



## TRIBUNAL DE RECURSO

Proc. nº 03/2008

Acórdão do Colectivo de Juízes do Tribunal de Recurso, composto por Cláudio Ximenes, Ivo Nelson de Caires Batista Rosa e Antonino Gonçalves:

I. Os Senhores Deputados Aniceto Guterres Lopes, Francisco Miranda Branco, Domingos Maria Sarmiento, Francisco Jerónimo, Joaquim Amaral, Manuel Tilman, Arsénio Paixão Bano, Osório Florindo, Antoninho Bianco, Estanislau da Silva, António Cardoso C Machado, David Dias M A Ximenes, José Augusto F Teixeira, Ilda Maria da Conceição, Jacob Xavier, Josefa A P Soares, Maria Maia Reis, Cipriana da Costa Pereira, Joaquim dos Santos e José Manuel Fernandes, ao abrigo do disposto na al. e) do artigo 150º da Constituição da República, pedem ao Tribunal de Recurso que declare inconstitucional Decreto-Lei 22/2008, de 16 de Julho, pelo qual o Governo cria o Fundo de Estabilização Económica, por ele violar o artigo 95º, nº 2, alínea q), da Constituição.

Alegam que:

- o Governo através do decreto-lei nº 22 /2008 cria um fundo autónomo a

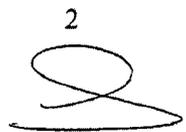
1  
  
Z. 

- que chamou Fundo de Estabilização Económica;
- Mas não cria nenhum Conselho de Administração, nada se diz a respeito de um Conselho de Fiscalização, nada se esclarece quando ao seu modo de funcionamento;
  - o decreto-lei nº 22/2008 limita-se a remeter para diploma próprio não só o procedimento para os financiamentos como também a definição daquilo que constituem as despesas e as receitas do Fundo;
  - a alocação posterior da verba de \$240 Milhões de dólares norte-americanos no FEE implica verdadeiramente um exercício de desorçamentação;
  - tudo se passa como se o Parlamento Nacional emitisse um cheque em branco a favor do Governo para que este disponha desta verba como melhor entendesse e se demitisse da sua responsabilidade de manter o controlo devido sobre as eventuais receitas;
  - o decreto-lei 22/2008 demite o Parlamento Nacional de exercer as funções que lhe estão constitucionalmente atribuídas;
  - o Governo não pode legislar sobre aquilo que parece ser um Fundo Autónomo nos termos dos artigos 95º, nº 2, alínea q), e 97º, nº 2, da Constituição, que é matéria da competência do Parlamento.

O Governo, em resposta, defende a improcedência do pedido de inconstitucionalidade.

II. Temos que decidir neste processo se o decreto-lei 22/2008 ou alguma das suas normas viola a Constituição de Timor-Leste, nomeadamente os seus artigos 95º, nº 2, alínea q), e 97º, nº 2.

O Decreto-Lei 22/2008 é composto apenas pelos seguintes 8 artigos:

1  2 

*Artigo 1º*

*Designação*

*1. É criado junto do Ministério das Finanças o fundo de Estabilização Económica, doravante designado por Fundo.*

*Artigo 2º*

*Objectivos*

*São objectivos do Fundo:*

- a) Assegurar o abastecimento de bens e a segurança alimentar;*
- b) Estabilizar os preços através da intervenção no mercado;*
- c) Assegurar o abastecimento de materiais de construção civil.*

*Artigo 3º*

*Constituição do Fundo*

*O Fundo é constituído pelo orçamento de Estado.*

*Artigo 4º*

*Financiamentos*

*O procedimento para os financiamentos a conceder pelo Fundo é aprovado por diploma próprio.*

*Artigo 5º*

*Despesas*

*Constituem despesas do Fundo as que resultam de encargos decorrentes da aplicação do diploma previsto no artigo 4º.*

