureza do investimento público ao desenvolvimento. (...) Pelo que o artigo 3.º do Decreto e consequentemente o artigo 15.º-A por ele mandado aditar à Lei do Fundo Petrolífero representam um caso de violação constitucional e como tal devem ser pronunciados inconstitucionais, por violação do disposto no n.º 2 do artigo 145.º da Constituição da República.»

Das palavras do Senhor Presidente da República transparece a sua preocupação por «o investimento em operações petrolíferas deixa[r] de fazer parte da classe de ativos outros investimentos elegíveis ao abrigo do n.º 4 do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero, por remissão do n.º 6 do artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, para passar a ser uma classe especial de ativos em si, denominada Investimentos em Operações Petrolíferas, os quais não são de todo aplicáveis as regras de investimento elegível do artigo 15.º da Lei do Fundo Petrolífero» e por, na sua perspetiva, este tipo de investimentos não salvaguardar devidamente o «retorno financeiro».

Importa, então, começar por lembrar que o n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005 já permite, nas exatas condições nele definidas, que o Fundo Petrolífero seja «aplicado diretamente em Operações Petrolíferas». E esse n.º 6 não foi julgado inconstitucional pelo acórdão deste tribunal de 28 de março de 2019.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisco.Abstra/19/TR - NUC: 0049/19/TRDIL

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

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

Segundo o Senhor Presidente da República, este art.º 15.º-A viola o disposto nos art.ºs 139.º e 145.º, ambos da Constituição da República.

Começemos por apreciar a questão relativamente ao art.º 139.º, o qual dispõe que:

«1. Os recursos do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva, que são vitais para a economia, são propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional.

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

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

No atual quadro legislativo (art.ºs 22.º n.º 6 da Lei 13/2005 e 15.º n.º 4 da Lei n.º 9/2005) a aplicação do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, obriga a que previamente:

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

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

Mas, conforme o n.º 2 do art.º 15.º-A do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V (para onde nos remete o n.º 9 do art.º 22.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V), aos «*investimentos do Fundo Petrolífero em Operações Petrolíferas (...) não são aplicáveis os requisitos constantes do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005, designadamente os do seu n.º 4*».

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

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

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

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



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR – NUC: 0049/19.TRDIL

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

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

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

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

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

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

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

Quando a Constituição da República obriga a que o «*aproveitamento*» dos recursos naturais sirva «*para a constituição de reservas financeiras obrigatórias*» está, ao reverso do que defende o Parlamento Nacional (cfr. conclusão 8.ª), a determinar que se crie algo que materialmente possua as características que tem um fundo, chame-se ele «*petrolífero*» ou não. A «*constituição de reservas financeiras*», e a sua necessária conservação, leva, então, a que o legislador ordinário tenha a obrigação de constituir «*um Fundo Petrolífero, ou outro tipo de instrumento de gestão, com (...) regras de funcionamento, nomeadamente regras reguladoras de investimento.*» Sem um «*instrumento de gestão*» e «*regras reguladoras de investimento*» como é que se assegura a «*constituição [e preservação] de reservas financeiras*»?

É certo que, como realça o Parlamento Nacional, não se encontra na Constituição da República, leia-se no seu art.º 139.º números 1 e 2, uma «*regulação exaustiva e imperativa (...) das modalidades de investimento [por parte do Fundo Petrolífero] e das regras a que estas estão sujeitas.*» (cfr. conclusão 7.ª). Mas não é menos certo que deriva daqueles comandos constitucionais a necessidade do legislador ordinário regular os investimentos a fazer com as «*reservas financeiras*», sob pena de não se assegurar que se atinge os objetivos ali consagrados.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR - NUC: 0049/19/TRDIL

Também não se pode acompanhar o Parlamento Nacional quando afirma que «*as regras constantes do art.º 15.º da Lei do Fundo Petrolífero não são regras protetoras da constituição, manutenção e proteção de uma reserva financeira obrigatória*» (cfr. conclusão 8.ª). Elas, a par de outras, têm justamente essa finalidade, na medida em que consagram vários critérios restritivos e seletivos que têm por fim último a preservação das «*reservas financeiras*» de que fala o n.º 2 do art.º 139.º da Constituição da República.

