

A DIPLEX
para
os
agendat
deputados.

2 distribuir
1.2-25



Comissão de Finanças Públicas

Rua: Formosa Díli Timor Leste

Número contacto: 3339857/77471600/76713552



Excelentíssima,
Presidente do Parlamento Nacional
Distinta Deputada Maria Fernanda Lay

Data : 04 de março de 2025

No. Referência: 84/VI/2ª/Comissão C

Assunto: Relatório Parecer da PPL N.º 14/VI(2ª) – LEO e GFP

Excelência,

A Comissão de Finanças Públicas tem a honra de enviar a Vossa Excelência, o Relatório e Parecer da PPL N.º 14/VI(2ª) – LEO e GFP.

Segue em anexo o Relatório e Parecer.

Aceite, Senhora Presidente, os protestos da minha mais elevada consideração e estima.

A Presidente da Comissão,

Deputada Cedelizia Faria dos Santos



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Entrada na Mesa
Data: 5/3/2025
Hora: 15h00
...O Presidente...

ANUNCIADO
...../...../.....
O Presidente
...../...../.....

RELATÓRIO E PARECER

Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) - Enquadramento do Orçamento Geral
do Estado e Gestão Financeira Pública

Relatora:

Deputada Aliança da Conceição Araújo (CNRT)

Aprovado em 27 de fevereiro de 2025



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Índice

1. Introdução.....	3
2. Enquadramento legal	4
3. Designação de relator	7
4. Contributos recebidos	8
5. Análise geral da Proposta de Lei e consequências previsíveis da sua aprovação	17
5.1. A eficiência das mudanças no processo de preparação, execução e reporte orçamental	17
5.2. A sustentabilidade das finanças públicas e o impacto no equilíbrio orçamental, com destaque para a gestão dos saldos de gerência e das autonomias financeiras das entidades públicas	18
5.3. A adequação das inovações normativas para a promoção de maior responsabilidade e transparência no uso dos recursos públicos.	19
5.4. Os efeitos esperados na simplificação de processos e na redução de riscos de abuso na gestão financeira pública.	19
6. Análise detalhada do projeto de Proposta de Lei	20
6.1. TÍTULO I – Disposições iniciais.....	21
6.2. TÍTULO II – Regime financeiro dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo.....	23
6.3. TÍTULO III – Orçamento Geral do Estado	24
6.4. TÍTULO IV – Execução orçamental e gestão financeira pública.....	26
6.5. TÍTULO V – Conta Geral do Estado	30
6.6. TÍTULO VI – Controlo orçamental.....	31
6.7. TÍTULO VII – Disposições finais.....	32
7. Conclusões	33
8. Recomendações	36
9. Parecer.....	37
10. Votação do Parecer	38
ANEXOS:.....	39



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

1. Introdução

O presente relatório e parecer incide sobre a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) sobre o Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e Gestão Financeira Pública, submetida pelo Governo ao Parlamento Nacional no dia 22 de novembro de 2024. A iniciativa visa estabelecer um quadro normativo para a elaboração, execução e fiscalização do Orçamento Geral do Estado, bem como fortalecer os mecanismos de gestão das finanças públicas, assegurando maior transparência, eficiência e responsabilidade na administração dos recursos públicos.

A Nota de Admissibilidade concernente à proposta de lei foi preparada pelos serviços do Parlamento Nacional (DIPLN) em 6 de dezembro de 2024, confirmando que a proposta cumpre os requisitos formais e legais para a sua tramitação no seio do Parlamento Nacional. Subsequentemente, a 9 de dezembro de 2024, S. Exa. a Presidente do Parlamento Nacional anunciou a admissão da proposta de lei e fê-la baixar à Comissão de Finanças Públicas para análise e emissão do respetivo relatório e parecer.

A Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) visa revogar a Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro (também conhecida como LEO) e refletir o compromisso do IX Governo Constitucional na modernização e fortalecimento do regime jurídico e financeiro das finanças públicas, com vista a assegurar maior eficiência, transparência e sustentabilidade na gestão dos recursos públicos, na aceção do próprio Governo

Se é verdade que a Lei n.º 2/2022, em teoria, introduziu princípios que contribuíram para o aumento da transparência, a responsabilidade fiscal e da eficiência na alocação de recursos, a sua implementação em termos práticos revelou fragilidades que limitaram a sua eficácia, em especial nos domínios de planeamento, execução e reporte orçamental. Nesse contexto, a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) surge como uma resposta normativa para consolidar os objetivos que estiveram na génese da lei original e corrigir as lacunas nela identificadas.

A proposta de Lei apresenta medidas inovadoras, entre elas a redefinição do perímetro orçamental, o fortalecimento dos princípios de transparência e da eficiência, a introdução de novas regras para a gestão dos fundos públicos e a orçamentação por programas. Tais alterações são aqui avaliadas pela Comissão de Finanças Públicas, com o objetivo de contribuir para melhorar a qualidade da informação orçamental

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

apresentada ao Parlamento Nacional, para escrutínio, facilitando a fiscalização política e promovendo maior confiança pública na administração das finanças do Estado.

Este Relatório e Parecer fornece uma apreciação fundamentada dos seguintes elementos:

- Enquadramento jurídico-constitucional e necessidade normativa da proposta;
- Justificação e relevância financeira das alterações propostas;
- Impactos práticos nas operações e nos resultados das finanças públicas;
- Eventuais lacunas ou necessidades de regulamentação complementar;
- Conclusões e recomendações para a deliberação legislativa do Parlamento Nacional.

Por meio desta análise, a Comissão de Finanças Públicas procura oferecer uma base sólida para o debate parlamentar, por forma a habilitar a decisão do Parlamento Nacional enquanto legislador, em relação à aprovação com ou sem alterações da iniciativa legislativa em análise, resultando no fortalecimento da gestão financeira pública em Timor-Leste.

2. Enquadramento legal

A análise da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª), que substitui a Lei n.º 2/2022 que enquadra o Orçamento Geral do Estado (OGE) e a Gestão Financeira Pública, deve, em primeiro lugar, ser analisada à luz os requisitos formais e materiais previstos no ordenamento jurídico de Timor-Leste, especialmente os expressos na Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), no Regimento do Parlamento Nacional (RPN), e na Lei da Publicação dos Atos (LPA).

Retira-se da Nota de Admissibilidade n.º 20/2024/DIPLN¹, que a proposta de lei em apreço foi apresentada em papel, dando cumprimento às disposições legais contidas no artigo 101.º-1 do Regimento do Parlamento Nacional, que determina a distribuição de cópias em formato físico. Além disso, o texto da proposta de lei está redigido em língua portuguesa, em conformidade com o artigo 98.º-1-a) do RPN.

¹ Documento em anexo

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Um outro requisito importante é a forma articulada do texto da proposta de lei, conforme estabelecido no artigo 98.º-1-b) do RPN. A proposta está apresentada de maneira clara e estruturada, com as disposições legais organizadas de forma coesa e lógica, o que facilita sua análise e entendimento. O título da proposta também está em conformidade com o artigo 98.º-1-c) do RPN, pois traduz de maneira precisa o objeto principal da lei, permitindo que se compreenda rapidamente o conteúdo e a finalidade da proposta legislativa.

Além disso, a proposta de lei traz uma justificação ou exposição de motivos, conforme previsto no artigo 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos e no artigo 98.º-1-d) do RPN, estando igualmente presente um esboço de preâmbulo da lei, conforme exigido pelos artigos 7.º-1 da LPA e 98.º-2 do RPN.

Em relação à competência para a apresentação da proposta, foram cumpridos os requisitos estabelecidos pela Constituição e pelo Regimento do Parlamento Nacional. O Governo é competente para apresentar a proposta de lei, conforme os artigos 95.º-2-q), 97.º-1-c), 115.º-2-a) e 116.º-c) da CRDTL, e o Parlamento Nacional tem a competência para aprová-la. O documento está devidamente assinado pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros competentes em razão da matéria, como exige o artigo 11.º-3 da LPA e o artigo 96.º-2 do RPN.

A proposta de lei também menciona a data da sua aprovação em Conselho de Ministros, conforme exigido pelos artigos 11.º-3 da LPA, o que garante a transparência do processo e assegura que a proposta tenha seguido os procedimentos legais necessários antes de ser apresentada ao Parlamento Nacional.

A iniciativa legislativa é inteligível e define claramente as modificações que pretende introduzir na ordem legislativa nacional, conforme estipulado no artigo 92.º-1 do RPN. Não foi identificada nenhuma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante na proposta.

Em relação à chamada “lei-travão”, a proposta respeita este princípio constitucional, não prevendo aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado no ano em curso, em consonância com o artigo 97.º-2 da CRDTL. Finalmente, a proposta não foi submetida ao processamento de urgência, conforme estabelecido no artigo 97.º do RPN, o que indica que o processo legislativo seguirá o seu curso normal, sem a necessidade de aceleração.

Em suma, a proposta de lei n.º 14/VI (2.ª) cumpre integralmente os requisitos formais e materiais exigidos pela legislação timorense, o que garante a sua regularidade e a

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

sua conformidade com os princípios estabelecidos no ordenamento jurídico do país. A proposta está apta a seguir para as várias etapas do processo legislativo que lhe está associado.

Sob a perspetiva financeira, a proposta reflete o compromisso do Estado com uma gestão fiscal sustentável e responsável. Neste sentido, o enquadramento legal financeiro analisa a compatibilidade das alterações propostas pelo Governo à lei vigente com base nos seguintes princípios:

- Eficiência e eficácia na gestão orçamental, com a introdução de novos prazos e mecanismos destinados a melhorar a execução e o reporte financeiro, promovendo maior previsibilidade e controlo;
- Disciplina financeira, através da regulamentação mais rigorosa sobre o uso de saldos de gerência e da proibição de contrair empréstimos por serviços e fundos com autonomia financeira e receita própria, exceto em situações específicas;
- Fortalecimento da transparência, com a obrigatoriedade de relatórios regulares de execução orçamental e análises de desempenho, enviados ao Parlamento Nacional e publicados.

Alinhando-se com as melhores práticas internacionais de gestão financeira pública, a iniciativa legislativa em apreço visa garantir que o Orçamento Geral do Estado seja um instrumento estratégico de desenvolvimento, assegurar maior clareza nos processos orçamentais e melhor alocação de recursos públicos.

A Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) surge no contexto de uma crescente complexidade na gestão das finanças públicas de Timor-Leste, marcada por uma necessidade urgente de modernização dos seus sistemas fiscais e de governança. O desenvolvimento económico e social do país exige uma resposta normativa que garanta maior eficiência, transparência e responsabilidade na administração pública. Nesse quadro, a proposta de lei em questão visa corrigir as lacunas e deficiências identificadas na legislação ainda em vigor, estabelecendo um quadro legal mais robusto e adequado aos desafios contemporâneos da gestão pública.

O contexto jurídico e administrativo que precede a proposta de lei fundamenta-se num conjunto de normas que, apesar de desempenharem um papel importante na regulação das finanças públicas, apresentam limitações que tem comprometido a eficácia da gestão financeira no país.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A Lei n.º 2/2022, embora tenha representado um avanço importante na regulamentação das finanças públicas e na organização do sistema orçamental de Timor-Leste, revelou igualmente algumas falhas no tocante à sua cobertura e muitas de suas disposições mostraram-se insuficientes diante da complexidade da gestão pública e das novas exigências de uma economia em expansão e um setor público em evolução. Entre os principais problemas mais notáveis, destaca-se a sua dificuldade em garantir a eficácia na execução orçamental e na fiscalização dos gastos públicos, comprometendo o objetivo central da lei, de assegurar uma gestão financeira eficiente e transparente. Por conseguinte, a proposta de lei n.º 14/VI (2.ª) nasce como uma resposta a tais deficiências, procurando integrar e harmonizar as normas existentes, incorporando simultaneamente inovações que procuram responder aos novos desafios impostos pela gestão pública moderna, na perspectiva do Governo.

A proposta de lei visa igualmente implementar um sistema mais rigoroso de controlo e auditoria das finanças públicas, com ênfase na transparência das informações e na prestação de contas dos gestores públicos, fornecendo um conjunto de normas fundamentais para prevenir a corrupção e a má gestão, o que tem constituído um enorme desafio para muitas nações, especialmente os países em desenvolvimento, como Timor-Leste.

Além disso, a proposta de lei procura alinhar as práticas da gestão financeira pública de Timor-Leste com as normas internacionais, como as diretrizes emanadas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial.

Outra questão relevante relaciona-se com a sustentabilidade das finanças públicas. A crescente pressão sobre os recursos limitados do Estado, aliada a um aumento das necessidades sociais e dos investimentos em infraestruturas, torna ainda mais necessário estabelecer uma gestão fiscal equilibrada e responsável, de forma a promover um equilíbrio entre a necessidade de investimentos públicos para o desenvolvimento e a preservação da estabilidade financeira pública.

3. Designação de relator

Foi designada relatora deste relatório e parecer, a Sra. Deputada Aliança da Conceição Araújo, da Bancada Parlamentar do CNRT.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

4. Contributos recebidos

Com o objetivo de reunir esclarecimentos e comentários sobre a Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª) na fase da generalidade, a Comissão de Finanças Públicas ouviu em audição os membros do Governo relevantes em razão da matéria, e obteve importantes contributos escritos sobre o novo diploma agora em apreciação pelo Parlamento Nacional, que se anexam a este parecer.

Participaram nas audições públicas convocadas pela Comissão de Finanças Públicas as entidades públicas identificadas no calendário que se segue:

DATA	HORA	ASSUNTO	LOCAL
12/02/2025	09H00	Ministra das Finanças , acompanhada pela Vice-Ministra, Autoridade Tributária e Autoridade Aduaneira	Sala de Plenário do Parlamento Nacional
		Audição do Governador do Banco Central TL acompanhado da equipa responsável pela gestão do Fundo Petrolífero	
13/02/2025	09H00	Ministra da Solidariedade Social e Inclusão , acompanhada pelo INSS e FRSS	
		Audição do Presidente da Autoridade da RAEOA acompanhado pelo Coordenador da ZEDOA	
14/02/2025	09H00	Ministro da Administração Estatal acompanhado pelas autoridades municipais	

Sumarizam-se mais abaixo os contributos e as respostas escritas dadas às questões levantadas pela Comissão, por algumas das entidades ouvidas:

Contributos do Ministério das Finanças às perguntas da Comissão de Finanças Públicas:

Conforme as respostas prestadas pelo Ministério das finanças a um conjunto de perguntas que lhe foram colocadas pelo PN, a atual proposta de nova Lei resulta da necessidade de uma ampla reforma das finanças públicas, conforme explicitado no Programa do IX Governo Constitucional. Dada a relevância das alterações necessárias



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

à legislação em vigor, optou o Governo por apresentar ao PN uma proposta de nova lei em vez proceder a uma terceira alteração ao diploma em vigor.

As alterações principais à legislação em vigor incluem a redefinição do perímetro orçamental, ajustando o regime financeiro das entidades públicas, a introdução no processo de planeamento do OGE de uma Declaração de Estratégia Orçamental, do estabelecimento de novas regras sobre os saldos de gerência e sua utilização, de restrições a alterações orçamentais, subscrição de empréstimos por parte entidades da administração indireta, alterações aos prazos para a prestação de contas e a transferência de normas operacionais atualmente previstas na lei (LEO) para um decreto-lei do Governo.

A proposta de lei segue, de acordo com o MF, as melhores práticas internacionais, alinhando-se com princípios da OCDE e do FMI e visando assegurar maior transparência e responsabilização na gestão financeira pública.

Sobre a dívida pública, o MF afirma que a proposta define limites anuais para a administração central, excluindo as empresas públicas, as quais virão a ser reguladas em legislação específica, sendo que o Governo manterá mecanismos de controlo sobre estas entidades, prevendo auditorias e informações periódicas ao Parlamento. A emissão de dívida pública continua ainda em estudo e será contemplada na próxima revisão da Lei da Dívida Pública em fase de desenvolvimento. Já a regulamentação de um limite máximo de endividamento será considerada na Proposta de Lei para a Regulação da Dívida Pública, considerando-se alternativas adequadas ao contexto nacional.

A introdução do novo documento “Declaração de Estratégia Orçamental” no processo de planeamento orçamental, visa informar o Parlamento, mas sem criar um procedimento legislativo prévio à aprovação do Orçamento Geral do Estado (OGE), podendo a mesma ser revista para maior clareza.

A exclusão dos municípios do perímetro orçamental reforça, conforme explicação fornecida pelo MF, a separação entre enquadramento orçamental e organização administrativa, enquanto a retirada do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS) do perímetro orçamental garante a sua autonomia e flexibilidade, sem contudo prejudicar a transparência e supervisão financeira.

A distinção entre prazos de prescrição para a restituição de receitas indevidas e a reposição de quantias indevidamente pagas procura equilibrar a previsibilidade fiscal e proteção das finanças públicas.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A substituição da referência ao “Ministério das Finanças” por “departamento governamental responsável pelas finanças” visa garantir flexibilidade institucional, embora o MF não se oponha a que a designação seja revista pelo PN, para maior clareza.

Sobre o conceito de solvabilidade, considera o MF que, apesar de ser relevante, não deve ser tratado nesta PPL, mas em legislação específica.

Quanto à transferência de saldos do Fundo Especial de Desenvolvimento de Oe-Cusse Ambeno para a RAEOA é justificada pelas mudanças recentes na estrutura orgânica da Região, sendo proposta a clarificação da afetação de saldos nas tabelas orçamentais.

O subsetor da Segurança Social, poderá integrar saldos transitados para aplicação em despesas não inscritas no OGE, mas apenas no caso de transferências do INSS para o FRSS. O Governo concorda em restringir investimentos da Tesouraria da Segurança Social ao curto prazo, corrigindo a redação da norma inscrita na proposta de lei.

Para garantir o acesso da população às informações orçamentais, esclarece o MF que serão criados materiais simplificados e disponibilizados em plataformas digitais e centros comunitários.

Uma outra novidade da proposta de lei é que a autonomia financeira será concedida apenas a serviços que arrecadem pelo menos 50% de suas despesas com receitas próprias, podendo essa autonomia ser revogada se o critério não for cumprido por dois anos consecutivos.

O Fundo Petrolífero permanece fora do OGE, contudo as suas transferências são transparentes e submetidas a controle parlamentar, sendo possível o PN convocar a qualquer momento o gestor operacional do Fundo (BCTL) para esclarecimentos.

A estratégia orçamental plurianual inclui mecanismos de disciplina na despesa e diversificação da receita, havendo uma reforma fiscal em curso. Quanto à explicação para a necessidade de um classificador orgânico da receita questionada pela Comissão, respondeu o MF que, poderá de facto limitar a flexibilidade orçamental, mas que permite maior transparência sobre a arrecadação de receitas por cada entidade.

O PN poderá solicitar auditorias não apenas ao Setor Público Administrativo, mas também a outras entidades do setor público, o que já se encontra previsto na legislação da Câmara de Contas.

A concessão de garantias e empréstimos passará a depender da aprovação do Conselho de Ministros e não mais exclusivamente do Ministro das Finanças, de forma a reforçar a segurança das operações financeiras, com base em recomendações desse ministério.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

• ***Respostas escritas do Tribunal de Recurso às perguntas da Comissão de Finanças Públicas:***

Para o Tribunal de Recurso (TR) “as alterações preconizadas pela proposta de lei não parecem afrontar, pelo menos de forma evidente, os princípios de execução orçamental que norteiam a boa execução das contas do Estado e da gestão dos dinheiros públicos num Estado de direito democrático, como é o caso de Timor-Leste”.

Em resposta às questões escritas que lhe foram colocadas pela Comissão de Finanças Públicas, responde o TR que “a proposta de lei retoma os princípios de execução orçamental vigentes, reafirmando-os com alterações, mas sem quebra de continuidade”. Contudo, na opinião do Tribunal, seria desejável obter-se maior clareza quanto ao âmbito de incidência subjetivo (artigo 2.º) e à arrumação conceptual dos serviços e entidades que visa envolver (art.º 13.º a 17.º).

Quanto à Declaração da Estratégia Orçamental, considerada o TR que se trata de um documento com inegável relevância para a compreensão e inteligibilidade na orçamentação da despesa, mas entende que “a omissão na proposta de lei da obrigatoriedade de reportar os impactos financeiros das despesas da Segurança Social dificultará a análise da sustentabilidade do subsistema, podendo comprometer a transparência e a previsibilidade fiscal”.