*Artigo 6º*

*Receitas*

*Constituem receitas do Estado o retorno resultante da venda pelos agentes económicos dos artigos financiados ao abrigo do artigo 4º.*

*Artigo 7º*

*Fiscalização e relatórios*

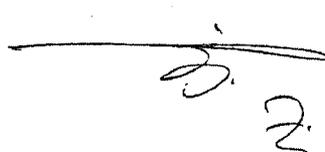
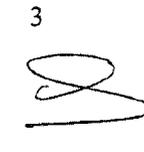
*O Regulamento UNTAET nº 2001/13, sobre orçamento e gestão financeira aplica-se para efeitos de fiscalização e relatórios.*

*Artigo 8º*

*Colaboração de outras entidades*

*O Ministério das Finanças pode solicitar às entidades relevantes as informações que se revelem necessárias à prossecução dos objectivos do Fundo.*

1. Perante o que está escrito, dizem os requerentes que, com o Decreto-Lei 22/2008, o Governo invadiu a competência exclusiva do

Parlamento de legislar sobre o regime orçamental, violando o disposto no artigo 95º, n.º 2, alínea q), da Constituição.

Mas, o que consta do diploma nada tem a ver com regime orçamental. Nada estabelece que tenha a ver com a organização do orçamento ou a sua execução, ou sobre os princípios que devem orientar uma coisa e outra.

Os requerentes partem do pressuposto de que o Decreto-Lei 22/2008 cria um fundo autónomo, através do qual o Governo visa praticar a “desorçamentação”, e subtrair ao controlo parlamentar parte significativa do dinheiro público.

Mas, como eles próprios reconhecem, esse diploma “*não cria nenhum Conselho de Administração, nada se diz a respeito de um Conselho de Fiscalização, nada se esclarece quanto ao seu modo de funcionamento*”. Podemos resumir o que nele está escrito numa única frase: É criado junto do Ministério das Finanças o fundo de Estabilização Económica, constituído pelo orçamento de Estado, com o objectivo de assegurar o abastecimento de bens e a segurança alimentar, estabilizar os preços através da intervenção no mercado e assegurar o abastecimento de materiais de construção civil.

Na verdade não é possível concluir do seu texto que esse diploma crie um organismo financeiro especializado, uma pessoa colectiva pública ou uma pessoa colectiva privada, algo que tivesse existência autónoma em relação ao Estado-Administração, seja dotado de personalidade jurídica ou autonomia, administrativa ou financeira. Tão pouco é legítimo dizer, como os requerentes, que o decreto-lei remete para diploma próprio a definição do que constituem as despesas e as receitas do Fundo.

Por outro lado, a desorçamentação traduz-se na existência de massas de fundos públicos que escapam à disciplina do orçamento, pondo em

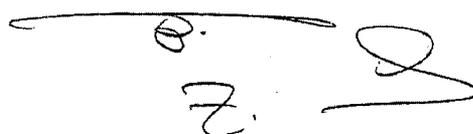
  
2. 

causa o princípio de que o orçamento deve ser um só (princípio de unidade orçamental) e o de que o orçamento deve englobar a previsão de todas as receitas e todas as despesas do Estado (princípio de universalidade orçamental), tal como resulta do artigo 145º, nº 2, da Constituição.

Só podemos falar de desorçamentação se houver um fundo autónomo, que dispõe de orçamento privativo, o qual, mesmo quando subordinado ao orçamento de Estado, tenha regras menos rigorosas, ou quando existem massas de fundos públicos que estão completamente à margem da previsão e das regras de execução do orçamento. A desorçamentação nasce do aparecimento de regras jurídicas especiais que regulamentam massas de fundos públicos que estão atribuídas a pessoas juridicamente distintas do Estado. Abrange situações que vão, desde a independência orçamental, a autonomia financeira e a autonomia administrativa, até à gestão de fundos públicos por entidades privadas.