E, se bem se interpreta a fundamentação do pedido do Senhor Presidente da República, contrariamente ao que entende o Parlamento Nacional, não se descortina nela qualquer alusão, direta ou indireta, à questão da «*natureza da Lei do Fundo Petrolífero como lei de valor reforçado*» (cfr. conclusão 5.ª), a qual aqui não se discute.

Ora, o n.º 2 do art.º 15.º-A que figura no Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V exime os investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas de observar os procedimentos enunciados no n.º 4 do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005.

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Dili tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca.Abstra/19/TR - NUC: 0049/19.TRDIL

Sem os mecanismos de controlo consagrados no n.º 4 do art.º 15.º da Lei 9/2005 deixa de haver o mínimo indispensável de garantias tendentes a assegurar que os investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, são efetivamente «*utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional*» e que eles servem de facto «*para a constituição de reservas financeiras obrigatórias*».

A solução que o n.º 2 do art.º 15.º-A quer introduzir no ordenamento jurídico fere os princípios consagrados no art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, na medida em que coloca, injustificadamente, os bens jurídicos que eles tutelam numa posição vulnerável.

Portanto, o n.º 2 do art.º 15.º-A, que se encontra no art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, é materialmente inconstitucional.

No que se refere ao n.º 1 deste art.º 15.º-A, verifica-se que ele diz-nos que a aplicação do Fundo Petrolífero «*diretamente em Operações Petrolíferas*», «*por intermédio da Timor Gap, E.P.*», deve ser «*conforme previsto no art.º 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas*» (sublinhado nosso).

Como é sabido, na interpretação da lei o elemento sistemático «*compreende a consideração das outras disposições que formam o complexo normativo do instituto em que se integra a norma interpretada, isto é, que regulam a mesma matéria (contexto da lei), assim como a consideração de disposições legais que regulam problemas normativos paralelos ou institutos afins (lugares paralelos). Compreende ainda o "lugar sistemático" que compete à norma interpretada no ordenamento global, assim como a sua consonância com o espírito ou unidade intrínseca de todo o ordenamento jurídico. Baseia-se este subsídio interpretativo no postulado da coerência intrínseca do ordenamento, designadamente no facto de que as normas contidas numa codificação obedecem por princípio a um pensamento unitário.*» (Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 18.ª Reimpressão, pág. 183). E nesta tarefa de interpretar a lei o elemento histórico «*compreende todos os materiais relacionados com a história do preceito*», o que, naturalmente, inclui «*a história evolutiva do instituto*», as «*fontes da lei*» e os «*trabalhos preparatórios*». (Baptista Machado, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, 18.ª Reimpressão, pág. 184).

Sendo assim, sabendo-se que o Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V é produto de uma atividade legislativa paralela à que deu origem ao Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V e que neste se dá uma nova redação ao artigo 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, tem que se concluir que no n.º 1 do citado art.º 15 A-, o art.º 22º que o legislador tem em mente é esta norma na sua nova versão; naquela que emerge do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V e que inclui o n.º 9 cuja constitucionalidade foi apreciada no processo n.º 04/Const/Fisc.Preve/19/TR - NUC: 0050/19.TRDIL.

Ora, no acórdão deste tribunal proferido no processo n.º 04/Const/Fisc.Preve/19/TR - NUC: 0050/19.TRDIL declarou-se «*a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação do art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, do n.º 9 do art.º 22.º constante do art.º 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, o qual dá, nessa parte, nova redação ao art.º 22.º da Lei 13/2005, de 2 de setembro (Lei das Atividades Petrolíferas)*».

Então, esse vício estende-se ao n.º 1 do art.º 15.º-A, no segmento em que neste se remete para tal n.º 9.

Mas a restante parte deste n.º 1 não desrespeita o art.º 139.º da Constituição da República.

O n.º 3 do art.º 15.º-A possibilita que até 5% do Fundo Petrolífero seja investido na «*classe de ativos*» que é constituída por investimentos em operações petrolíferas.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca. Abstra/19/TR - NUC: 0049/19/TRDIL

Esta classe de ativos não é nova, pois, como já se disse, ela foi criada pelo n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005.

