



Divisão de Apoio ao Plenário

*Diplen,
Cateria da
Resolução da reunião
da Cédex da Parada.
Efrase*

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 16/2026/DIPLEN

DATA: 14-4-2026

Preparada por:

José Manuel Pinto

Anexo: parecer autónomo de Nuno Mendes

Iniciativa: Proposta de lei sobre o regime geral das taxas administrativas

Data da entrada: 4-3-2026

Numeração: Proposta de Lei n.º 29/VI (3.ª)

(artigo 95.º, n.º 1, primeira parte, do Regimento do Parlamento Nacional¹)

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio, abreviadamente designado por RPN.



Divisão de Apoio ao Plenário

I

REQUISITOS FORMAIS E MATERIAIS DA INICIATIVA

Verificação dos requisitos gerais obrigatórios	Normas	SIM	NÃO
O documento é apresentado em papel?	decorrência da distribuição de cópias prevista no artigo ² 101.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-2-p), 144.º-2, 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL ⁴ ; art 11.º-3 da LPA; art 90.º do RPN	x	
O documento está assinado pelo Primeiro-Ministro e pelo ministro ou ministros competentes em razão da matéria?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
Há menção à data da aprovação da proposta de lei em Conselho de Ministros?	art 11.º-3 da LPA; art 96.º-2 do RPN	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuírem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL	x	
Foi pedido processamento de urgência?	art 97.º do RPN		x

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	SIM	NÃO
O texto está também redigido em língua tétum?	art 98.º-1-a) do RPN		x
Foi enviado aos serviços de apoio o suporte eletrónico do documento em formato editável?	Não existe, mas é condição indispensável à tramitação	x	

² Abreviado para “art” ou “arts”.

³ Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, publicada no *Jornal da República*, Série I, n.º 1, de 4 de junho de 2003, também apelidada de “Lei-Formulário”, abreviadamente designada por LPA.

⁴ Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



Divisão de Apoio ao Plenário

II

PROCEDIMENTO APLICÁVEL E TRAMITAÇÃO A OBSERVAR

Aplica-se o processo legislativo **comum** regulado nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

III

CONCLUSÃO

Em face do preenchimento dos pressupostos da admissibilidade da proposta de lei, conclui-se que reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Finanças Públicas (Comissão C)**.

IV

OBSERVAÇÕES

No plano formal, na proposta de lei em apreço continua a confundir-se a **exposição de motivos**, que são as razões do proponente para apresentar a iniciativa, com o **esboço de preâmbulo**, que é a explicação sintética das linhas gerais da futura lei. Verifica-se, no caso vertente, que a fórmula que deve culminar a exposição de motivos está erradamente colocada no final do esboço de preâmbulo, inserido no texto da lei a aprovar. No lugar dessa fórmula, deveria constar, isso sim, a fórmula de decretamento da lei pelo Parlamento Nacional a que se refere o n.º 1 do artigo 9.º da LPA, com indicação da norma constitucional habilitante sobre a competência legislativa respetiva. Na falta dessa indicação, consideramos que o comando constitucional a invocar como atributivo ao Parlamento Nacional da competência para legislar sobre a matéria é a **alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º**, relativa ao sistema fiscal, ou o **artigo 92.º** da Constituição, no caso de se



Divisão de Apoio ao Plenário

entender que a matéria se situa no âmbito da competência legislativa concorrencial entre os dois órgãos de soberania que partilham entre si a função de fazer leis.

Sem prejuízo da admissão da iniciativa e dos **aperfeiçoamentos de redação** a que haja lugar no momento oportuno, a proposta de lei merece-nos algumas observações preliminares.

O disposto no **artigo 16.º** da proposta de lei encerra a questão mais séria da iniciativa legislativa sob o ponto de vista da sua conformidade com o texto constitucional, ao atribuir a competência exclusiva ao Governo, através de decreto-lei, para criar taxas em concreto. Aí se determina, no n.º 1, que **“as taxas são criadas por decreto-lei, salvo disposição especial prevista em lei aprovada pelo Parlamento Nacional”**. Teremos oportunidade para suscitar a questão da constitucionalidade da primeira parte da norma e nos pronunciarmos sobre a falta de razoabilidade da segunda parte, mesmo que se aceite que o Governo pode criar taxas.

Na Constituição, o termo **“lei”** é empregue no seu **sentido lato**, como ato da função legislativa ou lei ordinária e, assim, infraconstitucional, tanto podendo ser emitido pelo Parlamento Nacional (lei em sentido nominal) como pelo Governo (através de decreto-lei), que são os dois órgãos de soberania que partilham a competência legislativa entre si⁵. Nas áreas em que nenhum deles detenha competência legislativa **exclusiva**, ou seja, fora do catálogo de matérias previstas nos artigos 95.º e 96.º da Constituição, no caso do Parlamento Nacional, e no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição, no caso do Governo, qualquer um deles pode legislar, no uso de uma competência que tem vindo a ser

⁵ Referimo-nos à competência para aprovar a lei (competência para legislar), que não deve ser confundida com a competência para a propor (domínio em que vigora a regra de o Governo poder apresentar a proposta, mesmo que a competência para a aprovar seja exclusiva do Parlamento Nacional, mas não sendo verdade o contrário – o Parlamento Nacional poder propor a aprovação de um decreto-lei em matéria da competência exclusiva do Governo, embora o possa sugerir politicamente).



Divisão de Apoio ao Plenário

apelidada de competência legislativa **concorrencial** (ou **concorrente**), vigorando neste âmbito o princípio de lei posterior revogar lei anterior que a contradiga.

Para determinar qual dos dois órgãos de soberania tem competência para legislar sobre matéria atribuída pela Constituição ao domínio da “lei” e entender a que **forma de lei** se refere tal expressão, é necessário **cruzar** a norma constitucional que a emprega com a norma que, dentro dos tais feixes de matérias, se refira à questão a tratar e se conjugue com aquela outra. Se, por outro lado, verificarmos que não existe correspondência da norma que emprega o termo “lei” com qualquer das matérias da reserva de competência seja do Parlamento Nacional seja do Governo, teremos então de concluir que cai na zona da competência legislativa concorrente.

No caso vertente, confrontamo-nos com o disposto no **n.º 2 do artigo 144.º da Constituição**, segundo o qual **“os impostos e as taxas são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”**. A primeira parte da norma tem a ver com a criação dos dois tributos, a segunda com os elementos essenciais da sua configuração jurídica. Ao se referir separadamente aos “impostos” e às “taxas” e à sua criação no plural (“criados”), não podem restar dúvidas de que o comando constitucional se está reportar a **dois tributos distintos**⁶, embora ambos suscetíveis de integrar o sistema (tributário ou fiscal) no seu conjunto⁷. E também não pode haver

⁶ Dispensamo-nos de explicar a diferença entre taxas e impostos, que julgamos suficientemente apreendida.

⁷ Preferiríamos a expressão **“sistema tributário”**, que melhor exprime a pluralidade de tipos de tributos que nele possam estar abrangidos, sejam impostos propriamente ditos, taxas em sentido técnico, dotadas de um sinalagma inexistente nos impostos, ou outras contribuições financeiras para fiscais. A **Constituição portuguesa**, no que toca ao sistema fiscal, parece, no seu artigo 103.º, **limitar o sistema fiscal aos impostos propriamente ditos**, porque só fala deles e não também das taxas. E, ao definir a competência legislativa exclusiva da Assembleia da República sobre a matéria na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º, distingue a “criação de impostos e sistema fiscal” do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras”, **parecendo querer com tal distinção excluir as taxas do sistema fiscal**, que só se referiria



Divisão de Apoio ao Plenário

dúvida de que ambos têm de ser criados por **ato legislativo**, ainda que no quadro de um regime geral enquadrador que aquele terá de respeitar⁸. Que ato legislativo é esse a que se refere o termo “lei”? A lei em sentido nominal, ou seja, a lei do Parlamento Nacional? O decreto-lei do Governo? Só um deles ou podendo o termo “lei” ter o duplo sentido de lei do Parlamento Nacional e decreto-lei do Governo consoante esteja em causa um ou outro dos tributos previstos na norma? Se for esse o caso, que forma de lei estaria reservada à criação de impostos e à criação de taxas *tout court*? A lei em sentido formal restrito para os impostos e o decreto-lei para as taxas?

Consideramos que a resposta a estas questões passa, inevitavelmente, pela interpretação do que significa a expressão “**política fiscal**” empregue na **alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição**, que atribui ao Parlamento Nacional competência exclusiva absoluta para legislar sobre tal matéria. O elenco de matérias inseridas na competência legislativa exclusiva do Parlamento Nacional reporta-se a regimes jurídicos a definir por ato legislativo dotado de generalidade e abstração, com carácter inovatório, sobre determinadas áreas cuja conformação não deve estar associada ao conceito de “**políticas**”, tanto mais que a definição das políticas públicas é em regra da competência

aos impostos, ou seja, associar o adjetivo “**fiscal**” apenas aos impostos e não também às taxas. Ao invés, o adjetivo “**tributário**”, se tivesse sido usado em vez de “fiscal”, poderia conduzir a uma conclusão diversa, por ser **mais abrangente** falar-se de tributos do que de prestações fiscais, relacionadas com o conceito de impostos. Será que a mesma conclusão não poderá ser retirada do facto de a Constituição de Timor-Leste ter utilizado, na **alínea p) do n.º 2 do seu artigo 95.º**, não o adjetivo “tributário” mas, sim, o adjetivo “fiscal”? E será que, apesar de a epígrafe do **artigo 144.º** da Constituição timorense se referir a “sistema fiscal”, em vez de “tributário”, não terá resultado de mera distração do legislador constituinte em atualizar tal epígrafe, pois a **redação inicial** do **n.º 2** daquele artigo previa apenas os impostos com redação idêntica à norma simétrica da Constituição portuguesa e passou a incluir também as taxas na sequência de uma alteração sufragada pela Assembleia Constituinte, que se terá esquecido, na harmonização final do texto, de emendar a epígrafe no sentido mais lato que os comandos constitucionais inseridos no artigo 144.º ganharam em resultado da alteração aprovada?

⁸ Justamente o regime geral que a proposta de lei se propõe desvendar.



Divisão de Apoio ao Plenário

reservada do Governo no exercício da sua **função governativa**. Por isso, deveria ter-se evitado falar tanto de “política de defesa e segurança” na alínea o) do referido n.º 2, de enigmático alcance, como de “política fiscal” na alínea p) do mesmo n.º 2, com o que o legislador constituinte terá imaginado corresponder àquilo que habitualmente designamos por “**sistema fiscal**” ou, talvez melhor, “**sistema tributário**”. Aos dois adjetivos - “fiscal” e “tributário” - podem, porém, ser atribuídos **alcances diferentes**, de forma a entender-se que **o sistema fiscal se refere apenas aos impostos e o tributário a todos e quaisquer tributos**, seja qual for a sua designação e natureza.

Nas matérias a incluir no sistema fiscal – e seguramente na “política fiscal”, especialmente se tivermos em conta o seu sentido restrito limitado aos impostos - pode considerar-se, porém, não estar necessariamente prevista a **criação em concreto de impostos e taxas**, uns e outras sujeitas aos princípios da legalidade e da tipicidade, mas apenas os **princípios norteadores daquela criação**, ou seja, os comandos jurídicos gerais, como o que se estabelece na iniciativa em apreço, que **enquadrem** a mesma criação. A própria expressão “política fiscal”, ainda que porventura inapropriadamente usada e referente a um sentido mais geral de “sistema”, aponta para as **opções legislativas orientadoras a tomar em matéria fiscal e não para a criação concreta deste ou daquele imposto ou desta ou daquela taxa**, embora nos pareça de salvaguardar a aprovação de impostos propriamente ditos por lei do Parlamento Nacional, por implicarem restrições ao património dos sujeitos passivos que justificam a intervenção parlamentar e a devida ponderação do grau de ofensa dos seus direitos e garantias consagrados na Constituição, matéria que ela própria, por via do disposto na **alínea e) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição**, cabe ao Parlamento Nacional legislar. O mesmo não sucede com as taxas, que, apesar de onerarem os cidadãos, são dotadas de uma contraprestação que não existe nos impostos, pelo que, **tratando-se de tributos diretamente relacionados com a função administrativa exclusiva do Governo**, faz sentido ser este, em regra, a decidir criá-los ou não. Se, para além disso, tivermos em conta o sentido mais restrito do adjetivo “fiscal”, limitado aos impostos, e a necessidade de, implicando aquele uma amputação da



Divisão de Apoio ao Plenário

riqueza privada, assegurar a legitimação da sua criação por aprovação dos representantes populares, **faz então sentido excluir as taxas dessa garantia**, atribuindo de vez à expressão constitucional “política fiscal”, no contexto em que é empregue, um alcance limitado aos impostos propriamente ditos e ao seu regime geral, que não à sua criação concreta e tipificada.

Aceitamos, pois, que o termo “lei” usado no n.º 2 do artigo 144.º da Constituição pode ser interpretado como tendo um **duplo sentido**: i) **nominal**, no caso da criação de **impostos**, obrigatoriamente por lei do Parlamento Nacional, na medida até em que contendem com direitos, liberdades e garantias; ii) **lato**, no caso da criação de **taxas**, quer por **decreto-lei**, como em regra se justificará, quer por **lei parlamentar**, por considerarmos que o Parlamento Nacional não deve ser impedido de criar taxas, ainda que sob proposta do Governo, uma vez que a competência legislativa para tal, não caindo nas zonas de reserva exclusiva de cada um dos órgãos de soberania, cabe aos dois indistintamente, situando-se no domínio da competência legislativa concorrential.

Concluímos, assim, que **as taxas podem ser criadas por lei ou por decreto-lei**. Assim sendo, discordamos do teor do **n.º 1 do artigo 16.º** da proposta de lei, onde, para além de se acrescentar a referência à lei no seu sentido nominal, não deve relegar-se o Parlamento Nacional para uma posição legislativa secundária e residual de aprovação de disposições especiais contendo taxas, mas, sim, prever a sua **competência em pé de igualdade com o Governo para legislar em matéria de criação de taxas**. Será inconstitucional atribuir competência legislativa exclusiva ao Governo em matéria de criação de taxas. **Tal competência é, como vimos, concorrente**. Por conseguinte, a norma em questão deve pura e simplesmente prever que as taxas são criadas “**por lei ou por decreto-lei**”, resultando daí que o termo “lei” usado no n.º 2 do artigo 144.º significa, no caso das taxas, lei parlamentar ou decreto-lei do Governo e, no caso dos impostos,



Divisão de Apoio ao Plenário

apenas lei parlamentar. O **n.º 2 do mesmo artigo 16.º**, por seu turno, passaria a referir-se não a “decreto-lei”, porque também pode haver lei parlamentar, mas a “**ato legislativo**”, com o que se abarcariam as duas formas de lei (*lato sensu*). E também os artigos 18.º, n.º 2, 22.º, n.ºs 2 e 4, 23.º e 26.º passariam a referir-se apenas a “ato legislativo” ou, em conjunto, a “lei ou decreto-lei”¹⁰.