Não vemos o Decreto-Lei 22/2008 criar nenhuma situação de independência orçamental, autonomia financeira, autonomia administrativa ou de gestão de fundos públicos por entidades privadas.

Com esse diploma legal o Governo limita-se a criar no Ministério das Finanças uma linha do orçamento destinada a *“assegurar o abastecimento de bens e a segurança alimentar, estabilizar os preços através da intervenção no mercado, e assegurar o abastecimento de materiais de construção civil”*. Em nada é prejudicada a competência do Parlamento para controlar o fundo que é utilizado, visto que ele provém integralmente do orçamentado de Estado, que tem que ser aprovado por esse órgão e ser por ele fiscalizado na sua execução. A alocação da verba de 240 milhões de dólares americanos para o Fundo criado, mencionada pelos requerentes, é feita através do orçamento rectificativo recentemente aprovado pelo Parlamento e a execução dessa verba estará tão sujeita à fiscalização do Parlamento como qualquer verba de outras linhas do

Handwritten signature and initials in black ink, located at the bottom right of the page. The signature is a cursive scribble, and the initials 'Z.' are written below it.

orçamento, sendo, por isso, injustificada a afirmação de que ela constitui um exercício de desorçamentação.

A criação dessa linha de orçamento cabe na competência constitucionalmente atribuída ao Governo de “*dirigir e coordenar as actividades dos ministérios*” e “*praticar os actos e tomar as providências necessárias ao desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades básicas da comunidade timorense*” (alíneas l) e o) do n.º 1 do artigo 115.º, da Constituição). Portanto, longe de invadir competência alheia, o Governo limita-se a exercer competência própria.

2. Dizem ainda os requerentes que, com o Decreto-Lei 22/2008, o Governo violou o disposto no artigo 97.º, n.º 2, da Constituição.

O artigo 97.º da Constituição dispõe sobre a iniciativa legislativa no Parlamento e diz o seguinte:

*Artigo 97.º*  
*(Iniciativa da lei)*

*1. A iniciativa da lei pertence:*

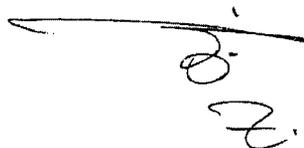
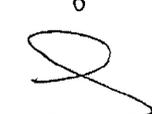
- a) Aos Deputados;*
- b) Às Bancadas Parlamentares;*
- c) Ao Governo.*

*2. Não podem ser apresentados projectos ou propostas de lei ou de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento ou nos Orçamentos Rectificativos.*

*3. Os projectos e as propostas de lei rejeitados não podem ser renovados na mesma sessão legislativa em que tiverem sido apresentados.*

*4. Os projectos e propostas de lei que não tiverem sido votados não carecem de ser renovados na sessão legislativa seguinte, salvo termo de legislatura.*

*5. As propostas de lei caducam com a demissão do Governo.*

 6  


Mesmo que se entenda que ao governo é vedado aprovar decretos-lei que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento ou no orçamento rectificativo, não vemos que o Decreto-Lei 22/2008 viole da alguma forma o disposto no nº 2 do artigo 97º da Constituição.

O que ele cria é uma linha orçamental do Ministério das Finanças que só passará a dispor de fundos e dar origem a despesas a partir do momento em que tiver cabimento orçamental no orçamento de Estado ou sua rectificação.

O Decreto-Lei 22/2008, só por si, não acarreta aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado previstas no orçamento no ano económico em curso.

Em resumo, o Decreto-Lei 22/2008 não viola os artigos 95º, nº 2, alínea q), e 97º, nº 2, ou qualquer outra norma da Constituição.

### III. Conclusão

Pelo exposto, acordam os Juízes que constituem o Colectivo do Tribunal de Recurso em julgar que o Decreto-Lei 22/2008, de 16 de Julho, não viola os artigos 95º, nº 2, alínea q), e 97º, nº 2, ou qualquer outra norma da Constituição.

\*

Díli, 14 de Agosto de 2008