O subsistema requer um equilíbrio entre receitas (contribuições) e despesas (benefícios), mas, segundo o TR, a falta de informações claras sobre os impactos financeiros potencia o risco de subestimação das despesas previdenciárias e da adoção atempada de medidas preventivas destinadas a corrigir défices futuros, facilita desequilíbrios intergeracionais e pode corroer a estabilidade do sistema. Assim sugere o TR que seja contemplada na proposta de lei uma disposição clara que torne obrigatório o relato detalhado dos impactos financeiros das despesas da segurança social num contexto de estratégias orçamentais de médio e longo prazo, porque isso contribuirá para a sustentabilidade do sistema.

Quanto à alteração do prazo para emissão do parecer da Câmara de Contas sobre a CGE, que, de acordo com a lei vigente (lei n.º 2/2022) são seis meses e a proposta de lei reduz para apenas três meses (art.º 81.º, n.º 2), na opinião do TR, esse novo prazo poderá não ser suficiente devido aos prazos legais para o exercício do contraditório que precisam de ser tomados em conta.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No tocante à capacidade dos auditores da Câmara de Contas para poderem acolher e dar resposta a pelo menos quatro auditorias por ano (duas a pedido do PN e duas a pedido do Governo), é uma tarefa que o TR considera incomportável, perante o volume anual de trabalho que atualmente o Tribunal tem. Só um aumento dos quadros de pessoal (juizes conselheiros e auditores), permitiria, na sua opinião, responder a esse aumento do volume de trabalho.

- ***Contributos do Ministério da Administração Estatal fornecidos à Comissão de Finanças Públicas:***

O Ministério da Administração Estatal (MAE) começa por esclarecer, no ofício que endereçou a esta Comissão, que as Autoridades Municipais não se confundem com Municípios, aos quais, quando forem criados por lei do Parlamento Nacional se aplicará a Lei das Finanças Municipais, o mesmo não se passando com as Autoridades Municipais, que se apresentam como serviços personalizados integrados na Administração Indireta do Estado e sujeitas à Lei de Enquadramento do OGE e da gestão financeira pública. Para o MAE não existe contradição ou inconsistência normativa nas soluções apresentadas na proposta de lei, porquanto a distinção jurídica entre os primeiros e as últimas se encontra devidamente assegurada. O ministério destaca igualmente, nas respostas enviadas à Comissão, que o Governo irá trabalhar, ao longo do corrente ano, na regulamentação de algumas das disposições da lei das Finanças Municipais.

O MAE considera que a atribuição de autonomia financeira e de receitas próprias às Autoridades Municipais em vez de apenas lhes vir a ser concedida autonomia financeira, poderá ser politicamente discutível. Mas, entendendo tratar-se de uma opção política do Governo, pelo não lhe merece objeção.

- ***Contributos do Ministério da Solidariedade Social e Inclusão para a Comissão de Finanças Públicas:***

Em resposta ao pedido de comentários e às perguntas que lhe foram colocadas pela Comissão de Finanças Públicas em sede de audições públicas sobre a proposta de lei, o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão transmitiu por escrito que:

A proposta de lei n.º 14/VI (2ª) introduz reformas estratégicas, incluindo o ajustamento do perímetro orçamental (passando a excluir do mesmo os fundos do Fundo de Reserva da Segurança Social - FRSS), a transição de saldos, a limitação de



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

alterações orçamentais e a clarificação da autonomia financeira. Destacam-se duas alterações relevantes introduzidas pela proposta de lei à legislação em vigor, no tocante à Segurança Social: a retirada dos fundos do FRSS do perímetro orçamental para garantir autonomia e eficácia na gestão dos ativos, e a restrição na utilização de saldos transitados, limitando a sua aplicação às transferências do INSS para o FRSS. Defende o MSSI maior discussão durante o processo legislativo da iniciativa legislativa em apreço, sobre as restrições na futura lei às alterações orçamentais no subsetor da Segurança Social.

Na opinião do MSSI, a exclusão dos fundos do FRSS do perímetro orçamental é uma medida que garante autonomia e flexibilidade a este fundo, essencial para sua função de estabilização financeira a longo prazo. As reservas são capitalizadas e usadas apenas quando necessário para cobrir déficits orçamentais futuros. A exclusão evita distorções no OGE e assegura a transparência e supervisão através da contabilidade patrimonial e da obrigatoriedade de prestação de contas ao Parlamento Nacional, alinhando-se a medida proposta pelo Governo com as melhores práticas internacionais e mantém o FRSS como instituição pública no perímetro orçamental, excluindo apenas a capitalização das reservas nele acumuladas.

Quanto à afetação das contribuições sociais, as contribuições sociais financiam exclusivamente o regime contributivo (pagamento de prestações e capitalização de reservas). Nesse sentido, a proposta de lei corrige a redação da lei vigente, para esclarecer que apenas despesas operacionais ligadas à gestão do FRSS podem ser financiadas com as receitas provenientes das contribuições sociais, mantendo a proibição da sua utilização para financiar a administração geral da Segurança Social.

Quanto à integração de saldos de gerência sem prévia inscrição no OGE, atesta o MSSI que a medida se aplicará apenas à transferência de excedentes do INSS para o FRSS, assegurando a continuidade do regime contributivo e que, em todos os outros casos, a aplicação do saldo exige a sua inscrição prévia no OGE.

Considera também o MSSI que houve um lapso do Governo na redação que propõe para o artigo da proposta de lei, ao mencionar investimentos de médio prazo quando alude aos investimentos temporários da Tesouraria da Segurança Social, e que o conceito técnico de Tesouraria se refere apenas a investimentos de curto prazo (até 1 ano). Solicita por isso ao PN que proceda à necessária correção.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Em resposta ao pedido de informação da Comissão de Finanças Públicas sobre Rentabilidade das aplicações do FRSS no ano 2024, informa o ministério que as aplicações de curto prazo obtiveram uma rentabilidade entre 3,15% e 4,39%, acima da previsão (3%), gerando US \$6,7 milhões em rendimentos, superando os US \$5 milhões orçados, sendo que parte dos rendimentos será registada em 2025.

Finalmente, no tocante ao pagamento em prestações ou perdão de quantias indevidamente pagas, considera o MSSI que não há alteração em relação à legislação atualmente em vigor e que o objetivo do Governo nesta matéria é evitar que a devolução de valores indevidamente recebidos cause dificuldades financeiras aos beneficiários. A decisão de perdão ou parcelamento pelo Governo será sempre excecional e justificada, garantindo a equidade e dignidade económica aos cidadãos afetados.

- ***Contributos da RAEOA para a Comissão de Finanças Públicas:***

O Presidente da Autoridade da RAEOA saúda a iniciativa legislativa da Proposta de Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública por visar suprir lacunas do regime atual, tornando-o mais adequado às exigências contemporâneas. No entanto, ressalta que, conforme definido na Lei n.º 3/2014 e no Decreto-Lei n.º 5/2015, a Região possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo uma pessoa coletiva de direito territorial com órgãos próprios, tutelada pelo Primeiro-Ministro, conforme o artigo 4.º da referida lei. Essa autonomia encontra respaldo constitucional nos artigos 5.º, n.º 3, e 71.º, n.º 2, que garantem um tratamento administrativo e económico especial a Oé-Cusse Ambeno. Perante essa especificidade, certas disposições da Proposta de Lei exigirão, na opinião do Presidente da Autoridade da RAEOA uma análise mais detalhada, por levantarem dúvidas quanto à qualificação e aplicabilidade à Região.

A Proposta de Lei qualifica a RAEOA como um subsetor do Setor Público Administrativo com regime de autonomia financeira, receitas próprias e orçamento autónomo integrado no Orçamento Geral do Estado, conforme os artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 13.º, n.º 5, alínea c), 16.º, 17.º, n.º 2, e 57.º, n.º 5. Essa qualificação, no entanto, equipara a RAEOA à Segurança Social, atribuindo-lhes o mesmo regime jurídico. Contudo, a RAEOA é uma pessoa coletiva de direito territorial distinta por natureza, o que torna inadequada sua inclusão como subsetor do Setor Público Administrativo, distorcendo sua qualificação jurídica, na perspetiva do Presidente da Autoridade.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Outro ponto de preocupação para a RAEOA é a previsão de que as transferências de verbas do OGE para a RAEOA sejam feitas por duodécimos com periodicidade semestral, equiparando-a à Segurança Social. Considerando a autonomia administrativa e financeira da RAEOA, esse regime de duodécimos não se justifica, uma vez que se destina principalmente a despesas imprevistas. Dessa forma, entende o Presidente da Autoridade da RAEOA que tal disposição representa um equívoco e terá de ser corrigida pelo PN.

Quanto ao Fundo Especial de Desenvolvimento da RAEOA, a Proposta de Lei inclui na Administração Central "o Estado e os órgãos, serviços e fundos (...) sem personalidade jurídica distinta da pessoa coletiva Estado", mas não menciona expressamente o Fundo Especial da RAEOA, criado pelo Decreto-Lei n.º 1/2015 para financiar projetos plurianuais. O Fundo possui autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo o seu orçamento aprovado anualmente em sede do OGE. Assim, é essencial para o Presidente da Autoridade da Região, que a proposta contemple um capítulo específico para Regimes Especiais, assegurando a previsão legal adequada para o Fundo e sua natureza jurídica.

Diante disso, a RAEOA espera que as considerações apresentadas contribuam para o aperfeiçoamento da Proposta de Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública.

Contributos do Banco Central de Timor-Leste fornecidos à Comissão de Finanças Públicas:

O Governador do BCTL forneceu à Comissão uma visão geral sobre revisão da Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, começando por referir que a considerava uma iniciativa legislativa relevante, atendendo ao impacto que traria à política orçamental nacional. Considerou fundamental que a nação implemente uma política fiscal e uma política monetária, como forma de impulsionar o desenvolvimento da situação económica e social do país, lamentando no entanto que a política monetária ainda não tenha relevância em Timor-Leste, já que o país utiliza como moeda própria o dólar americano.