Exatamente por passar a haver uma reserva de lei, em sentido amplo, para a criação de taxas, o ato legislativo (lei ou decreto-lei) que crie uma taxa deve prever todos os seus **elementos essenciais, incluindo o respetivo valor**. Por conseguinte, consideramos inadmissível que um decreto do Governo, ato normativo de natureza regulamentar e valor hierárquico inferior ao da lei, possa fixar o valor da taxa, embora não nos repugne que a sua mera atualização (que não “alteração”, que é coisa diferente de “atualização”) seja possível por diploma regulamentar de acordo com **critérios** obrigatoriamente definidos previamente no ato legislativo que crie a taxa e à sombra do qual aquele diploma é aprovado. É, aliás, o que decorre do **n.º 2 do artigo 18.º** da proposta de lei, que implicitamente obriga a que o valor da taxa conste do ato legislativo, o qual igualmente deverá prever critérios para a sua atualização. A determinação do valor da taxa é obrigatoriamente feita no ato legislativo, mas os critérios para a sua atualização podem falhar. Se não existirem, funcionará o critério supletivo da taxa de inflação, como se estipula nesse n.º 2 do artigo 18.º. O **n.º 1**, pelas razões expostas, é que não pode, sob pena de ilegalidade, admitir que o decreto do Governo possa estabelecer o próprio valor, devendo, na nossa opinião, limitar-se às suas atualizações.

Oposta a este entendimento encontramos a **opinião**, igualmente respeitável, daqueles que, como o colega jurista cujo parecer autónomo se **anexa**, entendem que a letra da

⁹ Em cujo proémio a expressão “nos termos da presente lei” não faz sentido.

¹⁰ O ordenamento jurídico regista ainda o uso da expressão “diploma legal”, de que não somos muito adeptos.



Divisão de Apoio ao Plenário

Constituição, ao se referir quer aos impostos quer às taxas, sujeita a criação de ambos os tipos de tributos a lei do Parlamento Nacional, interpretando no sentido estritamente orgânico-formal o termo “lei” usado no n.º 2 do artigo 144.º da Constituição.

Em qualquer dos casos, **nenhum paralelismo pode ser estabelecido com o caso português**, assim como nos parece despropositado invocar a doutrina portuguesa formada a respeito de uma realidade que é diferente da timorense para justificar a aplicação da solução portuguesa a Timor-Leste.

Em primeiro lugar, a Constituição de Timor-Leste refere-se à criação de **impostos e taxas** por ato legislativo na mesma norma (artigo 144.º, n.º 2). Ao invés, a Constituição portuguesa, na norma paralela à timorense, **só se refere aos impostos**, que “são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”, equivalendo aqui a palavra “taxa” não à taxa como tributo mas ao valor, fixado em percentagem, do imposto (artigo 103.º, n.º 2).

Em segundo lugar, a Constituição de Timor-Leste define a competência do Parlamento Nacional para legislar sobre a “**política fiscal**” (alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º), não dizendo claramente na norma em questão que lhe compete criar impostos e taxas, obrigatoriamente por ato legislativo. A Constituição portuguesa, na norma equivalente de definição de competência legislativa, preceitua que é da exclusiva competência da Assembleia da República a matéria da “**criação de impostos e sistema fiscal**” e do “**regime geral das taxas e demais contribuições financeiras**” (artigo 165.º, n.º 1, alínea i)). **Não fala da criação em concreto de taxas**. Por muito tempo, a criação das taxas em concreto vagueou em Portugal num “terreno de ninguém” em que proliferavam os tributos ambíguos, sem sujeição ao princípio da legalidade, que escapavam ao controlo parlamentar, o que levou constitucionalistas portugueses como Jorge Miranda e Rui Medeiros a considerar a inconstitucionalidade por omissão da inexistência de “qualquer



Divisão de Apoio ao Plenário

regime geral da criação de taxas”¹¹, ainda que aceitando poder a criação de taxas não estar subordinada ao princípio da legalidade nos mesmos termos da criação de impostos, por a Constituição nada dizer a respeito das taxas.¹² Essa lei-quadro das taxas parece ainda não existir em Portugal, mas as taxas estão incluídas na Lei Geral Tributária, onde são qualificadas como modalidade de **tributos**.¹³ Até então foi sendo admitida em Portugal a criação de taxas até por atos normativos de natureza regulamentar, como curiosamente tem vindo a acontecer em Timor-Leste, com base no argumento da inexistência de lei geral de enquadramento da criação de taxas.

Passemos à análise breve das restantes questões de conteúdo que a proposta de lei nos suscita.

¹¹ In “Constituição Portuguesa Anotada”, Tomo II, página 218, Coimbra Editora, 2006.

¹² Por isso é que, admitindo-se em Portugal não haver norma constitucional sobre a competência para se criarem taxas e referindo-se a Constituição ao sistema fiscal, é legítimo concluir que aí **as taxas não fazem parte do sistema fiscal**, mas de um sistema mais amplo **tributário**, conforme se pode intuir também do tratamento que as taxas merecem no âmbito da Lei Geral Tributária. Não terá sido por acaso que lhe chamaram “tributária” e não “fiscal”. E também não terá sido por acaso que a Constituição portuguesa, na mesma norma, fala em separado da “criação de impostos e sistema fiscal” e do “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras”; da referência ao regime geral das taxas se retira que a criação em concreto das mesmas não é da competência exclusiva (que não da concorrencial) da Assembleia da República e que, por isso, também essa criação não se subsume na noção de “sistema fiscal”.

¹³ O n.º 2 do artigo 3.º da **Lei Geral Tributária portuguesa** determina que “os tributos compreendem os impostos, incluindo os aduaneiros e especiais, e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas”. Dispõe o n.º 3 do mesmo artigo 3.º que “o regime geral das taxas e das contribuições financeiras referidas no número anterior consta de lei especial”. Não compreendemos por que razão se vê necessidade de verter em lei especial autónoma um regime geral de taxas se a própria Lei Geral Tributária contém já regras comuns a todos os tributos, incluindo as taxas.



Divisão de Apoio ao Plenário

No **n.º 1 do seu artigo 11.º**¹⁴ fala-se da obrigatoriedade de publicação das “taxas e respetivo regime”. O que se publica não são as taxas, mas o ato legislativo escrito que as crie, que constitui o seu regime jurídico. Por isso, a previsão do preceito deve referir-se ao “ato legislativo”, eliminando-se, por desnecessidade, a expressão “e respetivo regime”. O **n.º 2 do mesmo artigo 11.º** enferma de semelhante incorreção, pois o que se deve afirmar é que não devem ser cobradas taxas cujo ato legislativo que as crie não esteja publicado. Também é dispensável a alusão ao *Jornal da República*, pois está adquirido que qualquer diploma legislativo é obrigatoriamente publicado no jornal oficial.

No **proémio do n.º 2 do artigo 14.º**, não entendemos em que é que a expressão “disposições legais especiais aprovadas pelo Parlamento Nacional” é mais adequada do que a simples alusão às leis do parlamento Nacional ou a disposições constantes de leis do Parlamento Nacional e qual a necessidade de mencionar “nos termos da Constituição”, até porque qualquer diploma que esteja apenas aprovado e não também promulgado e publicado não existe na ordem jurídica, para além de ser suposto que todos os atos legislativos se devem basear na Constituição. Não é preciso estar a afirmá-lo.

No **n.º 1 do artigo 15.º**, mais uma vez se refere indevidamente a mera aprovação de um regime jurídico, que se insiste, sem necessidade, em qualificar de “especial”. Bastaria mencionar o regime citado, independentemente do órgão de soberania responsável pela elaboração da respetiva lei e de se tratar ou não de um regime especial. Pode até dar-se o caso de um deles ter aprovado a lei sem deter competência para tal, o que não invalida, apesar da possível inconstitucionalidade orgânica, a sua vigência, porque mesmo as leis potencialmente inconstitucionais vigoram enquanto não forem declaradas como tal. Ainda no n.º 1, o conceito de “pessoas coletivas territoriais com órgãos representativos” deveria ser harmonizado com o de “pessoas coletivas de população e território com

¹⁴ A partir daqui, os artigos mencionados sem referência ao diploma em que se inserem consideram-se reportados à proposta de lei.



Divisão de Apoio ao Plenário

órgãos representativos” usado na alínea b) do n.º 2 do artigo anterior, que nos parece mais correto.

No **proémio do n.º 2 do artigo 16.º**, a criação da taxa que esteja em questão é referida no plural (“taxas”). Somos da opinião de que se deve privilegiar, ao longo do texto, o uso do singular, reconhecendo-se, no entanto, que há casos em que se justifica o plural. A proposta de lei contém alguns casos em que opta pelo singular. A nosso ver, o singular é também mais adequado nos artigos 20.º, n.º 1¹⁵, 21.º, 22.º, n.º 4, 24.º, 25.º, n.º 2, 36.º, n.º 2, 37.º, n.º 3, 40.º, n.º 1, e 43.º, n.º 1¹⁶.

No **n.º 2 do artigo 17.º**, não encontramos a indispensável ligação gramatical entre a alínea b) e o proémio.

No **n.º 4 do artigo 27.º**, não se diz se o prazo aí previsto se refere a dias úteis ou dias seguidos, o que igualmente acontece nos casos dos artigos 35.º, n.º 3, 43.º, n.º 1, 44.º, n.ºs 2 e 3, e 45.º, n.º 3.

No **n.º 3 do artigo 45.º**, a alusão à “data” (“prevista no n.º 3 do artigo anterior”) deve ser entendida como ao “prazo”, não certamente à “data”.

V

PROJETO DE DESPACHO

Propõe-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional lavre, sobre o rosto da proposta de lei, um despacho do seguinte teor: “*Admito. Baixa à Comissão C, para, no prazo*”

¹⁵ De onde deve ser eliminada a expressão “previstas na presente lei”, que é desnecessária.

¹⁶ Onde, curiosamente, é utilizado, em evidente desarmonia, quer o plural quer o singular.



Divisão de Apoio ao Plenário

de 60 dias úteis, proceder à apreciação inicial da iniciativa e emitir o correspondente relatório e parecer”.

Regime Constitucional das Taxas na Constituição da República Democrática de Timor-Leste

*Reserva Absoluta de Competência do Parlamento Nacional
e Análise Crítica do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR*

Referência: Proposta de Lei — Regime Geral das Taxas Administrativas

Local e data: Dili, 30 de Março de 2026

Índice

§1.º — Identificação do objecto e das questões colocadas.....	4
§2.º — Razão de ordem	7
§3.º — Da interpretação constitucional	8
Da hermenêutica constitucional.....	8
A convergência metodológica como argumento autónomo	13
§4.º — O sistema fiscal na CRDTL: enquadramento constitucional	16
O artigo 144.º, n.º 2: texto, história e sistematização	16
A reserva absoluta do artigo 95.º, n.º 2, alínea p).....	17
A Autonomia e Intensidade do Princípio da Legalidade Fiscal.....	19
A impossibilidade de delegação: o artigo 96.º.....	24
§5.º — A distinção entre imposto, taxa e tarifa.....	26
Relevância da distinção para a competência legislativa	26
A tarifa como alternativa constitucionalmente admissível	28
§6.º — A posição da doutrina especializada na CRDTL.....	29

A doutrina favorável à reserva parlamentar	29
Outras admissões doutrinárias.....	31
§7.º — Análise crítica do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR	39
Objecto e decisão	39
Vícios de fundamentação: seis dimensões de análise.....	40
Primeiro vício: equívoco manifesto na invocação doutrinária.....	40
Segundo vício: leitura suscitadora de fundadas dúvidas quanto à arquitectura orgânico-funcional da CRDTL.....	41
Terceiro vício: fixação de pressuposto sem respaldo constitucional.....	42
Quarto vício: utilização de doutrina estrangeira em contexto normativo não transponível	44
Quinto vício: ausência de ponderação da vontade histórica do legislador constituinte.....	45
Sexto vício: insuficiência do argumento comparatístico e da prática legislativa como fundamentos de competência constitucional.....	46
§8.º — Consequências dogmáticas e práticas da orientação adoptada	48
8.2. A posição adoptada pelo Acórdão e consagrada na Proposta de Lei em análise suscita, em particular, as seguintes preocupações:.....	48
§9.º — Conclusões e recomendações.....	51
9.1. Conclusões	51
9.2. Recomendações	52

§1.º — Identificação do objecto e das questões colocadas

- 1.1. A presente nota técnica tem por objecto a apreciação da conformidade constitucional da criação de taxas e a fixação do seu valor por diplomas legislativos do Governo, no quadro da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)⁽¹⁾.
- 1.2. E se é indiscutível que este assunto vem sendo discutido há mais de vinte anos, verdade também é que às questões colocadas a prática governamental e a jurisprudência constitucional têm, na última década, respondido de forma cada vez mais *sui generis*, o que culminou com a Proposta de Lei apresentada, tornando indispensável uma análise constitucional e jurídico/financeira tão rigorosa quanto possível.
- 1.3. Razões pelas quais a presente nota não se limita a analisar a Proposta de Lei apresentada, uma vez que a questão *sub judice* assume relevância em planos complementares e em diferentes instâncias.

Assim, e em primeiro lugar, analisaremos a Proposta de Lei sobre o Regime Geral das Taxas Administrativas — cujos artigos 16.º e 18.º preveem, respectivamente, a criação de taxas por Decreto-Lei do Governo e a fixação do respectivo valor por simples Decreto —. Proposta cuja (in)conformidade constitucional importa apreciar antes de se iniciar o respectivo processo parlamentar por forma a munir os Senhores Deputados de toda a informação necessária para que os mesmos, informados, tomem a decisão que melhor defenda os interesses que defendem.

¹O artigo 144.º da CRDTL, sob a epígrafe “Sistema Fiscal”, dispõe: “1. O Estado deve criar um sistema fiscal que satisfaça as necessidades financeiras e contribua para a justa repartição da riqueza e dos rendimentos nacionais. 2. Os **impostos e as taxas** são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.”, sublinhado nosso.