O que é novo é, como salienta o Senhor Presidente da República, a atribuição a esta classe de ativos de uma quota exclusiva de 5%, pois até agora essas aplicações tinham que ser, por força do disposto no n.º 6 do art.º 22.º da Lei 13/2005, contabilizadas na quota de 5% dos «*outros investimentos*» mencionada no n.º 4 do art.º 15.º da Lei 9/2005.

A isso acresce que na nova redação dada ao art.º 22.º da Lei 13/2005, pelo art.º 2.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V, é revogado o seu atual n.º 6, o qual obrigava a que a aplicação do Fundo Petrolífero diretamente em operações petrolíferas se sujeitasse aos «*termos do disposto no n.º 4 do art.º 15.º da Lei n.º 9/2005, de 3 de agosto*».

Ora, por aquilo que acima se deixou dito, e que não se justifica agora repetir, a obrigação dos investimentos em operações petrolíferas respeitarem o exigido pelas alíneas a) e b) deste n.º 4 traduz-se numa importantíssima garantia de que essa parte do Fundo Petrolífero é utilizada «*de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional*» e «*para a constituição de reservas financeiras obrigatórias*».

Sem essa garantia e, mais a mais, com uma quota própria de 5% ficam manifestamente colocados em crise os princípios enunciados no art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, dado que os bens jurídicos que eles protegem passam a estar, injustificadamente, indefesos.

Deste modo, o n.º 3 do art.º 15.º-A, que se encontra no art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, é materialmente inconstitucional.

Por sua vez, o n.º 4 do art.º 15.º-A faz apelo a objetivos consentâneos com os princípios do art.º 139.º da Constituição da República, designadamente ao mencionar o «*retorno financeiro para o Fundo Petrolífero*» e «*os expectáveis benefícios económicos e sociais do investimento*» que devem «*ser tidos em conta na determinação dos termos do mesmo*».

Não se vê aqui qualquer colisão com o disposto no art.º 139.º da Constituição da República.

O Senhor Presidente da República considera ainda que o art.º 15.º-A também viola o disposto no art.º 145.º n.º 2 da Constituição da República.

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

Na perspetiva do Senhor Presidente da República «*o art.º 15.º A, enquanto Aditamento à Lei do Fundo Petrolífero, admite por via legislativa um desvio de especificação orçamental dos investimentos públicos ao desenvolvimento de atividades inseridas no âmbito das operações petrolíferas, cuja inserção adequada é no Orçamento do Estado, tal como enunciado acima quanto à natureza do investimento público ao desenvolvimento*».

Com o devido respeito, não se subscreve tal entendimento.

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

Em segundo lugar nada se encontra no art.º 15.º-A *sub iudice* que determine a exclusão da «*discriminação*» no Orçamento Geral do Estado dos investimentos do Fundo Petrolífero em operações petrolíferas, por intermédio da Timor Gap EP, caso, porventura, ela tenha que ser feita; não se cria aqui para esta aplicação do Fundo Petrolífero um qualquer regime especial.



TRIBUNAL DE RECURSO

Rua: Caicoli, Díli tel. 3331148, 3331149
Proc. n.º 03/Const/ Fisca. Abstra/19/TR – NUC: 0049/19/TRDIL

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

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

III. Decisão

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

a) Declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação do art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, do n.º 1 do art.º 15.º-A, constante do art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V, no segmento em que nele se remete para o n.º 9 do art.º 22.º da Lei das Atividades Petrolíferas, na redação deste art.º resultante do Decreto do Parlamento Nacional n.º 10/V;

b) Declarar a inconstitucionalidade com força obrigatória geral, por violação do art.º 139.º números 1 e 2 da Constituição da República, dos números 2 e 3 do art.º 15.º-A, constante do art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V;

c) Não julgar inconstitucional a parte do n.º 1 não abrangida em a) e o n.º 4 do art.º 15.º-A, constante do art.º 3.º do Decreto do Parlamento Nacional n.º 9/V.

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

Oportunamente publique-se no Jornal da República.

Díli, 27 de agosto de 2019

O Coletivo de Juizes do Tribunal de Recurso

Deolindo dos Santos
(Relator)

Jacinta Correia da Costa

Duarte Tilman Soares