Recordou que o Banco Central de Timor-Leste tem um estatuto próprio definido na Lei n.º 5/2011, de 15 de junho, a Lei Orgânica do Banco Central e que, de acordo com o artigo 2.º, n.º 2, alínea c) da PPL n.º 14/VI (2.ª), sobre Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e Gestão Financeira Pública, o BCTL não está integrado no Orçamento

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Geral do Estado (OGE), regendo-se por legislação própria, o que implica que a futura lei (LEO) não afetará diretamente a autonomia do BCTL, continuando assim o seu orçamento e a prestação de contas a serem regulados por um regime jurídico especial.

No decorrer da sua audição, o Governador do BCTL concordou genericamente com o conteúdo da proposta de lei em apreço, transmitindo a disponibilidade de o Banco para vir a assegurar as funções de gestor operacional do Fundo de Reserva da Segurança Social, à semelhança do que atualmente já faz para o Fundo Petrolífero, com sucesso, ao longo dos anos.

Referindo-se seguidamente ao princípio da plurianualidade previsto na proposta de lei em análise, o Governador do BCTL foi de opinião que um plano orçamental a mais de um ano fomentará a economia do país, oferecendo segurança aos agentes económicos para que possam planear as suas atividades a um horizonte para além do ciclo orçamental anual.

O BCTL aproveitou a oportunidade para recomendar ainda ao Governo e ao Parlamento Nacional que deem prioridade à aprovação da nova Lei Tributária, considerando-a essencial para a ponderação de outras formas de obtenção dos recursos necessários ao financiamento do desenvolvimento do país, para além do Fundo Petrolífero, com o objetivo de reduzir a grande dependência das finanças públicas do mesmo. O Fundo continua a ser a principal fonte de financiamento do Orçamento Geral do Estado, sublinhou.

Por fim, o Governador do BCTL afirmou que o Banco estava preparado para administrar o investimento do Fundo de Reserva da Segurança Social, de forma a garantir a sustentabilidade do mesmo e o seu impacto na economia nacional.

- **Contributos escritos enviados pela Organização Não Governamental *La'o Hamutuk* à Comissão de Finanças Públicas:**

A organização *La'o Hamutuk* valoriza a iniciativa do Governo de alterar a Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, que procedeu ao Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e Gestão Financeira, considerando-a uma oportunidade para reforçar a transparência, a responsabilidade e a participação no processo orçamental. No entanto, sugere que os documentos sejam publicados nos *sites* do Governo e do Parlamento para garantir o seu acesso ao público.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Na opinião dessa organização não governamental (ONG), a proposta do Governo reflete fragilidades no processo orçamental, apesar o mesmo afirmar respeitar as boas práticas internacionais, especialmente no que diz respeito à transparência, à disciplina na execução orçamental e na gestão da dívida pública. A *La'o Hamutuk* concorda com a necessidade de melhorar o planeamento e a orçamentação, mas alerta que a transparência e a participação pública continuam ainda a ser insuficientes e defende que a estabilidade e a clareza orçamental devem ser asseguradas, na prática, com a publicação atempada de todos os documentos relevantes.

A ONG enfatiza a importância de manter e melhorar o sistema orçamental, garantindo que as propostas sejam apresentadas dentro dos prazos e que os documentos estejam acessíveis ao público, permitindo a análise e participação informada da sociedade civil. Recomenda ainda que os dados orçamentais sejam publicados em formatos editáveis, como folhas de Excel, em alinhamento com os padrões internacionais.

Por fim, a *La'o Hamutuk* apresenta um conjunto de recomendações ao PN relacionadas com o articulado da proposta de lei em apreciação, que se listam em anexo a este documento e que poderão, desejavelmente, contribuir com análises e debates sobre o tema.

A versão original dos contributos escritos entregues pelas Entidades encontram-se em anexo ao Relatório e Parecer da Comissão

5. Análise geral da Proposta de Lei e consequências previsíveis da sua aprovação

5.1. A eficiência das mudanças no processo de preparação, execução e reporte orçamental

A eficiência nas mudanças no processo de preparação, execução e reporte do orçamento em Timor-Leste reflete avanços significativos promovidos pela Lei n.º 2/2022 e pelas inovações contempladas na Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª). Ambos os diplomas buscam melhorar a transparência, a sustentabilidade e a orientação para resultados na gestão financeira pública, mas apresentam diferenças relevantes que impactam na eficiência do processo orçamental.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

A Lei n.º 2/2022 consolidou a utilização da orçamentação por programas como estrutura central do Orçamento Geral do Estado (OGE), permitindo agrupar as despesas por objetivos gerais e específicos. Essa abordagem foi acompanhada pela implementação de indicadores de desempenho, promovendo maior responsabilidade e medição dos resultados alcançados. Além disso, a lei previu a obrigatoriedade de alinhamento do OGE com o plano nacional de desenvolvimento e o Programa do Governo, garantindo que as prioridades nacionais fossem refletidas na alocação orçamental. Contudo, a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) detalha e expande os processos orçamentais, incorporando a revisão obrigatória dos planos de médio prazo e permitindo ajustes mais dinâmicos e responsáveis às condições económicas e sociais nacionais.

Na execução orçamental, a Lei n.º 2/2022 introduziu sistemas de informação orçamental e financeira mais sólidos, integrando a contabilidade orçamental e financeira numa plataforma unificada, o que a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) mantém (Artigo n.º 44.º).

Quanto ao reporte e à avaliação, a Lei n.º 2/2022 estabelece a elaboração de relatórios trimestrais e semestrais que incluem informações detalhadas sobre a execução orçamental e o desempenho dos programas.

5.2. A sustentabilidade das finanças públicas e o impacto no equilíbrio orçamental, com destaque para a gestão dos saldos de gerência e das autonomias financeiras das entidades públicas

A sustentabilidade das finanças públicas é um pilar fundamental para o equilíbrio orçamental, assegurando que o governo possa dar resposta às suas obrigações financeiras, sem comprometer o desenvolvimento económico e social do país. Nesse aspeto, a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) complementa a Lei n.º 2/2022 na abordagem que faz a este princípio, com foco na gestão dos saldos de gerência e nas autonomias financeiras das entidades e serviços do Setor Público Administrativo.

A Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) prevê maior transparência na gestão dos saldos de gerência. Além disso, propõe mecanismos mais rigorosos para monitorizar e avaliar o uso dos excedentes financeiros, garantindo que sejam aplicados de forma eficiente e alinhados aos objetivos estratégicos do país.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quanto às autonomias financeiras das entidades públicas, a Lei n.º 2/2022 em vigor estabelece dois regimes principais: autonomia financeira limitada e alargada, mas essa segmentação não contribuiu para uma diferenciação clara e eficaz da sua natureza de ambos os regimes na gestão financeira das entidades, uma vez que ambas continuam sujeitas a restrições orçamentais e processos de aprovação centralizados que limitam a sua flexibilidade operacional e eficiência na execução financeira.

Além do mais, a falta de critérios objetivos para a atribuição dos regimes financeiros gerou inconsistências na aplicação prática da autonomia financeira. Afortunadamente, a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) introduz mecanismos de clarificação e reforço da autonomia financeira, estabelecendo critérios mais objetivos para a sua atribuição e promovendo maior flexibilidade na gestão dos recursos sem comprometer a transparência e o rigor na execução orçamental.

5.3. A adequação das inovações normativas para a promoção de maior responsabilidade e transparência no uso dos recursos públicos.

A adequação das inovações normativas é essencial para a promoção de maior responsabilidade e transparência no uso dos recursos públicos. Tanto a Lei n.º 2/2022 quanto a Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) incorporam princípios que buscam garantir que a gestão orçamental seja conduzida com rigor e em conformidade com padrões internacionais de boa governação.

Outro aspeto que merece destaque na Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) são os mecanismos de monitorização e avaliação. A criação de sistemas de informação compatíveis e integrados entre as diversas entidades governamentais, garante que a recolha e a partilha de dados sejam mais eficientes, reduzindo redundâncias e erros. Essa integração irá ser útil para assegurar que os recursos sejam aplicados conforme planeado e que os resultados esperados sejam alcançados.

5.4. Os efeitos esperados na simplificação de processos e na redução de riscos de abuso na gestão financeira pública.

A Lei n.º 2/2022 implementou avanços simplificação de processos ao estabelecer uma estrutura de orçamentação por programas facilitadora do planeamento e da execução orçamental, uma abordagem que permite maior clareza na definição de metas e objetivos, e visa reduzir a complexidade nos processos de alocação de recursos. A



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) complementa essas inovações, introduzindo medidas adicionais para simplificar processos e reduzir riscos de má gestão financeira pública.

Outro aspeto relevante da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) é o reforço dos mecanismos de controle interno e auditoria.

Em termos de impacto geral, espera-se que as medidas acima indicadas, quando combinadas contribuam significativamente para uma gestão financeira pública mais eficaz e transparente. A simplificação dos processos reduz os custos administrativos e aumenta a agilidade na execução orçamental.

6. Análise detalhada do projeto de Proposta de Lei

A lei que irá resultar da aprovação da Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª) não terá qualquer impacto financeiro para o Estado no ano da sua entrada em vigor e de produção de efeitos, o ano 2025.

A ser aprovada pelo Parlamento Nacional, a nova lei reduzirá de 126 para 90 o atual número de artigos, sem perder, antes aperfeiçoar e reorganizar, as normas legais em vigor na lei n.º 2/2022, replicando a redação da quase totalidade dos artigos desta última, fundindo o conteúdo de alguns, eliminando outros cujas normas não devem ser contemplados numa lei enquadadora, mas sim na Circular de preparação do Orçamento Geral do Estado (os artigos 48.º - Jornada Orçamental e 53.º - Discussão da proposta da lei de enquadramento), eliminando regras processuais que apenas deverão passar a constar do Regimento do Parlamento Nacional (o artigo 54.º- Votação da proposta), aglutinando as normas dos atuais artigos 113.º a 124.º no n.º 2 do artigo 88.º, entre vários outros.

Na opinião da Comissão C, a reorganização estrutural do diploma agora proposta pelo Governo é não só pertinente como necessária.