Em segundo lugar, procederemos à análise do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR do Tribunal de Recurso, que se pronunciou sobre normas de idêntica natureza no âmbito do regime de protecção da biodiversidade e que a referida exposição de motivos⁽²⁾, parece invocar como fundamento de validade para a solução proposta.

São três, pois, as questões que a presente nota técnica se propõe responder:

- (I) Se o Parlamento Nacional detém reserva absoluta de competência legislativa em matéria de taxas, ao abrigo do artigo 95.º, n.º 2, alínea p), da CRDTL;
- (II) Se a expressão “lei” constante do artigo 144.º, n.º 2, deve ser interpretada em sentido formal e orgânico — referindo-se exclusivamente a Lei do Parlamento Nacional — ou em sentido material, abrangendo Decretos-Lei e Decretos do Governo, e por fim;
- (III) Se o Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR satisfaz os requisitos de fundamentação constitucional exigíveis, designadamente à luz dos princípios da unidade da Constituição e da sua força normativa.

1.4. Deixe-se já vincado que a presente nota técnica não tem qualquer pretensão de originalidade: a resposta às três questões colocadas resulta, com clareza, da leitura conjugada das normas constitucionais nela referidas (artigo 95.º, n.º 2, artigo 96.º e artigo 144.º, n.º 2, todos da CRDTL).

Pelo que o esforço interpretativo aqui realizado não visa, pois, encontrar novidade alguma — visa apenas reflectir, sem constrangimentos de diversa ordem, sobre o que já está escrito.

E se a presente nota técnica se tornou necessária, deve-o não a qualquer obscuridade do texto constitucional, mas à circunstância de a Proposta de Lei

²Quando afirma, sem citar, na sua exposição de motivos: “A jurisprudência do Tribunal de Recurso tem vindo a reconhecer essa particularidade ao admitir a criação de taxas por via legislativa distinta da aprovação parlamentar”.

ora submetida ao Parlamento Nacional consagrar, nos seus artigos 16.º e 18.º, uma solução que contraria, smj, frontalmente a leitura que esse texto impõe.

§2.º — Razão de ordem

A análise seguirá o seguinte fio condutor:

- (I) Fixação do quadro da interpretação constitucional, com identificação dos princípios e critérios interpretativos que regulam a leitura das normas constitucionais e demonstração de que todos convergem, sem exceção, para a mesma conclusão;
- (II) Enquadramento constitucional do sistema fiscal na CRDTL, com particular incidência nas três normas determinantes — os artigos 144.º, n.º 2, 95.º, n.º 2, alínea p), e 96.º;
- (III) Distinção técnico-jurídica entre imposto, taxa e tarifa, com especial atenção ao papel constitucional da tarifa enquanto alternativa de menor densidade tributária;
- (IV) Levantamento sistemático da doutrina especializada na CRDTL, com identificação das posições sobre a reserva parlamentar em matéria fiscal / tributária;
- (V) Análise crítica do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR, nas seis dimensões em que a sua fundamentação suscita fortes reservas;
- (VI) Conclusões e recomendações decorrentes da análise, com referência à Proposta de Lei em curso, seguida de síntese final das principais posições assumidas.

§3.º — Da interpretação constitucional

Da hermenêutica constitucional

- 3.1.** A interpretação constitucional distingue-se da hermenêutica legal comum por razões que vão muito além da forma.

A Constituição não é uma lei entre leis mas o fundamento de validade de toda a ordem jurídica, dotada de força normativa vinculante e de supremacia hierárquica.

É esta natureza específica que impõe a aplicação de princípios interpretativos próprios, directamente relevantes para a questão em análise.

Isto, sem prejuízo de considerarmos que a hermenêutica constitucional se inscreve, ainda assim, no quadro mais amplo da teoria geral da interpretação jurídica, pelo que os elementos clássicos de interpretação das normas — textual, lógico-sistemático, histórico e teleológico — são plenamente aplicáveis ao texto constitucional, com as especialidades que a sua natureza impõe⁽³⁾.

De forma necessariamente resumida e sem o saber de outros, assinale-se que o elemento textual exige que qualquer interpretação parta do sentido próprio das palavras e expressões utilizadas, incluindo as de teor técnico-jurídico, o elemento lógico-sistemático analisa cada norma em relação com as restantes,

³ BAPTISTA MACHADO, *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, pp. 181-185; GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, pp. 1223-1228.

reconhecendo que o sistema jurídico é uno e que as normas se iluminam mutuamente, o elemento histórico impõe a consideração do contexto em que a norma foi criada e do desenvolvimento subsequente do texto constitucional e, por fim, o elemento teleológico visa determinar o fim e a razão de ser de cada preceito, indagando os valores e objectivos que as normas constitucionais devem prosseguir no quadro da ordem constitucional globalmente considerada.

Como esclarece JORGE MIRANDA, com a mestria que se reconhece, a interpretação da Constituição "comporta especialidades, não desvios aos cânones gerais"⁽⁴⁾.

Razões pelas quais, o artigo 8.º do Código Civil, ao determinar que a interpretação deve reconstituir o pensamento legislativo a partir dos textos, tendo em conta a unidade do sistema jurídico e as circunstâncias em que a lei foi elaborada, consagra estes elementos como princípios gerais do ordenamento jurídico nacional⁽⁵⁾, sendo que os mesmos devem operar conjuntamente e não de forma selectiva.

A interpretação que privilegia um único ângulo de análise é metodologicamente deficiente — e é precisamente esse um dos vícios que afectam o Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR, como adiante melhor se tentará demonstrar.

⁴ JORGE MIRANDA,, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, 2007, p. 303, apud BÁRBARA NAZARETH OLIVEIRA, CARLA DE MARCELINO GOMES e RITA PÁSCOA DOS SANTOS, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, Dili, 2015, p. 212.

⁵ Artigo 8.º, n.ºs 1 a 3, da Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro (Código Civil), que dispõe: "1. 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. 2. Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso. 3. Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presume que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados."

3.2. Para além dos elementos básicos de interpretação, com relevo para a situação concreta, identificam-se alguns dos princípios especificamente aplicáveis às normas constitucionais⁽⁶⁾:

3.2.1. O princípio da unidade da Constituição impõe ao intérprete o dever de considerar a Constituição na sua globalidade, procurando afastar contradições e encontrar harmonia entre as normas constitucionais, isto é, nenhuma norma pode ser lida de forma isolada ou de modo a anular o conteúdo de outras. Aplicado ao caso: o artigo 144.º, n.º 2, não pode ser interpretado à margem do artigo 95.º, n.º 2, alínea p), e do artigo 96.º — e qualquer leitura que conferisse ao Governo competência autónoma para criar taxas esvaziaria a reserva do artigo 95.º da sua eficácia normativa, violando frontalmente este princípio.

3.2.2. O princípio da força normativa da Constituição impõe que, no processo interpretativo, se dê preferência às soluções que dotem as normas da densidade necessária para lhes permitir uma real eficácia, partindo do óbvio pressuposto de que a intenção do constituinte ao prover a Constituição de força normativa era precisamente a de que as suas normas a encontrassem ⁽⁷⁾.

A Constituição não é nem um programa político nem uma mera declaração de intenções: é norma jurídica vinculante.

Ora, se o Governo pode criar taxas sem intervenção parlamentar, o artigo 95.º, n.º 2, alínea p), que reserva ao Parlamento a política fiscal, fica reduzido a disposição sem conteúdo vinculante nesta área — resultado que a força normativa da Constituição não tolera.

3.2.3. O princípio da máxima efectividade determina que a cada norma constitucional seja atribuído "o sentido que maior eficácia lhe dê"⁽⁸⁾.

⁶ GOMES CANOTILHO, *cit.*, pp. 1223-1228

⁷ GOMES CANOTILHO, *cit.*, p. 1224

⁸ GOMES CANOTILHO, *cit.*, p. 1224.

Este princípio é especialmente relevante na interpretação dos direitos fundamentais, onde a sua aplicação significa a necessidade de dar preferência à interpretação que importe um maior alcance do gozo de um direito fundamental.

O artigo 144.º, n.º 2, ao determinar que a lei que cria taxas fixa também as garantias dos contribuintes, confere a estes uma protecção de dimensão jusfundamental, sendo que é, pois, imperativo considerar que a máxima efectividade dessa protecção exige que seja o Parlamento — e não o Governo, que é simultaneamente executor e potencial “beneficiário” da receita — a definir as garantias que protegem os cidadãos da tributação arbitrária.

3.2.4. O princípio da concordância prática (ou harmonização) impõe, perante conflitos emergentes do esforço interpretativo, que se imponha a preferência pela interpretação que diminua o conflito entre normas, garantindo que nenhuma se sobreponha à outra mas que seja encontrado um sentido que assegure a igualdade da força normativa entre todos os preceitos constitucionais⁹.

Ora, uma interpretação que defende competência autónoma sobre taxas ao Governo não minimiza a tensão com o artigo 95.º, n.º 2, alínea p): maximiza-a, colocando dois preceitos em contradição estrutural e que só pode ser resolvido pelo sacrifício de um deles.

3.2.5. Acresce que o **princípio do efeito integrador**, que determina que o resultado interpretativo favoreça a integração política e social e reduza a conflitualidade entre forças políticas e sociais em matérias jurídico-constitucionais, ficaria, também ele, condicionado.

3.2.6. Ainda, o **princípio da conformidade funcional** que impõe que o resultado da interpretação de certa norma constitucional não possa redundar numa

⁹ GOMES CANOTILHO, *cit.*, pp. 1224-1225

interferência no quadro organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido⁽¹⁰⁾.

Em matéria fiscal, este princípio traduz-se, também, no corolário democrático *no taxation without representation* — o que significa que o poder de tributar é parlamentar e o poder de executar é governamental, sendo estas competências estruturalmente inseparáveis da arquitectura da CRDTL.

3.2.7. Instrumento hermenêutico autónomo, mas igualmente relevante é a denominada “**interpretação conforme a Constituição**” — que, enquanto técnica de interpretação das normas infraconstitucionais à luz da Lei Fundamental, opera em quatro dimensões ⁽¹¹⁾, a saber:

- i) A **dimensão de escolha** impõe que, quando o processo interpretativo revelar dois sentidos divergentes, um conforme e outro desconforme à Constituição, se escolha o primeiro.
- ii) A **dimensão de clarificação** permite utilizar o texto constitucional para determinar o conteúdo de normas infraconstitucionais ambíguas ou indeterminadas.
- iii) A **dimensão de limitação ou extensão** autoriza o intérprete a adoptar leitura extensiva ou restritiva de normas infraconstitucionais de modo a garantir a sua harmonização com a Constituição.
- iv) A **dimensão de integração de lacunas** serve ainda para suprir lacunas no ordenamento infraconstitucional. Pressuposto comum a todas estas dimensões: a interpretação conforme apenas é admissível quando não

¹⁰ GOMES CANOTILHO, *cit.*, p. 1227.

¹¹ JORGE MIRANDA, Manual de Direito Constitucional, 2007, Tomo II, *cit.*, pp. 311 e ss.; GOMES CANOTILHO, *cit.*, pp. 1226-1227, apud BÁRBARA NAZARETH OLIVEIRA, CARLA DE MARCELINO GOMES e RITA PÁSCOA DOS SANTOS, Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática, Dili, 2015, pp. 218 e ss.

resulte contrária à expressão literal do texto e não altere o significado do conteúdo normativo⁽¹²⁾.

Ora, mesmo aqueles mais favoráveis à competência governamental, são forçados a reconhecer que a previsão constitucional do artigo 144.º, n.º 2, é "equívoca" ⁽¹³⁾, e isto na defesa da sua tese, imagine-se se considerassem que não há equívoco nenhum.

Mas é esta admissão que não deixa lugar a qualquer dúvida: a interpretação conforme ao artigo 95.º, n.º 2, alínea p), é a reserva parlamentar — e a leitura contrária, por criar tensão com esse preceito, é precisamente a que deve ser afastada.

A convergência metodológica como argumento autónomo

3.3. A doutrina portuguesa — referencial metodológico de especial relevância para a interpretação da CRDTL, dado o parentesco entre os dois textos — não estabelece qualquer hierarquia rígida entre os elementos interpretativos. O que é decisivo, metodologicamente, é o sentido para que apontam quando conjugados.

No caso em apreço, todos os elementos interpretativos convergem — sem excepção — para a reserva parlamentar:

¹² JORGE MIRANDA, *cit.*, p. 312. apud BÁRBARA NAZARETH OLIVEIRA, CARLA DE MARCELINO GOMES e RITA PÁSCOA DOS SANTOS, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, Dili, 2015, pp. 218.

¹³ Supervisão de Finanças Públicas em Timor-Leste – Manual, p. 124, quando se afirma: "mesmo perante a equívoca previsão constitucional."

- i) **Elemento textual:** O artigo 144.º, n.º 2, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste submete expressamente os impostos e as taxas ao mesmo regime jurídico ao afirmar que ambos “são criados por lei”.

O sujeito da norma é composto (“os impostos e as taxas”), ligado por uma conjunção copulativa (“e”), e o predicado (“são criados por lei”) é único e comum a ambos os elementos.

Não existe qualquer marcador gramatical, semântico ou sintático que permita atribuir ao termo “lei” um sentido diferente consoante se trate de impostos ou de taxas. Uma interpretação que bifurcasse o significado da palavra “lei” — reservando para os impostos o sentido estrito de lei parlamentar e admitindo para as taxas um sentido amplo que incluísse decreto-lei ou decreto ou quejandos — não encontra qualquer apoio no texto constitucional. Pelo contrário, contraria a leitura mais natural, imediata e gramaticalmente coerente da norma.

Em termos semânticos, tal interpretação equivaleria a afirmar: “*Os homens e as mulheres são criados por Deus, mas Deus para os homens é o Criador e Deus para as mulheres é um regulamento administrativo.*” Tal construção é manifestamente absurda e viola as regras elementares de interpretação.

- ii) **Elemento lógico-sistemático:** a leitura conjugada com os artigos 95.º, n.º 2, alínea p), e 96.º da CRDTL não admite competência governamental autónoma em matéria fiscal. A ausência de “política fiscal” no elenco do artigo 96.º é textual, não hermenêutica — independentemente do método interpretativo utilizado, a matéria fiscal/tributária, impostos, taxas, contribuições, etc, qualquer que seja a receita pública tributária a mesma não está no elenco;

- iii) **Elemento histórico:** a Assembleia Constituinte de 2001¹⁴ aditou "taxas" à redação inicial proposta, que à semelhança da Constituição portuguesa só mencionava impostos enquanto categoria jurídica. Tal revela o propósito declarado de submeter "taxas" ao mesmo regime constitucional que os impostos, tal alteração foi deliberada, consensual e unânime;
- iv) **Elemento teleológico:** a finalidade do sistema fiscal — justa repartição da riqueza sob controlo democrático — é melhor servido pela reserva parlamentar, que garante representação e deliberação pública na definição dos encargos tributários.

3.4. Quando todos os elementos interpretativos convergem para o mesmo resultado — como sucede no caso em apreço — essa convergência é ela própria o argumento mais forte disponível, porque demonstra que nenhum dos ângulos de análise sustenta a conclusão contrária.

Ora, perante a convergência de todos os elementos interpretativos num único sentido, a defesa da competência governamental em matéria de taxas não pode ser qualificada como resultado de interpretação constitucional — mas apenas como afastamento injustificado da Constituição.

¹⁴ A proposta original, apresentada em 5 de Novembro de 2001 na Comissão de Organização Económica e Financeira, tinha a seguinte redação: "Os impostos são criados por lei que fixa a sua incidência, taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes." A alteração para a redação final foi admitida por consenso, aprovada com 75 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, sem qualquer proposta de alteração subsequente em plenário.

§4.º — O sistema fiscal na CRDTL: enquadramento constitucional

O artigo 144.º, n.º 2: texto, história e sistematização

4.1. O artigo 144.º da CRDTL, sob a epígrafe “Sistema Fiscal”, dispõe que o Estado deve criar um sistema fiscal que satisfaça as necessidades financeiras e contribua para a justa repartição da riqueza e dos rendimentos nacionais, acrescentando que os impostos e as taxas são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes.

Da leitura conjugada dos dois números extrai-se que o sistema fiscal — enquanto instrumento de redistribuição de riqueza — compreende tanto impostos como taxas, submetidos à mesma exigência formal: a criação por lei.

4.2. A Constituição Anotada da RDTL é, a este propósito, precisa: a anotação 5 ao artigo 144.º estabelece que o n.º 2 consagra o princípio da legalidade fiscal e que “a política fiscal é matéria exclusivamente reservada à competência legislativa do Parlamento Nacional (art. 95.º, n.º 2, alínea p)”⁽¹⁵⁾.

Trata-se, como veremos na análise crítica do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR, de uma obra que o próprio Tribunal de Recurso invocou como autoridade doutrinária — mas cujo sentido, de forma assinalável, inverteu.

¹⁵Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 5 ao artigo 144.º, p. 453. O sublinhado é nosso. A passagem é expressamente incompatível com a conclusão que o Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR dela extraiu.

- 4.3. A vontade histórica do legislador constituinte confirma a leitura que o texto impõe: a proposta original, apresentada na Comissão de Organização Económica e Financeira da Assembleia Constituinte em 5 de Novembro de 2001, mencionava apenas “impostos”⁽¹⁶⁾.

A alteração ocorrida — e que equipara o regime dos impostos às taxas — foi deliberada, consensual e aprovada com 75 votos a favor, 1 voto contra e 1 abstenção, sem qualquer proposta de alteração subsequente em plenário.

A vontade do legislador constituinte é, assim, objectivamente determinável e inequivocamente favorável à submissão das taxas ao mesmo regime constitucional dos impostos.

Em jeito de conclusão, é lógico o raciocínio silogístico que impõe que, por força do princípio da unidade da Constituição, não tem sentido constitucional equiparar impostos e taxas quanto à exigência de lei (art. 144.º) e, ao mesmo tempo, subtrair as taxas à reserva absoluta que determina de que lei se trata (art. 95.º), como veremos já de seguida.

A reserva absoluta do artigo 95.º, n.º 2, alínea p)

- 4.4. O artigo 95.º da CRDTL enumera as matérias de reserva absoluta de competência legislativa do Parlamento Nacional; para o caso em apreço, destacam-se três normas que operam de forma cumulativa:

- i) A alínea p) do n.º 2, que atribui ao Parlamento competência exclusiva para legislar sobre a política fiscal;

¹⁶Ver nota 14.

- ii) A alínea e) do n.º 2, relativa a direitos, liberdades e garantias — categoria em que se integra a protecção dos contribuintes contra a tributação arbitrária, dimensão expressamente prevista no artigo 144.º, n.º 2, *in fine*;
- iii) E, o n.º 1, que inclui as questões básicas da política interna do Estado — de que o sistema fiscal constitui parte essencial.

4.5. Uma vez que “**Política fiscal**” não é, nem pode ser, uma expressão de alcance indeterminado e sendo o “**Sistema fiscal**”, nos termos do artigo 144.º, composto de impostos e taxas, a reserva de competência sobre a política fiscal abrange, necessariamente, a criação de ambos — conclusão que a Constituição Anotada confirma de forma expressa nas anotações 5 ⁽¹⁷⁾ e 7 ⁽¹⁸⁾ ao artigo 144.º.

Acresce que, como defende a obra coordenada pelo Professor Bacelar de Vasconcelos, as competências previstas no artigo 95.º são “verdadeiras competências legislativas⁽¹⁹⁾” — não admitindo, portanto, subtrações por via

¹⁷ Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 5 ao artigo 144.º, p. 452: *O n.º 2 estabelece o princípio da legalidade fiscal. A ideia de que os impostos devem ser criados pelo poder legislativo – os parlamentos –, enquanto órgãos soberanos da representação do povo, é um valor essencial do Estado moderno e das democracias constitucionais. Assim, a política fiscal é matéria exclusivamente reservada à competência legislativa do Parlamento Nacional (art. 95.º, n.º 2, alínea p)). No mesmo sentido, prevê o art. 145.º a aprovação do Orçamento Geral do Estado pelo Parlamento Nacional.*

¹⁸ Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 7 ao artigo 144.º, p. 452: *“A referência às “taxas”, dada a sua inserção no texto constitucional, vem designar os tributos percebidos pelo Estado em compensação dos serviços que presta. Assim, também a estas se aplica o princípio da reserva de lei e todo o enquadramento constitucional do “sistema fiscal”.*”

¹⁹ Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 2 ao artigo 95.º, p. 319 *“A previsão da competência legislativa genérica do PN, no art. 95.º, n.º 1, é desenvolvida no seu n.º 2, que ilustra esta competência legislativa com um elenco de matérias sobre as quais compete, em exclusivo, ao PN legislar. As competências previstas nos n.os 1 e 2 deste artigo são verdadeiras competências legislativas, na adoção de atos legislativos sobre as matérias aí previstas, ao contrário, como se verá, daquelas previstas nos números seguintes. Não se admite, por isso, retirar das competências legislativas qualquer outra competência de natureza não legislativa, com prejuízo para o equilíbrio de poderes consagrado na Constituição. Assim, nos termos do art. 95.º, n.º 1, alínea o), o PN pode legislar sobre a condução da “o) política de defesa e segurança” ou da “política fiscal”, que, no entanto, não admite uma competência política nestas matérias*

interpretativa que entregassem ao Governo fatias do seu conteúdo normativo essencial.

A Autonomia e Intensidade do Princípio da Legalidade Fiscal

4.6. A conclusão de que a competência para a criação de tributos não pode ser deferida ao poder executivo (sob a forma de decreto-lei) assenta num fundamento dogmático autónomo: o princípio da legalidade fiscal que não é uma mera refração ou aplicação setorial do princípio geral da legalidade administrativa, constituindo, antes, uma garantia institucional autónoma, dotada de um conteúdo material e de uma função constitucional radicalmente distintos.

4.7. Esta distinção estrutural assenta na separação entre o princípio geral da legalidade administrativa e o princípio da legalidade fiscal. Enquanto a legalidade administrativa geral exige apenas que a Administração atue com base na lei, tolerando margens de livre apreciação, a legalidade tributária impõe uma vinculação tipificadora muito mais estrita.

Em matéria fiscal, exige-se o princípio da determinabilidade: a lei formal deve definir os elementos essenciais do tributo, não podendo o legislador delegar o núcleo essencial da transferência patrimonial no arbítrio ou na discricionariedade executiva.

O fundamento para este rigor decorre da própria matriz histórica e da dogmática alemã (nomeadamente do Tribunal Constitucional Federal alemão),

ao PN (além daquela implícita nas opções legislativas), em detrimento da competência de condução política do Governo, prevista no art. 103.º, e controlada no PN através do Programa de Governo (art. 108.º).

que exige que a norma tributária seja suficientemente determinada para que o encargo fiscal seja previsível e calculável para o cidadão ⁽²⁰⁾.

- 4.8. Na doutrina, a receção desta autonomia teve o seu momento fundador com o professor **ALBERTO XAVIER**, consolidando-se a ideia de que a tipicidade fiscal atua não só sobre a previsão da norma, mas também sobre a sua estatuição, consubstanciando uma verdadeira "pré-determinação legal do conteúdo da decisão da Administração"⁽²¹⁾.

Como corolário, o princípio da legalidade desdobra-se numa dupla exigência: uma exigência formal (reserva de lei parlamentar) e uma exigência material, que parte da doutrina designa de "reserva absoluta" ou "reserva superlativa" de lei, excluindo qualquer discricionariedade da administração na definição dos elementos estruturantes do imposto ⁽²²⁾.

Como sublinha a doutrina, a legalidade fiscal pressupõe que os factos de que depende o tributo estejam fixados num "tipo legal fechado" onde o legislador formula de modo preciso os pressupostos da obrigação tributária, afastando o uso abusivo de conceitos indeterminados para evitar a extorsão ou os agravamentos injustificados ⁽²³⁾ — exigência que a doutrina de direito financeiro

²⁰ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 127/2004, Secção 6.3, que expressamente mobiliza a fórmula do Tribunal Constitucional Federal alemão, citada por **José CASALTA NABAIS** (*O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, 1998, p. 356), exigindo que a norma seja "suficientemente determinada no seu conteúdo, objecto, sentido e extensão de modo que o encargo fiscal seja medível e, em certa medida, previsível e calculável para o cidadão".

²¹ Cf. **ALBERTO XAVIER**, *Os Princípios da Legalidade e da Tipicidade da Tributação*, São Paulo, 1978, p. 70, apud **DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA**, "Legalidade Tributária e Reserva de Lei no Estado Social", in *De Legibus*, n.º 3, Julho de 2022, p. 70. Como assinala o autor, a tipificação abrange não só os factos mas os efeitos jurídicos, consubstanciando uma limitação à subsunção administrativa.

²² Sobre a designação desta exigência como uma reserva material com natureza de lei "superlativa", cf. **LUÍS CABRAL DE MONCADA**, *Lei e Regulamento*, 2002, p. 931, citado no artigo de **DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA**, *ob. cit.*, p. 66 e 74. O autor sublinha que o sentido material último da legalidade tributária configura-se com conteúdo constitucional análogo ao das restrições aos direitos fundamentais.

²³ A exigência de exclusão de conceitos indeterminados e da discricionariedade da Administração Fiscal para evitar "agravamentos injustificados ou extorsões" é pacificamente defendida pela doutrina tradicional (**SAINZ DE BUJANDA**,

igualmente reconhece como inerente ao próprio regime constitucional do sistema fiscal ⁽²⁴⁾.

4.9 Esta tese encontra confirmação sistemática na jurisprudência do Tribunal Constitucional português. No paradigmático acórdão n.º 127/2004, a jurisdição constitucional reiterou que a reserva de lei fiscal não se satisfaz com meros atos normativos de natureza executiva, a dimensão material da legalidade tributária exige que a lei desenhe o *Tatbestand* tributário de forma que o encargo seja medível e previsível, sob pena de ofensa ao princípio da segurança jurídica ⁽²⁵⁾. O Tribunal foi perentório ao afirmar que a conformação dos elementos modeladores do tipo tributário tem de estar sujeita ao princípio da tipicidade legal, para impedir a indeterminação da obrigação de imposto ⁽²⁶⁾.

4.10 Em suma, a legalidade fiscal revela-se estruturalmente mais intensa do que a legalidade administrativa geral em várias dimensões: (i) consubstancia uma

NUNO SÁ GOMES, SOARES MARTINEZ), referenciada por DOMINGOS PEREIRA DE SOUSA, *ob. cit.*, pp. 69 e 74-75 (nota 24). O debate sobre a "segurança jurídica no Estado Social de Direito" é também desenvolvido por J. L. Saldanha Sanches, citado tanto por PEREIRA DE SOUSA (p. 74, nota 24) como pelo Acórdão 127/2004 (Secção 6.3).

²⁴JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2016, pp. 461-462: a reserva de lei fiscal é uma "reserva absoluta de lei formal" que exige que "a lei criadora de imposto possua um conteúdo mínimo" especificando a incidência real e pessoal, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. A lei deve conter "uma disciplina tão completa quanto possível da matéria reservada à lei" e não pode remeter para ato regulamentar a definição dos seus elementos essenciais — "o carácter absoluto da reserva de lei impõe que a lei fiscal contenha os critérios necessários de decisão dos casos concretos, exigindo que a decisão de tributar se obtenha por dedução do texto da própria lei que regula o imposto". O mesmo Autor destaca ainda que o princípio da legalidade fiscal, "na medida em que deixa de fora outras figuras tributárias que vêm assumindo uma importância crescente em termos de frequência, valor e dispersão, como é o caso das taxas públicas", revela as "limitações ao princípio da legalidade" quando restrito aos impostos — confirmação indirecta de que as taxas deveriam igualmente estar sujeitas à mesma exigência, como impõe a CRDTL no seu artigo 144.º, n.º 2, ao contrário da Constituição portuguesa.

²⁵ Cf. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 127/2004 (Plenário), Secção 6.3. O Tribunal explicita que as exigências materiais de legalidade abrangem as normas "cujo conteúdo tenha que ver (...) com a modelação normativa dos elementos constitutivos do tipo tributário de cuja concretização factual deriva a obrigação de imposto".

²⁶ *Idem*. Lê-se no aresto: "o princípio da legalidade tributária, na sua acepção material ou substancial, postula a sujeição ao sub-princípio da tipicidade legal dos elementos de cujo concurso resulte a modelação dos tipos tributários ou dos impostos".

maior ingerência na propriedade privada; (ii) prossegue uma função democrática reforçada (o secular corolário de que a decisão de tributar pertence aos representantes do povo) 27; e (iii) possui uma tolerância substancialmente menor a conceitos indeterminados.