Tratando-se de diplomas extensos, como é o caso da Lei n.º 2/2022 e da Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª), as normas que as compõem agrupam-se geralmente em blocos de artigos e, no topo da hierarquia dos mesmos, surgem os Títulos. O articulado da proposta de lei n.º 14/VI (2ª) estrutura-se em sete títulos, menos dois do que a Lei 2/2022 que visa revogar. A comparação entre a arquitetura de títulos, na lei em vigor e na proposta de lei, é apresentada na tabela seguinte:



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro (lei vigente)	Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª)
TÍTULO I – DISPOSIÇÕES INICIAIS	TÍTULO I – DISPOSIÇÕES INICIAIS
TÍTULO II – SETOR PÚBLICO	TÍTULO II – REGIME FINANCEIRO DOS SERVIÇOS E ENTIDADES DO SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO
TÍTULO III – SETOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO	TÍTULO III – ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO
TÍTULO IV – ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO	TÍTULO IV – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA
TÍTULO V – PROCESSO ORÇAMENTAL	TÍTULO V – CONTA GERAL DO ESTADO
TÍTULO VI – EXECUÇÃO ORÇAMENTAL E GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA	TÍTULO VI – CONTROLO ORÇAMENTAL
TÍTULO VII – CONTA GERAL DO ESTADO	TÍTULO VII – DISPOSIÇÕES FINAIS
TÍTULO VIII – CONTROLO E RESPONSABILIDADE ORÇAMENTAL	-
TÍTULO IX – DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	-

Segue-se a análise técnica desagregada dos sete Títulos da Proposta de Lei:

6.1. TÍTULO I – Disposições iniciais

A proposta de lei engloba no Título I- “Disposições Iniciais”, 12 artigos que se distribuem por dois Capítulos, o primeiro capítulo correspondendo ao “Objeto e o âmbito da iniciativa legislativa” e o segundo aos “Princípios orçamentais”.

O Título I da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) apresenta diversas modificações comparativamente à Lei n.º 2/2022, com destaque para a incorporação de nova terminologia e ajustes na estrutura de determinados artigos.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No Capítulo I referente ao “Objeto e Âmbito”, o artigo 1.º mantém grande parte da redação da atual lei em vigor, mas introduz-lhe as expressões “reporte” e “gestão financeira pública”, trazendo mais clareza e abrangência ao seu escopo. Por sua vez, o artigo 2.º, aprimora a definição do âmbito de aplicação, ao combinar disposições atualmente dispersas pelos artigos 2.º, 19.º, 20.º a 22.º, 24.º e 25.º da Lei n.º 2/2022. Uma alteração relevante é a exclusão do Orçamento Geral do Estado (OGE) do Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS). No entanto, salienta-se que as despesas de administração do INSS e do FRSS, IP, e transferências do OGE para o FRSS e do FRSS para o OGE, quando ocorrerem, espera-se que daqui a umas décadas, continuarão a integrar as receitas e despesas do OGE.

No Capítulo II, que trata dos princípios orçamentais, o artigo 3.º introduz a expressão “... incluindo o orçamento dos subsetores que o integram ...”, . Ademais, amplia-se o prazo para conclusão dos pagamentos autorizados de 15 para 31 de janeiro do ano seguinte, um ajustamento entendido por Comissão como pertinente. O Governo melhora a redação dos n.º 1 e 2 do artigo 4.º, com a eliminação da expressão “consistindo num só ato normativo” e “permitindo a cobrança de receitas acima das prevista desde que direcionadas para despesas inscritas ou autorizadas por lei”. Contudo, o artigo levanta questões sobre o pagamento de despesas não previstas e inscritas no OGE.

No artigo 5.º, que trata do equilíbrio orçamental, a PPL insere “... incluindo o orçamento dos subsetores que o integram ...” e “... no respetivo ano orçamental”, reforçando o conceito de integralidade do orçamento. O artigo 6.º é inteiramente novo e reafirma o compromisso da Administração Pública para com o interesse público alinhando-o ao artigo 137.º da Constituição da RDTL.

O artigo 7.º reformula e define os conceitos de economia, eficiência e eficácia, tornando-os mais analíticos e acessíveis. O artigo 8.º melhora a estrutura e amplia a transparência ao garantir o acesso público ao Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado da Câmara de Contas, embora omita a obrigação de tornar acessíveis todas as alterações ao OGE, um retrocesso em termos de fiscalização, na perspetiva desta Comissão.

O artigo 9.º suprime os n.º 2 e 3 da Lei n.º 2/2022, sendo justificável a retirada do n.º 2, mas recomendável a manutenção adaptada do n.º 3, de forma a reforçar a equidade intergeracional. O artigo 10.º o Governo aprimora a especificação



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

orçamental, exigindo o detalhe das despesas até o nível de subprogramas, o que, na opinião da Comissão de Finanças Pública aumenta ainda mais a transparência do OGE, contudo poderá tornar o OGE excessivamente volumoso.

O artigo 11.º replica, no essencial, o conteúdo do artigo 12.º da Lei n.º 2/2022, retirando a referência à gestão da carteira de ativos do FRSS, alinhando-se assim à nova abordagem do artigo 2.º da PPL. Por fim, o artigo 12.º prevê a não consignação de receitas, delimitando-a de maneira específica e com duração definida por lei, o que pode ser problemático em casos de financiamento do sistema social a longo prazo, por exemplo, como o suporte a instituições de apoio à população mais vulnerável. As modificações à lei propostas para o Título I refletem avanços inegáveis, mas algumas alterações poderão necessitar de ajustamentos na fase de apreciação na especialidade, para que a nova lei possa garantir maior segurança jurídica e transparência orçamental.

6.2. TÍTULO II – Regime financeiro dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo

O segundo título abrange os artigos 13.º a 17.º da proposta de lei, não inscrevendo capítulos.

O artigo 13.º da PPL, intitulado "Regime financeiro dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo", tem origem nos artigos 19.º e 26.º da lei vigente, a lei 2/2022, ainda que reflita algumas diferenças substanciais. Na lei 2/2022 distinguem-se dois níveis de regimes financeiros para os serviços e entidades do Setor Público Administrativo: o regime de autonomia financeira limitada e o regime de autonomia financeira alargada. Na proposta de lei, esses dois regimes desaparecem para darem origem a três níveis de regime financeiro no âmbito do Setor Público Administrativo: serviços sem autonomia financeira, serviços com autonomia financeira e serviços e fundos com autonomia financeira e receita própria.

Outra modificação de destaque é a retirada da prerrogativa do Ministro das Finanças de conceder, de forma unilateral e discricionária, a autonomia financeira alargada a determinados serviços em prejuízo de outros, como atualmente estabelece o n.º 5 do artigo 26.º da Lei 2/2022, conferindo maior transparência e previsibilidade ao processo, afastando-se a dependência do regime financeiro de uma simples indicações na Circular de preparação do Orçamento Geral do Estado (OGE).

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

No artigo 14.º da proposta de lei dedicado do "Regime aplicável aos serviços sem autonomia financeira", observa-se uma correspondência parcial com o artigo 27.º da Lei n.º 2/2022. Contudo, a proposta do Governo preconiza a eliminação do regime de autonomia financeira limitada e a criação de um novo regime específico para os serviços sem autonomia financeira, estabelecendo uma distinção mais clara na estrutura do Setor Público Administrativo.

Os artigos 15.º e 16.º da PPL, que norteiam os regimes aplicáveis aos serviços com autonomia financeira e aos serviços com autonomia financeira e receita própria, possuem semelhanças entre si e uma correspondência parcial com os artigos 28.º (regime de autonomia financeira alargada) e 49.º (circular de preparação do OGE) da lei vigente. Na Lei n.º 2/2022, a autonomia financeira das entidades do Setor Público Administrativo é classificada apenas como limitada ou alargada, enquanto a proposta de lei extingue essas denominações e estabelece três níveis distintos. Destaca-se ainda a inclusão do n.º 3 no artigo 16.º da proposta de lei, permitindo ao INSS, transferir seu saldo de gerência de receitas próprias para o FRSS, comando legal relevante para a gestão dos recursos de ambas essas entidades.

Por fim, o artigo 17.º da PPL, intitulado "Autonomia orçamental", sintetiza e expande o conteúdo dos artigos 23.º, 29.º e 30.º da Lei n.º 2/2022, reduzindo o número de dispositivos legais e promovendo maior coerência com as novas diretrizes estabelecidas nos artigos anteriores. As alterações propostas pelo Governo refletem uma evolução do modelo vigente e conferem maior clareza e racionalidade à gestão financeira do Setor Público Administrativo. Perante tais mudanças, entende-se que o Parlamento Nacional poderá aceitar e subscrever as inovações introduzidas pelo artigo 17.º da PPL.

6.3. TÍTULO III – Orçamento Geral do Estado

O Título III da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) é particularmente extenso, estendendo-se pelos artigos 18.º a 36.º, que, por seu turno, se agrupam em três capítulos. No Capítulo I do Título III, referente à natureza e conteúdo, o artigo 18.º da proposta do Governo simplifica o artigo 27.º da Lei 2/2022, eliminando as atuais redundâncias. O artigo 19.º, corresponde parcialmente ao artigo 32.º da Lei 2/2022 e reflete mudanças na autonomia financeira dos serviços e entidades, removendo os antigos n.ºs 4 e 5 do artigo 32.º por serem agora desnecessários.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Quanto ao artigo 20.º da PPL modifica o artigo 33.º da Lei 2/2022, ao aludir à inclusão dos “subsetores”, desagregar a orçamentação até o nível dos subprogramas, retirar ao Ministro das Finanças a prerrogativa de autorizar a classificação orgânica de novos títulos e capítulos no OGE e excluir referências ao regime contributivo de capitalização da Segurança Social, atendendo a que o fundo de reserva da segurança social FRSS, IP, deixará de integrar o OGE de acordo com a proposta do Governo. Corrige-se agora também a conceção incorreta sobre previsões orçamentais.

No artigo 21.º, correspondente ao artigo 10.º da Lei 2/2022, há apenas melhorias na redação e substituição de expressões, mas a mudança do n.º 4 desvincula os programas do Plano Nacional, comprometendo a responsabilização governamental. O artigo 22.º unifica os artigos 20.º, 21.º e 22.º da Lei 2/2022, mas a redação do seu n.º 2 poderia ser melhorada. O n.º 4 amplia possibilidades de criação de estruturas regionais adicionais à existentes, algo que deve merecer uma reflexão profunda por parte do PN.