- 4.11.** A transposição deste acervo dogmático e jurisprudencial para o ordenamento de Timor-Leste é, a *fortiori*, indiscutível. Se a Constituição da República Portuguesa (CRP) — que apenas submete à competência exclusiva do Parlamento os impostos e o regime geral das taxas — já impõe que a definição dos elementos essenciais do tributo seja feita por via parlamentar rigorosa, por maioria de razão o impõe a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL).

Com efeito, o artigo 144.º, n.º 2, da CRDTL foi semanticamente mais longe e submeteu, de forma taxativa e paritária, quer os impostos, quer as taxas, à mesma exigência: "A lei cria impostos e taxas (...)". O argumento de que um decreto-lei (não autorizado) satisfaz esta legalidade porque se reconduz ao conceito de "lei" em sentido material labora num equívoco dogmático: confunde a legalidade administrativa com a legalidade tributária.

Aceitar que o poder executivo possa criar um tributo e definir os seus elementos essenciais significa permitir que o mesmo órgão que cobra a prestação e beneficia da receita seja aquele que define a extensão da ingerência patrimonial. Em matéria tributária, a forma parlamentar não é um

²⁷ Conforme recorda o Acórdão n.º 127/2004 (Secção 6.3), o princípio tem duas dimensões, estando ambas "enfeudadas à sua matriz histórica de não tributação sem a autorização do Parlamento, enquanto representante do povo (princípio da auto-tributação)".

requisito acessório procedimental; ela é a própria substância da garantia institucional da legalidade fiscal.

- 4.11** Da conjugação dos artigos 144.º, n.º 2, e 95.º, n.º 2, alínea p), resulta a base textual da reserva parlamentar em matéria de taxas: enquanto o primeiro determina que as taxas são criadas por lei, o segundo identifica de que lei se trata — a Lei do Parlamento Nacional, resultado do exercício da sua competência exclusiva em matéria de política fiscal⁽²⁸⁾.

A tese que lê "lei" em sentido material amplo não é nova, mas que tal posição tenha percorrido o seu caminho até surgir na fundamentação de um acórdão do Tribunal de Recurso (e agora numa proposta de lei) é circunstância que, estranha e singular, não pode deixar de ser assinalada.

E é precisamente essa singularidade que torna tanto mais reveladora a omissão central da fundamentação do Acórdão: não responde, nem tenta responder, à mais singela questão. Se "lei" abrange decreto-lei, como conserva o artigo 95.º conteúdo normativo efectivo?

A omissão de resposta a esta questão não é detalhe. É o centro do problema constitucional que o Acórdão tinha por missão resolver.

²⁸ A reserva parlamentar em matéria fiscal opera em ambas as dimensões do princípio da legalidade. Como conclui ANGELITO MENDES RIBEIRO, "*Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste*", cit., p. 27, a matéria das garantias dos contribuintes "*encontra-se submetida ao âmbito da reserva da lei, tanto material, como formal*" — formulação que vale, por maioria de razão, para todos os elementos essenciais sujeitos à reserva do artigo 144.º, n.º 2, da CRDTL, e não apenas para as garantias em sentido estrito.

A impossibilidade de delegação: o artigo 96.º

4.12. O artigo 96.º da CRDTL permite ao Parlamento Nacional autorizar o Governo a legislar sobre determinadas matérias da sua reserva relativa, ora a política fiscal não é matéria de reserva relativa — é matéria de reserva absoluta, ao abrigo do artigo 95.º, n.º 2, alínea p) —, e a delegação em matéria de reserva absoluta está constitucionalmente vedada pela sua própria natureza.

4.13. A "política fiscal" não figura, ademais, no elenco do artigo 96.º, n.º 1. A ausência é textual: independentemente do método interpretativo utilizado, a matéria não está no elenco — e o que não está não pode ser chamado.

Esta circunstância tem consequência decisiva: mesmo que se admitisse, por via de argumento e sem conceder, que o Parlamento poderia delegar nos termos do artigo 96.º, a delegação em matéria fiscal estaria constitucionalmente vedada por ausência de habilitação expressa.

4.14. Pelo que o argumento de que o Governo detém atribuições de política fiscal que carecem de operacionalização normativa imediata deve ser afastado.

A Constituição Anotada resolve com precisão esta aparente tensão: ao Parlamento cabe legislar sobre a política fiscal; ao Governo cabe conduzi-la nos termos da lei.

A fronteira entre a competência legislativa parlamentar e a competência executiva governamental é, a este propósito, estruturante: o Governo conduz a política fiscal, administra-a e executa-a — mas não a cria por via legislativa.

Toda a argumentação fundada na necessidade administrativa de flexibilidade confunde os dois planos.

4.15. E tal caos criado entre os dois planos torna-se ainda mais manifesto quando se sabe que a criação de taxas não é execução de lei fiscal, é a constituição de nova obrigação tributária — e é precisamente o acto que o artigo 144.º, n.º 2, sujeita à exigência de Lei e que o artigo 95.º, n.º 2, alínea p), reserva ao Parlamento ⁽²⁹⁾.

²⁹ No ordenamento jurídico de Timor-Leste, JORGE GONÇALVES, *in* Diplomas Ministeriais no ordenamento jurídico Timorense", in e-BLJ, Ano 6 (2023), n.º 7, pp 112-113, define a função administrativa como "o conjunto dos atos de execução de atos legislativos" e esclarece que "o primeiro meio para a realização da opção política é a legislação e não o regulamento". Do ponto de vista funcional, "os regulamentos são emanados no exercício da função administrativa, não se confundindo com os decretos-leis que são editados no exercício da função legislativa" ob. cit. pp 124 e ss. O mesmo Autor conclui que, quando o diploma "contém opções políticas ou primárias", não pode ser aprovado no exercício da função administrativa, necessitando "obrigatoriamente, da sua aprovação sob a forma de decreto-lei, no caso de competência do Governo, ou de lei, no caso de a Constituição atribuir essa competência ao Parlamento Nacional, p.123.

§5.º — A distinção entre imposto, taxa e tarifa

Relevância da distinção para a competência legislativa

5.1. O reconhecimento da reserva parlamentar sobre taxas não implica que toda e qualquer cobrança efectuada pelo Estado careça de Lei do Parlamento Nacional — consequência que a distinção técnica entre taxa e tarifa se encarrega de afastar, com relevância prática imediata para a presente nota técnica.

5.2. A taxa é um tributo bilateral — uma prestação pecuniária exigida por um ente público em contrapartida de uma actividade administrativa especificamente dirigida ao obrigado⁽³⁰⁾.

Obedece ao princípio da equivalência, mas admite alguma margem entre o montante cobrado e o custo do serviço, e é precisamente esse carácter tributário que cremos foi o motivo pelo que o legislador constituinte submeteu a taxa ao princípio da reserva de lei fiscal.

5.3. A tarifa, por seu turno, é a contrapartida de um serviço prestado em regime de concorrência, ou cujo montante corresponde rigorosamente ao custo do

³⁰ Cfr. REBELO DE SOUSA, MARCELO, em Parecer, p. 7, acesso em 23 de Dezembro de 2016, à página http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf, onde se afirma: "se a utilidade ou as utilidades proporcionadas são individualizadas em si mesmas e por beneficiarem directamente o administrado sobre o qual impende o dever de pagar a taxa, então esse administrado dispõe do direito de exigir que a entidade pública em questão actue por forma a proporcionar-lhe aquela utilidade ou aquelas utilidades. Sob pena de indemnização por lesão de interesse legalmente protegido."

serviço⁽³¹⁾ — ficando assim fora do domínio dos tributos em sentido técnico-jurídico⁽³²⁾, pelo que não sendo tributo, não está sujeita à reserva de lei fiscal.

- 5.4.** A relevância desta distinção para a competência legislativa é directa: quando o Estado cobra um valor correspondente exactamente ao custo do serviço prestado — e apenas nessa medida —, está a cobrar uma tarifa, não uma taxa, e pode fazê-lo por diploma do executivo, sem incorrer em inconstitucionalidade orgânica.

Quando cobra um valor que não corresponde rigorosamente ao custo — quando existe, por exemplo, um elemento redistributivo ou de desincentivo —, a prestação tem natureza tributária e está, entre nós, sujeita à reserva parlamentar ⁽³³⁾.

³¹ Entre outros, **REBELO DE SOUSA, MARCELO** – em Parecer, acesso em 23 de Dezembro de 2016, à página http://www.aecm.pt/uploads_newsletters/Parecer%20sobre%20taxas.pdf e Cfr. **CASALTA NABAIS**, apud CCDRC, Parecer n.º 80/03, de 26 de Março de 2003: tarifas são "taxas equivalentes, de taxas cujo montante não deve [...] ser inferior ao efectivo custo do correspondente serviço.

³² A distinção entre taxa e tarifa foi objecto de longa elaboração doutrinária portuguesa. Cfr, **ALBERTO XAVIER**, Manual de Direito Fiscal, Lisboa, 1974, pp. 53-55, propunha como critério decisivo saber se a contraprestação respeita a um serviço que por essência pertence à titularidade do Estado — caso em que é taxa, valor fixado administrativamente e cumprimento de obrigação legal — ou a um serviço que por essência não pertence à titularidade do Estado — caso em que é preço, incluindo a tarifa dos serviços públicos, qualificável como obrigação contratual. Na dogmática do direito público económico, as tarifas são correntemente identificadas com a categoria dos "preços regulados", por contraposição às taxas enquanto categoria tributária: cfr. **SUZANA TAVARES DA SILVA**, "Ainda a Distinção entre Taxas e Preços a Propósito da Internalização dos Serviços Públicos Locais", Escritos Breves 2, CEDIPRE/FDUC, Coimbra, 2019, pp. 17-18. No mesmo sentido, **CASALTA NABAIS**, apud CCDRC, Parecer n.º 80/03, de 26 de Março de 2003: as tarifas são "taxas equivalentes, de taxas cujo montante não deve [...] ser inferior ao efectivo custo do correspondente serviço."

³³ A distinção entre taxa e tarifa com base no critério da correspondência ao custo do serviço não é isenta de dificuldades aplicativas. Como observa **SUZANA TAVARES DA SILVA**, op. cit., p. 11, os critérios tradicionais para distinguir as duas categorias — fonte da obrigação, regime económico da prestação, essencialidade do serviço — "são hoje muito insuficientes e incertos" e "não conduzem a resultados inequívocos". Esta incerteza reforça a exigência, estabelecida no §5.6 do presente parecer, de aplicação de metodologia rigorosa de apuramento de custos como condição necessária — e não meramente recomendável — para a qualificação de uma prestação como tarifa.

A tarifa como alternativa constitucionalmente admissível

- 5.5. O ordenamento timorense já conhece e utiliza a figura da tarifa, designadamente nos Decretos-Leis n.ºs 19/2003, 3/2006 e no Decreto n.º 2/2005³⁴. Esta circunstância confirma que o problema não é teórico — é de qualificação e de procedimento.
- 5.6. Como afirmado, se o valor corresponder ao custo administrativo desse serviço poderá o mesmo ser qualificado como tarifa. Para tanto, é condição necessária — não meramente recomendável — a aplicação de metodologia de apuramento de custos que permita demonstrar a correspondência exacta entre o montante cobrado e o custo efectivo do serviço prestado; a Resolução do Governo n.º 21/2019, no seu Anexo VI, fornece uma fórmula de fundamentação económico-financeira que pode ser adaptada para esse fim.
- 5.7. Esta solução não resolve a questão constitucional: é um instrumento de gestão apenas de dimensão prática. A mudança de denominação de “taxa” para “tarifa” não altera a qualificação jurídica da prestação quando esta, na sua substância, não corresponde ao custo do serviço.

³⁴Sobre a distinção entre taxa e tarifa no ordenamento timorense, cfr. Decreto-Lei n.º 19/2003 (Regulamento de Tarifas dos Portos de Timor-Leste); Decreto n.º 2/2005 (Tarifas de Licença de Pescas); Decreto-Lei n.º 3/2006 (Ocupação de espaços aéreos do domínio público aeroportuário). A utilização da figura da tarifa nesses diplomas confirma que o ordenamento timorense já conhece e distingue as duas categorias.

§6.º — A posição da doutrina especializada na CRDTL

A doutrina favorável à reserva parlamentar

6.1 A tese da reserva absoluta de competência do Parlamento Nacional sobre taxas encontra respaldo consistente e convergente na doutrina especializada sobre a CRDTL — convergência que constitui, por si só, indício interpretativo de primeira importância.

6.2. O Professor **BACELAR DE VASCONCELOS** é, neste ponto, absolutamente preciso. Na Constituição Anotada da RDTL, página 453, após estabelecer que a referência às taxas “*vem designar os tributos percebidos pelo Estado em compensação dos serviços que presta*”, conclui que “*também a estas se aplica o princípio da reserva de lei e todo o enquadramento constitucional do sistema fiscal*”⁽³⁵⁾.

Trata-se, aliás, da mesma obra que o Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR invocou como fundamento da sua posição — mas cujo sentido, de forma que importa registar, é diametralmente oposto ao que o Tribunal lhe atribuiu.

6.3. O jurista timorense **ANGELITO MENDES RIBEIRO** é igualmente inequívoco ao afirmar que o artigo 144.º da CRDTL estabelece a criação de impostos e taxas como “*uma competência exclusiva atribuída ao Parlamento Nacional enquanto órgão soberano da representação do povo*”⁽³⁶⁾.

³⁵Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 5 ao artigo 144.º, p. 453, ver nota 17.

³⁶ANGELITO MENDES RIBEIRO, “Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste”, e-BLJ, Ano 3 (2020), n.º 4, p. 8. O Autor, na nota 23, confirma ainda que a divergência entre CASALTA NABAIS e CANOTILHO/MOREIRA em Portugal opera dentro de um quadro constitucional que contém o artigo 165.º da CRP — norma sem equivalente na CRDTL —, sendo a posição mais ampla a única transponível para o ordenamento timorense.

6.4. O Professor **BACELAR GOUVEIA** sublinha, de forma convergente, a importância do princípio da legalidade fiscal e do princípio da protecção fiscal — este último traduzido no reconhecimento das garantias dos contribuintes — como vectores essenciais da Constituição Fiscal Timorense⁽³⁷⁾.

6.5. A contribuição mais rigorosa e tecnicamente elaborada para esta questão é, porém, a de **FLORBELA PIRES DE ALMEIDA**. Segundo esta autora, a CRDTL reservou ao Parlamento a “política fiscal” (artigo 95.º, n.º 2, alínea p)), que é a fórmula de maior densidade entre as que a Constituição emprega — ao passo que a Constituição da República Portuguesa se limitou a reservar o “regime geral das taxas” (artigo 165.º, n.º 1, alínea i)), que é uma fórmula de menor densidade.