No Capítulo II, dedicado ao Planeamento Orçamental, o artigo 23.º substitui o “Plano Anual de Investimento Estratégico” pela “Declaração de Estratégia Orçamental”, documento este mais abrangente que fixa de “forma indicativa” os tetos de despesa para cinco anos e deve ser submetido ao Parlamento Nacional até junho de cada ano para “apreciação”.

Por seu turno, o artigo 24.º da proposta de lei, cujo normativo corresponde parcialmente aos artigos 44.º - “Planeamento orçamental” e 45.º - “Processo de Planeamento” da lei n.º 2/2022 em vigor, detalha melhor os elementos do planeamento orçamental. Em seguida, o artigo 25.º reorganiza a regulamentação dos planos de médio prazo e anuais, transferindo essa responsabilidade ao Governo por meio de diploma próprio. O artigo 26.º simplifica os artigos 50.º e 51.º da Lei 2/2022, removendo regras orçamentais que o Governo entende que devem passar a constar exclusivamente na Circular de preparação do OGE.

No Capítulo III do Título III, que disciplina a Lei do Orçamento Geral do Estado, o artigo 27.º reorganiza o conteúdo dos artigos 37.º e 40.º da atual Lei 2/2022, alterando a nomenclatura de “Desenvolvimentos Orçamentais” para “Livros de Desenvolvimento Orçamental”. O artigo 28.º altera o artigo 38.º da Lei 2/2022, ao esclarecer que apenas o Estado pode emprestar e conceder garantias, corrigindo um ponto crítico da legislação anterior. Também autoriza a Região Administrativa Especial



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) a transferir saldos para o Fundo Especial de Desenvolvimento e vice-versa, embora a redação do n.º 5 necessite de algum ajustamento para evitar ambiguidades. O artigo 29.º reorganiza a numeração das tabelas orçamentais, tornando a estrutura mais lógica. O artigo 30.º, similar ao artigo 39.º da Lei 2/2022, introduz a exigência de entrega da proposta de lei não só em suporte físico mas também digital. O artigo 31.º renomeia o "Relatório" como "Relatório da Proposta de Lei do OGE", sem quaisquer alterações em relação ao seu conteúdo. Em seguida, o artigo 32.º substitui "Desenvolvimentos Orçamentais" por "Livros de Desenvolvimento Orçamental" para permitir uma melhor organização da informação.

O artigo 33.º prevê, por força da exclusão do fundo de reserva da segurança social do perímetro orçamental, que o mesmo deverá continuar o reporte sobre a sua situação financeira e patrimonial. O artigo da proposta de lei, tal como na lei em vigor, continua a não regular os empréstimos contraídos por empresas públicas ou por empresas com capitais públicos. O artigo 34.º clarifica os momentos e meios de publicação do OGE, mantendo a obrigatoriedade da sua divulgação no Jornal da República. O artigo 35.º diferencia a prorrogação da vigência do OGE do montante máximo de dívida permitida, mas propõe uma mudança ao n.º 10, por atualmente a lei permitir a execução, sem restrições, de valores prorrogados, algo que deveria ser cuidadosamente avaliado pelo Parlamento Nacional. Por fim, o artigo 36.º elimina os n.ºs 2 a 4 do artigo 95.º da Lei 2/2022, o que pode comprometer normas importantes, devendo por isso ser reconsiderado pelo legislador.

6.4. TÍTULO IV – Execução orçamental e gestão financeira pública

O título IV da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) apresenta diversas alterações significativas em relação à Lei n.º 2/2022 também no que concerne à Execução Orçamental e à Gestão Financeira Pública. Com dois capítulos, este título estende-se pelos artigos 37.º a 76.º.

No artigo 37.º, sobre as normas de execução orçamental, a redação é idêntica ao artigo 58.º da lei atualmente em vigor, limitando-se a melhorias gramaticais. O artigo 38.º, que trata da Execução Orçamental, corresponde ao artigo 59.º da lei ainda em vigor, mas substitui "exfluxo" por "saída de caixa", introduz a expressão "Integração de saldos de gerência da Segurança Social" e substitui "Ministério das Finanças" por "departamento governamental responsável pelas finanças", sendo recomendável que essa última expressão seja ajustada pelo Parlamento Nacional para "ministério



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

responsável pela área das finanças públicas", em sede de apreciação na especialidade do diploma.

O artigo 39.º unifica os conceitos de responsabilidade da lei anterior e promove alterações na classificação da autonomia financeira, retirando a expressão "autonomia financeira limitada" e distinguindo apenas entre "autonomia financeira" e "autonomia financeira e receita própria". No artigo 40.º, relativo à "Libertação e transferência de créditos ou verbas", ocorrem mudanças semelhantes quanto à nomenclatura da entidade financeira, além da introdução de um novo n.º 6 visando agilizar a injeção de capital em entidades estatais, uma medida que deverá ser analisada criteriosamente pelo Parlamento Nacional com o apoio do Tribunal de Recurso e do Banco Central de Timor-Leste.

No artigo 41.º, sobre "Reserva de contingência", a proposta de lei substitui "depende da verificação" por "depende da fundamentação", exigindo que a urgência e a imprevisibilidade das despesas sejam justificadas. Ademais, a utilização da reserva continua a ser atribuída ao Ministro das Finanças, o que, na opinião desta Comissão requer esclarecimentos adicionais da Ministra das Finanças e discussão mais profunda no âmbito do Parlamento Nacional. Os artigos 42.º e 43.º mantêm a essência dos artigos 63.º e 64.º da lei anterior, apenas substituindo "influxo e exfluxo de verbas" por "entrada e saída de caixa", tornando a terminologia mais acessível.

O artigo 44.º altera a nomenclatura do "Ministério das Finanças" para "departamento governamental responsável pelas finanças", sendo recomendável uma revisão dessa escolha terminológica, conforme já atrás destacado neste documento. No artigo 45.º, o prazo para elaboração e publicação da monitorização da execução orçamental e situação macroeconómica do primeiro semestre é estendido em um mês, e a regulamentação do reporte e avaliação de desempenho passará a ser feita por decreto-lei.

O artigo 46.º introduz uma clarificação ao regime duodecimal através de referência direta a contratos de trabalho e omite referência à gestão da carteira de ativos do FRSS, visto que esse fundo não mais integrará o OGE. O artigo 47.º não apresenta alterações relevantes em relação à lei anterior, mas, no artigo 48.º da proposta de lei, sobre "Alterações orçamentais", observa-se uma redução das possibilidades de alterações que consistam num aumento total da despesa do OGE.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

O artigo 49.º aumenta em um mês o prazo para a comunicação ao PN das alterações orçamentais e substitui "Ministério das Finanças" por "departamento governamental", aspetos que carecem de revisão.

No Capítulo II, o artigo 50.º repete a definição da "Unidade de Tesouraria", enquanto o artigo 51.º elimina a possibilidade de ocorrerem saldos correntes e efetivos negativos, garantindo maior disciplina orçamental. O artigo 52.º exclui a possibilidade de a Segurança Social utilizar excedentes do ano anterior no ano subsequente, determinando sua afetação total ao FRSS.

No artigo 53.º, sobre "Dívida pública", o Governo omite a inclusão de "dívidas não financeiras na dívida pública", uma prática que contraria os padrões internacionais e requer esclarecimentos mais profundos da Ministra das Finanças. O artigo 54.º não apresenta alterações, enquanto o artigo 55.º introduz um novo n.º 4 sobre regras de execução da mesma. No artigo 56.º, a única alteração é a adição da expressão "do exercício orçamental anterior" na definição de "saldo de gerência", uma alteração que se nos afigura redundante.

No artigo 57.º, inclui-se a necessidade prévia qualificação de receitas como próprias na regulamentação do respetivo serviço ou entidade. O artigo 58.º intitulado "Saldo de gerência", corresponde parcialmente ao artigo 74.º da Lei n.º 2/2022 em vigor, aperfeiçoando a regulação do saldo de gerência e permitindo que receitas consignadas sejam utilizadas no ano seguinte, respondendo a uma exigência da Comissão C, ao estipular que todos os saldos de gerência de receita de serviços com autonomia financeira transitados para o ano orçamental seguinte, possam utilizados como receita no ano seguinte pelos serviços e fundos com autonomia financeira (quando se tratem de receitas consignadas) e pelos serviços e fundos com autonomia financeira e receita própria (quando se tratem de receitas próprias) desde que previamente inscritos no OGE (ou seja, aprovados por lei), deixando de poder ser integrados no ano seguinte por via de uma mera alteração orçamental interna do Governo. Todos os n.ºs do artigo 58.º da proposta de lei se afiguram a esta Comissão ser não só adequados, como relevantes, representando as alterações propostas pelo Governo avanços mas também desafios que requerem aprofundamento e esclarecimentos em sede de apreciação da iniciativa legislativa na especialidade.

Quanto ao artigo 59.º da PPL, "Contratação da Dívida Pública", tem correspondência parcial nos artigos 17.º e 75.º da Lei n.º 2/2022. A referência à "solvabilidade de



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

médio e longo prazos” desaparece, visto que a lei anterior a utilizava sem definição clara do conceito e de forma menos apropriada.

No artigo 60.º, “Dinheiros públicos”, a designação “dinheiros públicos” é alterada para “dinheiros da Segurança Social” ou dinheiros públicos da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno quando pertencentes a estes subsectores, mantendo a expressão “dinheiros públicos” para os dinheiros da administração central. O n.º 4 proíbe que qualquer pessoa possa manter na sua posse esses dinheiros, reduzindo riscos de perdas e gestão danosa.

O artigo 61.º, “Tesouraria central do Estado”, mantém o conteúdo do artigo 77.º da Lei n.º 2/2022, eliminando redundâncias, como “A Tesouraria Central do Estado é gerida pelo Ministério das Finanças”.

O artigo 62.º, “Tesouraria da RAEOA”, replica o artigo 79.º da Lei n.º 2/2022, mas redefine os “dinheiros” da RAEOA como “dinheiros públicos”. Autoriza ainda o investimento em instrumentos de médio prazo, o que já foi reconhecido ter sido um erro técnico por parte do proponente

No artigo 63.º, “Tesouraria da Segurança Social”, correspondente na prática ao artigo 78.º da Lei n.º 2/2022.