Timor-Leste escolheu a fórmula mais restritiva, não a mais permissiva — e importar para o ordenamento timorense a doutrina construída para a solução portuguesa é, por isso, metodologicamente inválido: transporta-se uma resposta elaborada para uma pergunta diferente.

6.6. A Autora responde à questão central com quatro fundamentos autónomos e cumulativos: a alínea p) sobre a política fiscal; a alínea e) sobre direitos, liberdades e garantias; o n.º 1 do artigo 95.º sobre as questões básicas da política interna; e, finalmente, o princípio “*no taxation without representation*” enquanto corolário do Estado de Direito democrático ⁽³⁸⁾. Cada um destes

³⁷JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional em Timor-Leste*, Lisboa, 2014, p. 536. O Autor sublinha a importância do princípio da legalidade fiscal e do princípio da protecção fiscal enquanto vectores essenciais da Constituição Fiscal Timorense.

³⁸Cfr. FLORBELA PIRES DE ALMEIDA, “Fontes do direito e procedimento legislativo na República Democrática de Timor-Leste: alguns problemas”, in JORGE MIRANDA / LUÍS DE LIMA PINHEIRO / DÁRIO MOURA VICENTE (coord.), *Estudos em Memória do Professor Doutor António Marques dos Santos*, Almedina, 2005, pp. 26 ss. A Autora conclui, com base nos quatro fundamentos autónomos e cumulativos referidos, que a resposta afirmativa “é necessária não apenas em virtude da alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL sobre a política fiscal, mas também em virtude da alínea e) do mesmo artigo, sobre os direitos, liberdades e garantias, do n.º 1 do artigo 95.º sobre as questões básicas da política interna e, finalmente, em virtude do princípio no taxation without representation, que é corolário

fundamentos seria, por si só, suficiente para afirmar a reserva parlamentar — a sua concorrência elimina qualquer margem de incerteza interpretativa.

- 6.7. No mesmo sentido se pronunciam **BÁRBARA NAZARETH OLIVEIRA, CARLA DE MARCELINO GOMES e RITA PÁSCOA DOS SANTOS**, ao identificar expressamente a “política fiscal” como matéria sujeita à reserva absoluta de competência legislativa do Parlamento Nacional e ao estabelecer que “*caso o Governo viesse a legislar nestas áreas, os atos legislativos seriam organicamente inconstitucionais, por excederem a competência legislativa do Governo e violarem a competência reservada do Parlamento*”⁽³⁹⁾. Em nenhum passo desta análise os Autores distinguem, para efeito da reserva parlamentar, entre impostos e taxas — o que é coerente com a própria formulação do artigo 144.º, n.º 2, que os submete ao mesmo regime.

Outras admissões doutrinárias

do Estado de Direito democrático” (p. 26). A Autora desenvolve ainda, neste contexto, uma taxonomia dos graus de densidade da reserva parlamentar — distinguindo entre as fórmulas “matéria”, “regime”, “regime geral”, “bases”, “bases gerais” e “política” — e sublinha que “a política não estará muito afastada das bases, sendo acima de tudo uma questão de perspectiva” (p. 25): sendo “política fiscal” a fórmula de maior densidade entre as empregues na CRDTL, o seu alcance não pode ser restringido ao sentido que as fórmulas de menor densidade assumem na Constituição portuguesa. Acrescenta ainda que o artigo 144.º “estabelece, em primeira linha, uma reserva de lei e não uma reserva de competência” (p. 26), pelo que a questão da competência orgânica para criar impostos e taxas resolve-se exclusivamente pela alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º. Finalmente, a Autora esclarece que a solução constitucional não exige que “uma taxa meramente administrativa como a de emissão de um passaporte tenha que ser aprovada por acto do parlamento” (p. 27), admitindo nessa medida o recurso à figura da tarifa para as prestações não tributárias — distinção que o presente parecer desenvolve em §5.6.

³⁹Cfr. **BÁRBARA NAZARETH OLIVEIRA, CARLA DE MARCELINO GOMES e RITA PÁSCOA DOS SANTOS**, *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, Dili, 2015, pp. 131 e 206. A pp. 131, as Autoras definem a reserva absoluta e estabelecem que “caso o Governo viesse a legislar nestas áreas, os atos legislativos seriam organicamente inconstitucionais, por excederem a competência legislativa do Governo e violarem a competência reservada do Parlamento”. Em nenhum passo da análise se distingue, para efeito da reserva, entre impostos e taxas.

- 6.9. A posição constante no Manual de Direito e Finanças Públicas em Timor-Leste, contém três admissões de relevo dogmático — tanto mais significativas quanto provêm da obra que tenta adoptar, na matéria, a posição mais favorável ao executivo — e que, ainda assim, não consegue sustentar essa posição sem contradizer os seus próprios pressupostos.
- 6.10. Em primeiro lugar, o Manual admite que “*a previsão constitucional literal parece indicar que o legislador constituinte pretendeu estender aos impostos e taxas o mesmo regime constitucional formal*” — admissão que enfraquece qualquer argumento fundado no texto constitucional em favor da competência governamental.
- 6.11. A esta admissão acresce uma segunda, de especial relevo: o Manual reconhece expressamente que “*a Constituição não oferece uma resposta inequívoca quanto à reserva legislativa em matéria fiscal*”, qualificando a previsão constitucional de “equivoca”. Ora, esta auto-qualificação de equivocidade é, à luz do princípio da interpretação conforme à Constituição exposto no §3.º, o ponto de partida para a única operação hermenêutica admissível: perante dois sentidos possíveis de uma norma genuinamente ambígua, deve preferir-se aquele que se harmoniza com o conjunto da Constituição. E esse sentido — o único que não cria tensão com o artigo 95.º, n.º 2, alínea p) — é a reserva parlamentar. O próprio Manual acrescenta que “o movimento Constitucional da Modernidade tem por base a própria representatividade na tributação estadual, na origem do movimento secessionista norte-americano sob a formulação “*no taxation without representation*””, concluindo que “*não parece aceitável que a integração de Timor-Leste na comunidade constitucional global possa excluir*

a criação de impostos da reserva absoluta de Lei”. Nenhum argumento mais robusto poderia ser invocado contra a tese governamental⁽⁴⁰⁾.

6.11. Em segundo lugar, o Manual admite que “*não existe uma imposição constitucional*” de aprovação de um Regime Geral de Taxas pelo Parlamento — o que destrói o pressuposto central invocado pelo Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR.

6.12. E, em terceiro lugar, o Manual admite que a criação de taxas por Diploma Ministerial é “*de ainda mais duvidosa constitucionalidade*”⁽⁴¹⁾ — reconhecendo implicitamente a fragilidade dogmática de toda a construção que não defenda a reserva absoluta do Parlamento Nacional.

6.13. A mesma obra contém, ainda, uma contribuição de outro autor que apresenta a versão mais desenvolvida e tecnicamente elaborada dos argumentos contrários à tese da reserva parlamentar sobre taxas — e que, precisamente por isso, merece resposta directa e ponto por ponto⁽⁴²⁾.

O Autor avança dois argumentos autónomos. O primeiro é que o termo “fiscal” constante da alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º se reconduz à figura dos impostos — e não necessariamente às taxas —, pelo que apenas os impostos ficariam

⁴⁰ A obra contém ainda uma quarta admissão, de especial relevo sistemático. Ao caracterizar a actuação do Parlamento em matéria fiscal como situada “na esfera eminentemente legislativa” — por contraposição à actuação “verdadeiramente política” do Governo —, o Manual reconhece, nos seus próprios termos, que a competência parlamentar em matéria fiscal é de natureza legislativa primária, não meramente programática. Esta admissão é estruturalmente incompatível com a tese que a mesma obra sustenta: se a actuação parlamentar em matéria fiscal é eminentemente legislativa, a reserva do artigo 95.º, n.º 2, alínea p), não pode ser reduzida a uma dimensão de orientação política deixando ao Governo a criação concreta dos tributos — pois é precisamente a função legislativa primária que está reservada ao Parlamento..

⁴¹ Sublinhado nosso em “ainda mais”.

⁴² Manual de Supervisão de Finanças Públicas, Introdução ao Direito Financeiro Público, pp. 51-52. A identificação do Autor desta contribuição como distinto do Autor do capítulo anterior resulta da distinção de registo e de posição doutrinária entre as duas secções da obra. O Autor desenvolve, nas pp. 51-52, os dois argumentos aqui analisados com uma precisão técnica que os torna os mais elaborados da literatura timorense disponível em defesa da competência governamental.

sujeitos à reserva parlamentar. O segundo é que a “lei” referida no artigo 144.º, n.º 2, pode ser lida em sentido amplo ou material, abrangendo os decretos-lei do Governo. Nenhum dos dois argumentos resiste à análise sistemática da CRDTL.

- 6.14.** Quanto ao primeiro argumento — “fiscal” referir-se apenas a impostos —, o equívoco reside em que o próprio artigo 144.º da CRDTL, sob a epígrafe “Sistema Fiscal”, inclui expressamente as taxas no seu n.º 2. O “sistema fiscal” constitucional compreende, assim, impostos e taxas — o que significa que “política fiscal”, enquanto competência reservada pelo artigo 95.º, n.º 2, alínea p), abrange necessariamente a criação de ambos.

O Autor constrói o argumento com base numa sinonímia que o próprio texto constitucional afasta: “fiscal” não é sinónimo de “imposto” na CRDTL — é o adjectivo que qualifica o sistema que inclui ambas as categorias. A insustentabilidade desta interpretação restritiva de “política fiscal” torna-se ainda mais evidente quando projectada sobre o artigo 66.º, n.º 3, da CRDTL, que proíbe a realização de referendos sobre as matérias da competência exclusiva do Parlamento Nacional — entre as quais figura, precisamente, a “política fiscal” do artigo 95.º, n.º 2, alínea p). Se “política fiscal” não abrangesse as taxas, a proibição de referendo não se lhes aplicaria — o que significa que a criação, alteração ou extinção de taxas poderia ser submetida a referendo popular. Bem compreendemos que este é um argumento que a doutrina convencionou chamar “*reductio ad absurdum*”, mas é esta mesmo a consequência de quem está disposto a defender a competência governamental sobre taxas tem de aceitar, a possibilidade de realização de um referendo sobre as mesmas.

Tal, manifestamente incompatível com os princípios fundantes do Estado de Direito democrático e com a arquitectura institucional da CRDTL, é a

consequência lógica necessária da premissa que defendem e caso se aceite a inaceitabilidade da consequência fica demonstrada, mais uma vez, a incorrecção da premissa.

O que, nos termos do princípio da concordância prática e do princípio da correção funcional, impõe o afastamento da interpretação restritiva de “política fiscal” e a adopção da leitura que integra as taxas no seu âmbito⁽⁴³⁾.

- 6.15.** Curioso argumento é também aquele que propõe uma distinção entre os adjetivos “fiscal” e “tributário”, atribuindo ao primeiro um alcance restrito limitado aos impostos e ao segundo um alcance mais amplo abrangendo todos os tributos incluindo taxas.

Esta distinção, apresentada como suporte da tese de que “política fiscal” no artigo 95.º, n.º 2, alínea p), não cobre as taxas, não encontra respaldo na doutrina portuguesa, na doutrina timorense e, bem assim, em qualquer acórdão dos tribunais superiores de ambos os países.

Com efeito, como observa **ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA** “esta sinonímia um tanto forçada pode aceitar-se sem inconvenientes de maior, pela comodidade e facilidade estilística que frequentemente proporciona”⁴⁴. **CASALTA NABAIS** intitula a sua obra principal *Direito Fiscal* mas discute abundantemente conceitos do “direito tributário” usando os termos de modo praticamente sinónimos; Diogo Leite de Campos e Mónica Leite de Campos intitulam a sua

⁴³O carácter auto-destrutivo do argumento torna-se ainda mais evidente quando o Autor observa que as “taxas do imposto — tidas, na generalidade dos ordenamentos, também como um elemento essencial — não estão, aqui, expressamente abrangidas pela letra” do artigo 144.º, n.º 2. Esta observação confirma a delimitação propostana presente nota técnica — que distingue o acto de criar o tributo (parlamentar) da fixação da quota e da disciplina da liquidação (executiva). Quanto ao argumento do referendo, o artigo 66.º, n.º 3, da CRDTL proíbe expressamente referendos sobre as matérias da competência exclusiva do Parlamento Nacional, categoria que inclui a “política fiscal” do artigo 95.º, n.º 2, alínea p).

⁴⁴ Cfr. **ANTÓNIO BRAZ TEIXEIRA**, *Princípios de Direito Fiscal*, vol. I, 3.ª ed., Almedina, 1992, p. 20),

obra Direito Tributário tratando-o como equivalente ao “direito fiscal”; e a Lei Geral Tributária portuguesa — assim designada por abranger todos os tributos incluindo taxas — refere no seu próprio preâmbulo “princípios gerais que regem o direito fiscal português”, usando os dois adjectivos como sinónimos. O artigo 3.º, n.º 2, da LGT confirma que “os tributos compreendem os impostos (...) e outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas” — integrando expressamente as taxas no sistema tributário/fiscal. Assim, a distinção entre “fiscal” e “tributário” se invocada como fundamento da exclusão das taxas da “política fiscal” é, na própria doutrina e jurisprudência, uma distinção negada ou minimizada — e não pode, por isso, suportar nenhum o peso argumental ⁴⁵.

6.16. Outro argumento é aquele que propõe ainda que a competência para criar taxas seja qualificada como concorrente entre o Parlamento Nacional e o Governo, por não cair nem na reserva exclusiva de nenhum dos dois órgãos. Este argumento tem, porém, uma lacuna estrutural: não responde ao artigo 96.º da CRDTL. Se a competência para criar taxas fosse verdadeiramente concorrente — situada fora das reservas exclusivas de ambos os órgãos —, o Parlamento poderia delegar no Governo, por autorização legislativa, nos termos do artigo 96.º. Ora, a “política fiscal ou tributária, ou ainda o que se

⁴⁵J.J. CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, Almedina, 2002, p. 31, nota de rodapé 11: “Refira-se que, por vezes, se fala de direito tributário com o sentido de direito fiscal (v. **DIOGO LEITE DE CAMPOS** e **MÔNICA LEITE DE CAMPOS**, *Direito Tributário*, Coimbra, 1996, que versam apenas o direito dos impostos) ou de direito fiscal com o sentido de direito tributário (v. **ALBERTO XAVIER**, *Manual de Direito Fiscal*, Lisboa, 1974, que tem por objecto o direito dos tributos). Em geral, o adjectivo tributário(a) é utilizado como sinónimo de fiscal (...), o que também ocorrerá ao longo deste curso. O que não significa que, por vezes, não aconteça o contrário, utilizando-se o adjectivo fiscal com o sentido de tributário”. Esta nota é definitiva: o próprio CASALTA NABAIS — invocado como autoridade pelos defensores da competência governamental — confirma que a distinção “fiscal”/“tributário” não tem valor dogmático autónomo e não pode, por isso, suportar a exclusão das taxas da “política fiscal” do artigo 95.º, n.º 2, alínea p), da CRDTL.

quiser chamar” não figura no elenco do artigo 96.º, n.º 1. Esta ausência é textual: independentemente do método interpretativo utilizado.

A ausência é precisamente consistente com a tese da reserva absoluta — reserva que, por ser absoluta, não admite delegação e, por isso, não precisa de figurar no artigo 96.º.

Se a competência fosse concorrente, a sua ausência do artigo 96.º seria inútil e inexplicada. Se a competência é parlamentar exclusiva, a ausência do artigo 96.º é coerente e necessária. A arquitectura do artigo 96.º é, assim, um argumento sistemático contra a tese da competência concorrente ⁽⁴⁶⁾⁽⁴⁷⁾.

aa**6.17.** Quanto ao segundo argumento — “lei” em sentido amplo ou material — , a sua insuficiência foi já demonstrada e será ainda mencionada na presente nota técnica, uma vez que tratando-se do argumento original vem o mesmo sendo repetido, de diversas formas e em diversas instâncias.

Importa, todavia, assinalar que o próprio Autor o formula com uma reserva reveladora: “poderá ser assumida em sentido amplo, o que *permite* que as taxas sejam criadas, desde logo, por decreto-lei do Governo” — o que significa que o Autor não afirma que essa leitura é a correcta, mas que é uma leitura possível.

⁴⁶ No mesmo sentido, ANGELITO MENDES RIBEIRO “Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste”, e-BLJ, Ano 3 (2020), n.º 4, pp 23 e ss, sublinha que, no domínio da reserva fiscal, os eventuais vazios normativos constituem “lacunas inintegráveis absolutamente” (citando A. Santos Justo, in *Introdução ao Estudo do Direito* (3.ª ed.), p. 350) , porquanto o preenchimento de tais lacunas implicaria necessariamente o recurso à actividade criativa do intérprete — actividade vedada ao “legislador não competente para a matéria tributária (o Governo)”. A tese da competência concorrente colidirá, pois, com a proibição absoluta de integração analógica de lacunas em matéria fiscal constitucionalmente reservada ao Parlamento.

⁴⁷ Cfr. também , ANGELITO MENDES RIBEIRO ob cit, p.12, “a lei deve estar tão completa quanto possível, devendo contemplar relativamente a cada imposto toda a matéria reservada com densidade bastante para garantir a segurança dos contribuintes”. O requisito de densidade normativa suficiente decorre directamente do princípio da tipicidade fiscal e é incompatível com a ideia de uma competência normativa concorrente do Governo em matéria tributária.

Uma leitura meramente possível, num contexto de admitida ambiguidade, não é suficiente para derrogar a reserva constitucional expressa do artigo 95.º, n.º 2, alínea p).

Nos termos do princípio da interpretação conforme à Constituição, a possibilidade de leitura ampla apenas é aproveitável se essa leitura for conforme ao conjunto do texto constitucional — e, como se demonstrou, não é: é precisamente a leitura que cria tensão estrutural com a reserva do artigo 95.º.

§7.º — Análise crítica do Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR

Objecto e decisão

7.1. O Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR foi proferido em 18 de Agosto de 2017 pelo Colectivo de Juízes do Tribunal de Recurso no âmbito de pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade formulado pelo Senhor Presidente da República relativamente ao Decreto-Lei sobre o Regime Jurídico de Protecção e Conservação da Biodiversidade⁴⁸.

O Tribunal decidiu não julgar inconstitucionais as normas que previam a criação de taxas por diploma governamental, sustentando a sua decisão em três afirmações nucleares:

- i) A referência a “lei” no artigo 144.º, n.º 2, deve ser lida em sentido amplo (material), abrangendo tanto a Lei do Parlamento Nacional como os diplomas legislativos do Governo;
- ii) A reserva de competência do Parlamento abrange apenas o estabelecimento do regime geral das taxas, não a criação de cada taxa individualmente;
- iii) A ausência de Regime Geral de Taxas aprovado pelo Parlamento não impede o Governo de criar taxas por diploma próprio.

7.2. Com o máximo respeito institucional que é devido ao Tribunal de Recurso — e que é, aliás, pressuposto desta análise —, entende-se que a decisão alcançada suscita fundadas reservas dogmáticas em seis dimensões autónomas que se

⁴⁸Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR, de 18 de Agosto de 2017, Colectivo de Juízes Deolindo dos Santos, Guilhermino da Silva e Maria Natércia Gusmão, proferido no âmbito de pedido de fiscalização preventiva da constitucionalidade formulado pelo Presidente da República sobre o Decreto-Lei relativo ao Regime Jurídico de Protecção e Conservação da Biodiversidade.

analisam de seguida: sendo que nenhum dos fundamentos invocados pelo Tribunal resiste à análise sistemática da CRDTL.

Vícios de fundamentação: seis dimensões de análise

Primeiro vício: equívoco manifesto na invocação doutrinária

7.3. Para sustentar que “lei” no artigo 144.º, n.º 2, teria sentido amplo, o Tribunal remete para a Constituição Anotada da RDTL como se a obra sufragasse a sua interpretação. A consulta dos passos invocados suscita, porém, fundadas dúvidas sobre a correspondência entre o sentido que o Tribunal lhes atribui e o que a obra efectivamente enuncia⁽⁴⁹⁾.

7.4. A anotação 7 ao artigo 144.º afirma que *“também a estas se aplica o princípio da reserva de lei e todo o enquadramento constitucional do sistema fiscal”*. A anotação 5 afirma que *“a política fiscal é matéria exclusivamente reservada à competência legislativa do Parlamento Nacional”*. A anotação 6 acrescenta que *“os conceitos discricionários e indeterminados são proibidos no discurso das normas que disciplinam os elementos essenciais dos impostos”* — estabelecendo, assim, que a reserva de lei possui sentido técnico e rigoroso, incompatível com a leitura material ampla adoptada pelo Acórdão.

A obra citada contradiz a posição do Acórdão em três pontos autónomos e independentes. Trata-se de uma invocação doutrinária de sentido equívoco que fragiliza estruturalmente a fundamentação do Acórdão — pois aquele que

⁴⁹Cfr. PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (coord.), Constituição da República Democrática de Timor-Leste Anotada, cit., anotação 6 ao artigo 144.º: “O princípio da tipicidade fiscal e a proibição da analogia em matéria de impostos e taxas são corolários imediatos do princípio da legalidade fiscal. Os conceitos discricionários e indeterminados são proibidos no discurso das normas que disciplinam os elementos essenciais dos impostos.”

invoca uma autoridade doutrinária em sentido contrário ao que essa autoridade efectivamente propugna não invoca uma autoridade: assume um argumento que a realidade das fontes não suporta.

Segundo vício: leitura suscitadora de fundadas dúvidas quanto à arquitectura orgânico-funcional da CRDTL

7.5. Admita-se, por via de argumento e sem conceder, que a interpretação do Tribunal é correcta e que “lei” no artigo 144.º, n.º 2, abrange os diplomas legislativos do Governo ⁽⁵⁰⁾. Aceitando esta premissa, a criação de taxas seria matéria de competência concorrential entre o Parlamento e o Governo — fora do regime de reserva absoluta. Esta conclusão colide directamente com o artigo 95.º, n.º 2, alínea p), que torna essa concorrência constitucionalmente impossível.

O Acórdão não aborda esta tensão normativa — omissão que, à luz do princípio da unidade da Constituição, é metodologicamente insustentável⁽⁵¹⁾: normas constitucionais não podem ser interpretadas de forma a anular o conteúdo prescritivo de outras, e a leitura adoptada pelo Tribunal esvazia o artigo 95.º

⁵⁰A CRDTL não utiliza a designação “decreto-lei” para os actos legislativos do Governo — utiliza a expressão “diplomas legislativos do Governo”, conforme resulta dos artigos 85.º, alínea c), 98.º, n.º 1, e 116.º, alínea d). A designação “Decreto-Lei” foi introduzida por lei ordinária (Lei n.º 1/2002 sobre a Publicação dos Actos). Qualquer argumento semântico fundado na distinção “lei” versus “decreto-lei” seria, além de tecnicamente inexacto, dispensável face ao argumento decisivo de natureza orgânico-funcional.

⁵¹ A inconsistência não é, de resto, exclusiva do Acórdão — encontramos-la, também, no Manual de Supervisão das Finanças Públicas que defende que “lei” no artigo 144.º, n.º 2, pode ser lida “em sentido amplo, ou material”, permitindo a criação de taxas por decreto-lei do Governo — mas, na mesma página, ao tratar da restrição dos direitos dos contribuintes ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, da CRDTL, exige “lei (aqui, em sentido formal ou estrito)”. A mesma palavra recebe dois sentidos opostos consoante o resultado que se pretende alcançar: sentido material quando está em causa atribuir competência ao Governo, sentido formal quando está em causa proteger os contribuintes. Uma hermenêutica que aplica selectivamente o sentido das palavras em função das conclusões que visa atingir não é interpretação — é instrumentalização do texto. Esta inconsistência interna fragiliza a coerência argumentativa da obra e reforça a exigência, formulada ao longo deste parecer, de que o intérprete aplique os mesmos critérios hermenêuticos com independência do resultado a que conduzem.

de eficácia vinculante precisamente na matéria que lhe está expressamente reservada.

- 7.6. Mesmo admitindo que as taxas pudessem ser objecto de diploma governamental autorizado — o que não se concede —, o Governo apenas pode solicitar autorização legislativa nas matérias elencadas no artigo 96.º, n.º 1.

Ora, a “política fiscal” não figura nesse elenco. A ausência é textual, não hermenêutica.

Terceiro vício: fixação de pressuposto sem respaldo constitucional

- 7.7. Para justificar a competência governamental, o Acórdão recorre à figura de um “Regime Geral de Taxas” cuja aprovação pelo Parlamento Nacional seria constitucionalmente necessária — e cuja ausência validaria a actuação do Governo.

Ora, a CRDTL não prevê nem impõe a aprovação de qualquer Regime Geral de Taxas, o artigo 144.º, n.º 2, não estabelece tal obrigação, o artigo 95.º, n.º 2, não a menciona, o artigo 96.º não a inclui.

Nenhuma norma constitucional determina que o Parlamento Nacional deva aprovar um regime geral de taxas como condição prévia de qualquer outro acto legislativo nessa matéria.

- 7.8. Assim temos a seguinte estrutura argumentativa do Acórdão: (1) a Constituição exige um Regime Geral de Taxas aprovado pelo Parlamento [pressuposto sem suporte constitucional]; (2) esse Regime não existe [facto]; (3) logo, o Governo pode criar taxas por diploma próprio [conclusão]. A premissa (1) não encontra assento na Constituição e, sem ela, a conclusão (3) perde o fundamento que a sustenta.

O Acórdão constrói o seu argumento central a partir de uma obrigação constitucional que não existe no texto, não resulta dos trabalhos preparatórios, não é reconhecida pela doutrina e não é sequer sufragada pela obra que o próprio Tribunal invocou como autoridade.

- 7.9.** O terceiro vício tem uma explicação metodológica precisa, que importa formular com rigor. A doutrina da interpretação constitucional comparada identifica o risco de transplante normativo — operação pela qual o intérprete, familiarizado com determinada solução constitucional estrangeira, a aplica ao ordenamento que interpreta sem verificar previamente se a base normativa que a sustenta nesse ordenamento existe no texto que tem à sua frente. Este risco é particularmente elevado quando os ordenamentos em confronto partilham tradição jurídica, língua e institucionalidade — condições que se verificam integralmente no caso da CRDTL relativamente à Constituição da República Portuguesa e à Constituição da República de Cabo Verde.

A figura de um “regime geral das taxas” como comando constitucional existe expressamente na Constituição da República Portuguesa — artigo 165.º, n.º 1, alínea i) — e na Constituição da República de Cabo Verde — artigo 177.º, n.º 1, alínea i). O Acórdão postulou a existência desta figura na CRDTL, sendo que a CRDTL não a contém.

A coincidência entre a norma que o Tribunal invocou como pressuposto da sua decisão e as normas que existem nos ordenamentos de referência mais próximos — e que não existem no texto timorense — é demasiado precisa para ser casual: o Acórdão projectou sobre a CRDTL uma obrigação que pertence a outros ordenamentos constitucionais.

Trata-se de um erro metodológico identificável, com causa determinável e com consequência directa sobre o resultado: a premissa central da fundamentação assenta numa norma inexistente no ordenamento que o Tribunal tinha por missão interpretar.⁵²

A caracterização precisa do vício é, neste contexto, indispensável, o acórdão não procedeu a interpretação de norma constitucional existente: postulou a existência de uma norma que o texto não contém.

Esta operação não é interpretação — é, quando muito, tentativa de integração de lacuna constitucional, melhor, criação de norma constitucional.

Quarto vício: utilização de doutrina estrangeira em contexto normativo não transponível

7.10. O Acórdão apoia-se no Lente Coimbrão **CASALTA NABAIS** para sustentar que, em matéria de taxas, o que se exige ao Parlamento é apenas o estabelecimento do regime geral.

Esta invocação merece especial nota, até pelo argumento de autoridade invocado, **CASALTA NABAIS** escreve no contexto da Constituição da República Portuguesa de 1976, cujo artigo 165.º abrange expressamente na reserva

⁵²A doutrina comparatística identifica o fenómeno dos transplantes normativos como a operação pela qual uma solução jurídica estrangeira é transposta sem verificação da equivalência da base normativa no ordenamento de destino. Como nota **CUNHA, RICARDO SOUSA DA**, "A argumentação jurídico-constitucional comparada sobre hierarquia normativa", e-BLJ, Ano 3 (2020), n.º 4, p. 182, os transplantes jurídicos "muitas vezes, não tomam em consideração quaisquer especificidades locais". O mesmo Autor sublinha que dificilmente se encontram "transplantes jurídicos totais, revelando-se sempre instâncias internas de mediação que funcionam como crivo doméstico ao transplante estrangeiro" (p. 184). Referindo-se especificamente ao contexto timorense, o Autor assinala que o próprio Tribunal de Recurso foi historicamente confrontado com decisores que "baseou a sua decisão na doutrina e jurisprudência estrangeira (portuguesa) na resolução de um problema para o sistema jurídico timorense" (p. 195) — circunstância que contextualiza, sem validar, a abordagem adoptada no Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR.

relativa da Assembleia da República o “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras” ⁽⁵³⁾. Existe uma norma constitucional explícita que circunscreve a reserva parlamentar ao regime geral — e é exactamente a partir dessa norma que **CASALTA NABAIS** constrói a sua doutrina, que se saiba nunca este autor escreveu uma única linha sobre a CRDTL.