O artigo 64.º, “Realização de despesa”, condensa os artigos 80.º e 81.º da Lei n.º 2/2022 e estabelece a obrigatoriedade de seguir as seis etapas sucessivas da realização da despesa. Já o artigo 65.º, “Autorização da despesa”, corresponde ao artigo 82.º da Lei n.º 2/2022, eliminando os n.º 2 e 4 e substituindo “justificação” por “fundamentação”.

O artigo 66.º, “Verificação da inscrição e cabimento orçamental”, elimina os n.º 3, 4 e 5 do artigo 83.º da Lei n.º 2/2022, requerendo melhor fundamentação do Governo para essa alteração proposta à lei vigente.

O artigo 67.º, “Assunção de compromissos”, levanta dúvidas a esta Comissão sobre a remissão ao n.º 2 do artigo 19, e os n.º 5 a 7 do artigo 84.º da Lei n.º 2/2022 foram removidos, necessitando essa proposta de esclarecimentos adicionais do Governo.

O artigo 68.º, “Liquidação da despesa”, omite o n.º 2 do artigo 85.º da Lei n.º 2/2022, requerendo justificação do Ministério das Finanças para a alteração proposta pelo Governo. Por seu turno, o artigo 69.º, “Autorização do pagamento”, correspondente ao artigo 86.º da Lei n.º 2/2022, mas elimina o poder do Ministro das Finanças de

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

autorizar, como até agora, pagamentos sem contraprestação, reforçando com isso a segurança do Estado.

O artigo 70.º, "Realização do pagamento", simplifica o artigo 87.º da Lei n.º 2/2022, reduzindo o conteúdo do artigo de sete para uma única norma, não se contemplando na futura LEO as normas previstas nos n.ºs 2 a 7 do artigo 87.º da lei em vigor, requerendo-se esclarecimentos do Governo sobre o motivo da eliminação dos n.º 2 a 7. Por razões de consistência entre os artigos da futura lei, será necessário que o Parlamento Nacional na fase de apreciação da especialidade da proposta de lei, altere a designação "exfluxo de fundos" por "saída de caixa".

O artigo 71.º, "Despesa de ano anterior", visa estender o prazo de conclusão de pagamentos autorizados e registados de 31 de dezembro, para 31 de janeiro do ano seguinte. O artigo 72.º, "Despesas com remunerações", altera a identificação dos responsáveis pelos pagamentos nos três subsectores.

O artigo 73.º, "Concessão de garantias e empréstimos", reduz o poder do Ministro das Finanças nessa matéria, passando a concessão de garantias e empréstimos a exigir uma autorização do Conselho de Ministros.

O artigo 74.º, "Restituição", mantém o artigo 92.º da Lei n.º 2/2022, mas deve o Parlamento Nacional questionar o prazo de três anos para restituições. Já o artigo 75.º, "Reposição", adiciona um n.º 10 ao artigo 92.º da lei, permitindo a regulamentação pelo Governo das reposições e substituindo a palavra "justificados" por "fundamentados".

O artigo 76.º, "Modificação e extinção de créditos", replica integralmente o artigo 93.º da Lei n.º 2/2022.

6.5. TÍTULO V – Conta Geral do Estado

O Título V da Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) abrange os artigos 77.º a 83.º, apresentando diversas alterações em relação à Lei n.º 2/2022.

No artigo 77.º, com o título "Natureza e Conteúdo", mantém-se, em grande parte, o conteúdo dos artigos 99.º e 102.º da legislação em vigor, com ligeiras diferenças. A sigla CGE passa agora a ser indicada por extenso, e a expressão "contas dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo com autonomia financeira limitada e autonomia financeira alargada" será substituída por "contas dos serviços sem autonomia financeira, dos serviços com autonomia financeira e dos serviços e fundos

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

com autonomia financeira e receitas próprias”, uma mudança que reflete a nova classificação dos regimes financeiros proposta pelo Governo.

O artigo 78.º, “Estrutura”, mantém os conteúdos dos artigos 100.º e 101.º da Lei n.º 2/2022, tendo como única alteração a substituição da palavra “justificação” por “fundamentação”, sem impacto significativo. Já no artigo 79.º, “Elementos informativos”, há a inclusão de uma nova alínea em relação à lei em vigor, que obriga à apresentação das demonstrações financeiras do FRSS em anexo à conta do subsetor da Segurança Social, considerando a possível exclusão do FRSS do perímetro orçamental à semelhança do Fundo Petrolífero. Além disso, a proposta de lei substitui “endividamento global do conjunto do Setor Público” por “endividamento global do Estado” e simplifica a expressão referente às operações de tesouraria, visto que, segundo o Governo, é o Estado que subscreve a dívida pública e não os serviços e entidades do Setor Público Administrativo. Essas alterações são pertinentes e parecem-nos poder vir a ser subscritas pelo Parlamento Nacional, salvo melhor opinião.

No artigo 80.º, “Preparação”, há alterações aos números 2 e 3, introduzindo a expressão “O órgão com competências executivas” para o INSS, e “Os órgãos de gestão” para a RAEOA, além de substituir a expressão “aprovação pelo Primeiro-Ministro” pela “aprovação pelo membro do Governo da tutela”, considerando-se tais mudanças não só clarificadoras como úteis. No artigo 81.º, “Apresentação”, o prazo proposto para envio da Conta Geral do Estado (CGE) pelo Governo ao Parlamento e à Câmara de Contas, é reduzido de seis para cinco meses, e o prazo para emissão do parecer pela Câmara de Contas passará de seis para apenas três meses. A opinião da Câmara de Contas pelo Parlamento Nacional é fundamental para avaliar o impacto dessa redução temporal e questionar os prazos destes dependentes.

Depois, o artigo 82.º, “Apreciação e aprovação”, antecipa de oito para quatro meses o prazo para apreciação da CGE pelo Parlamento Nacional, alinhando-se à nova redução de prazos imposta pelo artigo 81.º da proposta de lei. Quanto ao artigo 83.º, “Publicação”, mantém-se idêntico ao artigo 107.º da Lei n.º 2/2022, sem alterações de relevo.

6.6. TÍTULO VI – Controlo orçamental

No título da proposta de lei dedicado Controlo Orçamental, o artigo 84.º, “Controlo da execução orçamental”, mantém o texto do artigo 108.º da Lei n.º 2/2022, exceto pela



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

remoção da expressão “por via indireta e cruzada”, considerada redundante. O artigo 85.º, “Controlo administrativo”, repete parcialmente o artigo 109.º da Lei n.º 2/2022, mas a designação do “Ministério das Finanças” como “departamento” é questionável na opinião desta Comissão, conforme atrás salientado, cabendo ao Parlamento decidir sobre a adequação da nova terminologia proposta.

O artigo 86.º, “Controlo político” mantém os dois primeiros números e o 4 inalterados, mas altera o número 3, aumentando de um para dois meses o prazo para envio da informação orçamental trimestral ao Parlamento e especificando que a execução trimestral é cumulativa. Além disso, o número 5 do artigo 111.º da Lei n.º 2/2022 é removido e incorporado ao artigo 87.º, transformando os pedidos de auditoria à Câmara de Contas de uma ação de controlo político para uma ação de controlo jurisdicional.

Por fim, o artigo 87.º, “Controlo jurisdicional”, mantém o texto do artigo 111.º da Lei n.º 2/2022, com a adição do número 5 do artigo 110.º e um novo número autorizando o Governo a solicitar anualmente, pelo menos duas auditorias a serviços e entidades do Setor Público Administrativo. Embora os números 1 e 2 não apresentem problemas, a inclusão dos números 3 e 4 neste artigo deveria ser reconsiderada pelo PN. Essas alterações refletem um esforço do Governo para reestruturar os prazos e mecanismos de controlo orçamental, exigindo um debate aprofundado para garantir a coerência da legislação.

6.7. TÍTULO VII – Disposições finais

A Proposta de Lei n.º 14/VI (2.ª) apresenta também alterações relevantes no título que regula as “Disposições Finais” (artigos 88.º a 90.º), comparativamente à Lei n.º 2/2022. O artigo 88.º da PPL mantém o conteúdo do artigo 122.º da lei em vigor, com o objetivo de revogar a legislação entretanto já alterada pelas Leis n.os 17/2023 e 21/2023. No entanto, considera a Comissão de Finanças Públicas que a manutenção das alterações impostas pela lei 2/2022 a outros diplomas legais não exige menção explícita na proposta de lei, atendendo a que as mesmas já foram integradas nos respetivos diplomas. Assim, é aconselhável a eliminação do n.º 2 do artigo 88.º quando da discussão da proposta de lei na especialidade, por via de uma proposta de alteração.

O artigo 89.º da PPL, referente à “Regulamentação”, mantém o mesmo teor do artigo 123.º da Lei 2/2022, sendo essencial para a implementação da nova legislação, sem necessidade de comentários adicionais por parte desta Comissão. Já o artigo 90.º da



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

PPL, que trata da “Entrada em vigor e produção de efeitos”, corresponde aos artigos 125.º e 126.º da Lei 2/2022, mas apresenta numa versão mais simplificada. Embora a formulação do artigo 125.º da Lei 2/2022 fizesse sentido na sua criação, a situação atual não justifica a mesma abordagem. A proposta de lei estabelece a produção desnecessária de efeitos retroativos da nova lei a 1 de janeiro de 2025, já que a sua entrada em vigor no primeiro semestre torna-a aplicável ao processo de planeamento do OGE de 2026

7. Conclusões

1. A proposta de lei nº 14/VI (2ª), que visa substituir a Lei nº 2/2022 sobre o Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (OGE) e a Gestão Financeira Pública, deu entrada no Parlamento Nacional no dia 22 de novembro de 2024, e após a sua admissão, foi analisada pelos serviços sob o prisma da conformidade com os requisitos formais e materiais previstos no ordenamento jurídico de Timor-Leste, baixado em seguida à Comissão de Finanças Públicas, a comissão competente em razão da matéria, por despacho de Sua Excelência a Presidente do Parlamento Nacional de 9 de dezembro de 2024, para produção de relatório e parecer.
2. A iniciativa legislativa está devidamente apresentada em papel, redigida em português, de forma articulada e com o título em conformidade com o Regimento do Parlamento Nacional (RPN). Ademais, contém uma justificação ou exposição de motivos e um esboço de preâmbulo, conforme exigido pela Lei da Publicação dos Atos (LPA) e pelo RPN.
3. A proposta de lei foi apresentada pelo Governo, órgão com competência para o fazer, e está devidamente assinada pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros competentes, com a menção da data de aprovação em Conselho de Ministros, em cumprimento da CRDTL, do RPN e da LPA.
4. A iniciativa legislativa é clara e define as modificações que se pretende introduzir na ordem legislativa, não tendo sido identificada nenhuma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante, e, respeitando o princípio da “lei-travão”, não prevê aumento de despesas ou diminuição de receitas do Estado no ano em curso, nem foi submetida ao Parlamento Nacional com pedido de processamento legislativo urgente.

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

5. Assim, a proposta de lei nº 14/VI (2ª) cumpre integralmente os requisitos formais e materiais exigidos pela legislação timorense, estando apta a seguir para as etapas subsequentes do processo legislativo.
6. A iniciativa em apreço reduz o número de artigos de 126 para 90, reorganizando, fundindo e aperfeiçoando as normas constantes da Lei n.º 2/2022 em vigor. A proposta de lei apresenta apenas um artigo verdadeiramente novo, artigos 6.º - Prossecução do interesse público.
7. A análise efetuada por esta Comissão levou-a a concluir que a nova estrutura proposta pelo Governo é pertinente, mais lógica e coerente do que a lei vigente, propondo uma reestruturação dos títulos e a redução dos mesmos de nove para sete, visando aperfeiçoar a organização de conteúdos.
8. Entende a Comissão de Finanças Públicas que os comentários colocados à proposta de lei pelos serviços do Parlamento Nacional (DIPLN), a partir da página 3 da Nota de Admissibilidade n.º 20/2024/DIPLN (anexa a este relatório e parecer), são relevantes, devendo, se assim for entendido, ser tomados em consideração pelo Parlamento Nacional aquando da apreciação da iniciativa legislativa na especialidade.
9. **O Título I** da proposta de lei apresenta modificações para incorporar novos termos e ajustar a estrutura dos artigos, visando maior clareza e abrangência. Propõe também o Governo excluir o fundo de capitalização da Reserva da Segurança Social do perímetro orçamental.
10. **TÍTULO II** A proposta de lei modifica os regimes financeiros do Setor Público Administrativo, substituindo os níveis anteriores por três novas categorias e transferindo a decisão sobre a autonomia para o Governo, garantindo mais transparência do que a lei em vigor. Além disso, reorganiza a autonomia orçamental, promovendo maior coerência e racionalidade na gestão financeira pública.
11. **O Título III** apresenta alterações para simplificar o OGE, eliminar redundâncias e corrigir conceções incorretas da lei vigente. O Governo propõe aqui a substituição do atual “Plano Anual de Investimento Estratégico” pela “Declaração de Estratégia Orçamental”, um documento mais abrangente em termos de informação e de prazos.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

12. **O Título IV** da proposta apresenta alterações para aperfeiçoar a execução orçamental e a gestão financeira pública, com terminologia mais acessível e clara do que a que consta da lei vigente. O Governo propõe aqui a alteração da designação do "Ministério das Finanças" para "departamento governamental responsável pelas finanças", podendo a nova nomenclatura criar alguma confusão indesejável desnecessária. A iniciativa legislativa em análise omite também a inclusão de "dívidas não financeiras na dívida pública", bem como o limite do "endividamento do setor empresarial do Estado", prática essa que contraria os padrões internacionais e requer esclarecimentos adicionais do Governo. As alterações à lei vigente proposta no Título IV da proposta de lei, representam avanços mas também desafios na Gestão Financeira Pública, carecendo de maior aprofundamento e esclarecimentos da parte do Executivo.
13. No âmbito do **Título V**, a proposta de lei propõe uma redução de prazos para o envio da CGE e a emissão do parecer pela Câmara de Contas, necessitando de uma discussão e avaliação da sua viabilidade em termos concretos.
14. **No Título VI** propõe o Governo mudanças nos mecanismos de controlo, recomendando-se, no entanto, uma análise conjunta do Parlamento Nacional com o Governo para avaliar possíveis rearranjos à proposta de lei.
15. **O Título VII** introduz alterações, entre as quais a eliminação de um dos números do artigo 88.º da lei em vigor, o que se nos afigura redundante, e determinando a entrada em vigor e a produção de efeitos do novo diploma legal retroativamente a 1 de janeiro de 2025, o que pressupõe a sua aplicação já ao processo de planeamento orçamental do ano 2026.
16. Diversas normas contempladas pela proposta de lei necessitam de esclarecimentos adicionais do Governo, entre elas a gestão da carteira de ativos do FRSS, e alguns artigos poderão mesmo exigir ajustamentos na fase de apreciação na especialidade, para se garantir maior segurança jurídica e transparência orçamental. As alterações propostas da iniciativa do Governo, aconselham um debate alargado para garantir a coerência da legislação e aprimorar a gestão financeira do Estado.
17. Na Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª) o Governo entendeu não aproveitar a oportunidade para revogar a Lei da Programação Militar (LPM) aprovada pelo VIII Governo no ano 2023, um diploma que fixou os tetos de receita e despesa dos orçamentos para as áreas da Segurança e da Defesa para os cinco anos seguintes,



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

sem levar em consideração que o financiamento da programação militar terá sempre que ser compatível com a realidade orçamental do país e, caso a lei do OGE fixar anualmente valores diferentes dos já fixados na LPM, por não haver capacidade de financiamento para a sua aplicação em algum desses cinco anos, poderá exigir ao Parlamento Nacional a aprovação de revisões à lei de programação militar, para garantir coerência entre ambos os diplomas e prevenir problemas no financiamento e na execução orçamental da Defesa e Segurança.

8. Recomendações

Ao Parlamento Nacional:

1. Que equacione aditar à futura lei de enquadramento orçamental uma norma revogatória da Lei da Programação Militar, e dessa forma suprimir os riscos que as disposições que essa lei aporta para o OGE e para a sustentabilidade das finanças públicas de Timor-Leste.
2. Pelos mesmos motivos, recomenda-se a revisão da Lei das Finanças Municipais imediatamente a conclusão do processo legislativo da Proposta de Lei n.º 14/VI/ (2ª).
3. Que aproveite a oportunidade criada com a apresentação da proposta de lei que, entre outras matérias disciplina a dívida direta do Estado, e aproveite para rever a lei da dívida pública.
4. Que reconsidere a omissão da obrigação de tornar acessíveis todas as alterações ao OGE, propondo a introdução dessa obrigação no artigo 8.º da proposta de lei, por forma a garantir maior transparência.
5. Que com as devidas adaptações inclua a norma atualmente prevista no nº 3 no artigo 9º da Lei nº 2/2022, com o objetivo de fortalecer o princípio da equidade intergeracional na nova lei.
6. Que analise a limitação temporal da consignação de receitas, considerando as dificuldades que poderão emergir quando se tratem de financiamentos de longo prazo.
7. Que reconsidere a alteração do nº 4 no artigo 21.º da proposta de lei que desvincula os programas do Plano Nacional e do Programa do Governo, avaliando o respetivo impacto na responsabilização do Executivo.



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

8. Que aperfeiçoe a redação do n.º 4 do artigo 22.º da proposta de lei, para maior clareza e avaliação da ampliação de possibilidades de criação de estruturas na RAEOA.
9. Que ajuste a redação do n.º 5 do artigo 28.º da proposta de lei, de forma a evitar ambiguidades na transferência de saldos entre RAEOA e o seu Fundo Especial de Desenvolvimento.
10. Que pondere a eliminação dos n.ºs 2 a 4 do artigo 95º da Lei 2/2022 no artigo 36.º da proposta de lei, avaliando se comprometem normas importantes.
11. Que pondere ajustar a expressão "departamento governamental responsável pelas finanças" para " ministério responsável pela área das finanças públicas " nos vários artigos da proposta de lei em que essa nova nomenclatura é utilizada, para reduzir a confusão com departamentos ministeriais.
12. Que avalie a abrangência da norma contida no n.º 6 do artigo 40.º da proposta de lei, sobre a injeção de capital em empresas públicas.
13. Que inclua no artigo 53.º da futura lei a norma a aplicar às dívidas não financeiras que hoje consta da lei, visando um maior alinhamento com os padrões internacionais de boas práticas na gestão financeira pública.
14. Que proceda ao aperfeiçoamento da regulação do saldo de gerência proposta pelo artigo 58º da proposta de lei.
15. Que pondere o prazo de três anos para restituições, procurando entender as suas implicações da norma para o Estado e para visados.
16. Que pondere o impacto da redução dos prazos para envio da Conta Geral do Estado pelo Governo e para a emissão do seu parecer sobre a mesma, propostos no artigo 81º da proposta de lei.
17. Que pondere eliminar o n.º 2 do artigo 88.º, por se considerar redundante. Na opinião desta Comissão não será necessário a futura lei fazer referência a alterações que a lei n.º 2/2022 já introduziu e incorporou noutras leis.

9. Parecer

Tendo como referência a informação jurídica condensada na Nota de Admissibilidade n.º 20/2024/DIPLN e a análise jurídico-financeira realizada pela Comissão de Finanças Públicas, é seu parecer que, no que respeita à sua configuração formal, a



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª) – Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e gestão financeira pública obedece genericamente às regras essenciais de legística formal, cumprindo os requisitos formais de apresentação das propostas de lei, nos termos constitucionais e regimentais, encontrando-se assim em condições de vir a ser apreciada em Plenário.

10. Votação do Parecer

O presente Relatório e Parecer foi discutido e votado pela Comissão de Finanças Públicas no dia 27 de fevereiro de 2025, tendo sido aprovado com 5 votos a favor, 3 votos contra e 0 abstenções.

Díli, Parlamento Nacional, em 27 de fevereiro de 2025

A Deputada Relatora,

Deputada Aliança da Conceição Araújo

A Presidente da Comissão,

Deputada Cedelizia Faria dos Santos



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE FINANÇAS PÚBLICAS

ANEXOS:

- Tabela Comparativa dos artigos da Lei n. 2/2022, de 10 de fevereiro e a Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª).
- Contributos e respostas escritas sobre a proposta de lei recebidos pela Comissão de Finanças Públicas.
- Nota de Admissibilidade sobre a Proposta de Lei n.º 14/VI (2ª), preparada pelos serviços do PN.