7.11. E esta, a CRDTL, não contém norma equivalente, o artigo 144.º, n.º 2, não restringe a reserva de lei ao “regime geral” das taxas. A transposição de doutrina construída sobre base normativa diversa, sem identificação das diferenças estruturais entre os dois ordenamentos e sem justificação da sua aplicabilidade ao contexto timorense, não satisfaz os requisitos metodológicos do argumento de direito comparado em sede constitucional ⁵⁴⁽⁵⁵⁾.

Quinto vício: ausência de ponderação da vontade histórica do legislador constituinte

7.13. O Acórdão não pondera os trabalhos preparatórios da Assembleia Constituinte de 2001 — elemento interpretativo de primeira importância para a determinação do sentido do artigo 144.º, n.º 2. Como se expôs no §4.3 supra, a

⁵³J.J. CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, 12.ª ed., Coimbra, 2022, pp. 138 ss. CASALTA NABAIS escreve no contexto do artigo 165.º, n.º 1, alínea i), da CRP, norma que expressamente circunscreve a reserva parlamentar ao “regime geral das taxas e demais contribuições financeiras”. A sua doutrina — que distingue reserva formal e reserva material — é incompreensível sem essa norma de base.

⁵⁴Sobre os requisitos metodológicos do argumento de direito comparado em sede constitucional, v. RICARDO CUNHA, ob cit. P. 179, que, a partir de COENDET, THOMAS, “Legal Reasoning: Arguments from Comparison”, *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 102, 2016/4, p. 505, distingue entre o mero linking — a simples citação de solução estrangeira — e o comparing — a internalização do argumento comparado através da perspectiva do ordenamento nacional: “o argumento de direito comparado é internalizado de forma definidora, que o afasta inclusivamente de receções comparadas ou dos legal transplants, marcando o passo de linking para o de comparing”. A transposição de doutrina sem verificação da equivalência da base normativa opera exclusivamente no plano do linking, não constituindo argumento de direito comparado em sentido metodologicamente válido.

⁵⁵Cfr. GOMES CANOTILHO / VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, II, 4.ª ed., Coimbra, 2010, pp. 716 ss. Para GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, todos os elementos do artigo 103.º, n.º 2, da CRP estão sujeitos a reserva parlamentar — a criação do tributo, a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. A reserva não é apenas de criação; é de conformação substancial de todos os elementos essenciais.

alteração da redacção inicial — que mencionava apenas “impostos” — para a redacção final — que equipara impostos e taxas — foi deliberada, consensual e unânime. A ausência de qualquer referência a este elemento no Acórdão representa uma lacuna metodológica de relevo, tanto mais grave quanto a vontade do legislador constituinte é, neste caso, objectivamente determinável — não se trata de especulação sobre intenções hipotéticas, mas de um elemento histórico concreto, disponível e inequívoco.

Sexto vício: insuficiência do argumento comparatístico e da prática legislativa como fundamentos de competência constitucional

7.14. O Acórdão recorre à experiência de países de tradição jurídico-constitucional afim para sustentar que a ausência de regime geral sobre taxas não tem obstado à legislação governamental sobre a matéria. Esta linha argumentativa suscita reservas de ordem metodológica e substantiva:

- i) O argumento de direito comparado não dispensa a interpretação do texto constitucional próprio — pode iluminar, mas não substituir, esse exercício interpretativo;
- ii) O Acórdão não identifica os países de tradição afim a que se refere, nem demonstra que as respectivas Constituições contêm normas estruturalmente equivalentes ao artigo 144.º, n.º 2, da CRDTL; sem essa demonstração, o argumento comparatístico carece da base empírica que lhe conferiria relevância hermenêutica;⁵⁶

⁵⁶Sobre a exigência metodológica de identificação do *tertium comparationis* em sede de argumentação jurídico-constitucional comparada, v. RICARDO CUNHA, ob cit, p. 181 “o funcionalismo, tradicionalmente considerado como o método do Direito Comparado, admite a sua reconstrução como técnica do método argumentativo do Direito Comparado na identificação do *tertium comparationis* (terceiro comparado) como tópicos argumentativos em torno dos quais se desenrola a argumentação jurídica comparada”. A ausência de identificação dos ordenamentos de referência e de demonstração da equivalência normativa transforma o argumento comparatístico num argumento

- iii) A prática governamental reiterada de criação de taxas por diploma próprio não constitui fundamento de validade constitucional: a reiteração de uma prática de duvidosa conformidade constitucional documenta a dimensão do problema, mas não o resolve;
- iv) A circunstância de o Tribunal de Recurso não ter anteriormente declarado a inconstitucionalidade de taxas criadas por diploma governamental não importa a validação constitucional das práticas em causa, nem preclude a reavaliação fundamentada da questão.

de autoridade sem fundamento verificável — precisamente o vício que afecta a invocação de "países de tradição afim" sem qualquer especificação no Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR.

§8.º — Consequências dogmáticas e práticas da orientação adoptada

8.1. Uma decisão de fiscalização constitucional deve ser apreciada não apenas pela coerência interna do seu raciocínio, mas também pelos resultados a que conduz quando projectada sobre o ordenamento.

É o próprio Manual de Finanças Públicas que, bem, reconhece que a eventual inconstitucionalidade da criação governamental de taxas teria efeito considerável, dada a quantidade de diplomas afectados — circunstância que, longe de abrir caminho à validade da prática, reforça a exigência de fundamentação constitucional rigorosa.

8.2. A posição adoptada pelo Acórdão e consagrada na Proposta de Lei em análise suscita, em particular, as seguintes preocupações:

- i) Enfraquecimento estrutural do princípio “*no taxation without representation*”: se o Governo pode criar, modificar, isentar e extinguir taxas por diploma próprio, sem intervenção parlamentar, os contribuintes timorenses ficam expostos a tributação que escapa ao escrutínio representativo — precisamente a situação que o artigo 144.º, n.º 2, visou prevenir ao sujeitar as taxas ao mesmo regime dos impostos;
- ii) Desprotecção das garantias dos contribuintes: o artigo 144.º, n.º 2, determina que a lei que cria as taxas fixa também as garantias dos contribuintes; esta dimensão tem natureza jusfundamental — e o princípio da máxima efectividade dos direitos fundamentais impõe que se escolha a interpretação que confira maior protecção efectiva. Essa interpretação é, inequivocamente, a reserva parlamentar. Como

esclarece **ANGELITO MENDES RIBEIRO**, os actos dos contribuintes para a defesa dos seus interesses são obrigatoriamente definidos por Lei do Parlamento Nacional;⁵⁷

- iii) Impossibilidade de delimitar a cadeia de delegação: a posição adoptada não oferece fundamento dogmático para travar a cadeia de delegação — se o Governo pode criar taxas por Decreto-Lei, a criação por Diplomas Ministeriais torna-se logicamente coerente com a premissa, sem que exista critério constitucional que a impeça. A circunstância de o Manual admitir que a criação de taxas por Diploma Ministerial é “de ainda mais duvidosa constitucionalidade” não fornece o critério de paragem que a posição adoptada exigiria: apenas documenta que a prática existente já transgride os limites que o próprio Manual traça. Ao legitimar a premissa, o Acórdão legitima necessariamente as suas consequências — e estas incluem a criação de tributos por actos normativos subalternos, sem qualquer controlo parlamentar ou presidencial, numa degeneração da hierarquia normativa que a CRDTL não admite;
- iv) Erosão do princípio da separação de poderes em matéria fiscal: a tributação, que constitui uma das formas mais gravosas de interferência do Estado na esfera jurídica dos cidadãos, escaparia ao controlo parlamentar directo, em tensão com os valores fundantes do Estado de Direito democrático.
- v) A Proposta de Lei sobre o Regime Geral das Taxas Administrativas ilustra, de forma especialmente clara, a dimensão prática das preocupações enunciadas. O artigo 16.º, n.º 1, ao estabelecer que “as

⁵⁷Cfr. **ANGELITO MENDES RIBEIRO**, “Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste”, cit., p. 9: “os atos dos contribuintes para a defesa dos seus interesses são obrigatoriamente definidos por Lei (do Parlamento Nacional)”; e p. 15: “Só a lei (leia-se do Parlamento Nacional) é que pode definir os meios impugnatórios ou não impugnatórios”.

taxas são criadas por Decreto-Lei, salvo disposição especial prevista em Lei aprovada pelo Parlamento Nacional”, inverte a arquitectura constitucional: a regra geral passa a ser a criação por Decreto-Lei do Governo — e a excepção é a aprovação parlamentar.

- vi) O artigo 16.º, n.º 2, lista os elementos que o Decreto-Lei deve conter — incidência, fórmula de cálculo, isenções, garantias. São exactamente os elementos que o artigo 144.º, n.º 2, da CRDTL exige que sejam fixados por lei, precisamente para os subtrair à discricionariedade executiva. Ao fixá-los por Decreto-Lei, a Proposta viola a garantia que a Constituição quis assegurar. O artigo 18.º, ao prever que “o valor das taxas e as respectivas alterações e actualizações são aprovados por Decreto do Governo”, aprofunda o problema — pois a fixação do valor por acto regulamentar retira ao elemento essencial do tributo a cobertura legislativa que a Constituição exige.

§9.º — Conclusões e recomendações

9.1. Conclusões

- I. O artigo 144.º, n.º 2, da CRDTL, ao equiparar expressamente impostos e taxas quanto à exigência de criação por lei — reflectindo a vontade inequívoca do legislador constituinte de incluir as taxas na reserva parlamentar —, estabelece para ambos o princípio da legalidade tributária em sentido formal e orgânico.
- II. A política fiscal, incluída na reserva absoluta de competência do Parlamento Nacional nos termos do artigo 95.º, n.º 2, alínea p), da CRDTL, abrange a criação de impostos e de taxas enquanto instrumentos constituintes do sistema fiscal do Estado — conclusão que a doutrina especializada confirma sem excepção.
- III. A “política fiscal” não figura no elenco do artigo 96.º, n.º 1, das matérias sobre as quais o Governo pode solicitar autorização legislativa — ausência que é textual, não hermenêutica, e não susceptível de suprimimento por via interpretativa.
- IV. A CRDTL não impõe a existência de um Regime Geral de Taxas como condição prévia de qualquer acto legislativo — confirmação que o próprio Manual fornece ao reconhecer que a sua aprovação seria uma opção político-legislativa e não uma imposição constitucional.
- V. O Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR suscita fundadas reservas dogmáticas em seis dimensões autónomas: equívoco manifesto na invocação doutrinária; leitura suscitadora de dúvidas quanto à arquitectura orgânico-funcional; fixação de pressuposto sem respaldo constitucional; utilização de doutrina estrangeira em contexto normativo não transponível; ausência de ponderação da vontade histórica do constituinte; e insuficiência do argumento comparatístico.

VI. A posição contrária à reserva parlamentar não resiste a nenhum dos princípios interpretativos reconhecidos, que a afastam sem excepção: o elemento gramatical não a autoriza, o elemento sistemático contradiz-a, o elemento histórico demonstra que o constituinte a quis excluir e o elemento teleológico confirma que os valores fundantes do Estado de Direito democrático a tornam inadmissível.

9.2. Recomendações

- I.** O artigo 16.º, n.º 1, da Proposta de Lei sobre o Regime Geral das Taxas Administrativas deve ser reescrito para estabelecer que as taxas são criadas por lei do Parlamento Nacional — podendo o Parlamento, através da própria lei de criação ou de lei de autorização, definir os parâmetros dentro dos quais o Governo fixa aspectos de execução, como prazos e procedimentos de cobrança, mas não os elementos essenciais do tributo;
- II.** O artigo 18.º, n.º 1, deve ser eliminado ou reformulado: o valor das taxas deve constar da lei de criação, admitindo-se apenas a actualização anual indexada à inflação por via regulamentar quando a lei de criação o preveja expressamente e fixe os critérios objectivos;⁵⁸
- III.** Caso se pretenda preservar a flexibilidade do executivo na fixação de valores de cobranças administrativas, deve ser adoptada a figura da tarifa para aqueles valores que correspondam rigorosamente ao custo do serviço

⁵⁸Crf. JORGE GONÇALVES, ob cit, pp 130 e 131, "Os diplomas ministeriais "como regulamentos que são e de harmonia com o princípio da preferência ou preeminência de lei, apenas podem conter normas secundum legem, não sendo admissível uma área normativa preenchida apenas por via regulamentar sem qualquer lei prévia"). Ora, o valor das taxas integra os elementos essenciais do tributo constitucionalmente reservados à lei (art.º 144.º, n.º 2, CRDTL), pelo que a sua fixação ou actualização por via regulamentar só é admissível quando a própria lei de criação o preveja expressamente e defina os critérios e limites objectivos dentro dos quais o regulamento actua.

prestado, com aplicação da metodologia de fundamentação económico-financeira prevista no Anexo VI à Resolução do Governo n.º 21/2019;

- IV. A revisão da orientação estabelecida no Acórdão n.º 05/CONST/2017/TR afigura-se constitucionalmente recomendável e dogmaticamente fundamentada, seja por via de evolução jurisprudencial que pondere integralmente a arquitectura orgânico-funcional da CRDTL, seja por via legislativa que explicita a reserva parlamentar em matéria fiscal;
- V. A solução estrutural de longo prazo passa pela revisão constitucional que inclua no artigo 96.º a possibilidade de delegação ao Governo em matéria de taxas, dentro de parâmetros fixados por lei parlamentar — à semelhança do modelo português do artigo 165.º —, evitando-se, assim, que um regime que pode ser constitucionalmente discutível se consolide por via de uma prática reiterada que o Tribunal de Recurso não se encontrou, até à data, em condições de corrigir.

Díli, 14 de Abril de 2026

Este é, salvo melhor opinião, o meu entendimento,

(Nuno Mendes)

