



Divisão de Apoio ao Plenário

À DIPLEx
distribuir aos
deputados presentes
c/a legislação.

[Handwritten signature] 7-25

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 12/2025/DIPLEx

DATA: 30-6-2025

Preparada por:

José Manuel Pinto

[Handwritten signature of José Manuel Pinto]

Iniciativa: Proposta de Lei de Promoção das Exportações.

Data da entrada: 21-5-2025

Numeração: Proposta de Lei n.º 20/VI (2.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	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
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 92.º, 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 diminuïrem 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

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

Verificação de formalidades não obrigatórias	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
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?	<i>Não existe, mas é condição indispensável à tramitação</i>	x	

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.

Na menção formulária inicial que, de acordo com a LPA, deve culminar o **preâmbulo** propriamente dito da lei a aprovar, apresenta-se no seu lugar não a fórmula que diz respeito ao decretamento do ato legislativo pelo Parlamento Nacional mas, ao invés, a fórmula que constitui a própria apresentação da iniciativa pelo Governo. Esta deveria ter sido colocada na parte final da exposição de motivos da iniciativa e não no preâmbulo, que já faz parte da lei. Em consequência, a **exposição de motivos**, que justifica não a lei, mas a apresentação da iniciativa, ficou, na segunda página do documento, sem a sua fórmula final. O esboço de preâmbulo, que justifica a futura lei e a integra, tem a fórmula errada, o que terá de ser corrigido durante o procedimento legislativo, se a iniciativa vier a merecer aprovação na generalidade, enquadrando-se constitucionalmente a matéria na zona de competências (reservada ou concorrential) do Parlamento Nacional.

Para proceder à apreciação inicial da proposta de lei, consideramos competente em razão da matéria a **Comissão de Economia e Desenvolvimento (Comissão D)**.



Divisão de Apoio ao Plenário

IV

OBSERVAÇÕES

Sem prejuízo da admissão da iniciativa e dos aperfeiçoamentos de redação e legística a que haja lugar, a proposta de lei suscita-nos algumas observações de fundo.

Os exemplos de leis de países de língua oficial portuguesa que lográmos pesquisar contendo regras genéricas sobre as exportações não são coincidentes quanto ao seu âmbito de aplicação, não se tendo encontrado nenhuma lei que vise especificamente promover ou apoiar as exportações.

A Região Administrativa Especial de Macau (RAEM) enquadra-as no regime geral do comércio externo, onde regula quer a “importação” (“entrada na RAEM de quaisquer mercadorias provenientes do exterior, com excepção das que entrem em regime de trânsito”) quer a “exportação” (“saída da RAEM de quaisquer mercadorias, com excepção das que saiam em regime de trânsito”) de mercadorias e outros bens ou produtos, mas definindo igualmente os conceitos de “exportação doméstica” (“a saída da RAEM de quaisquer mercadorias com origem da RAEM”), “reexportação” (“a saída da RAEM de quaisquer mercadorias previamente importadas, sem terem sofrido qualquer transformação, ou de mercadorias que tenham sofrido transformação sem, no entanto, terem adquirido a qualidade de origem da RAEM”), “exportação temporária” (“a saída da RAEM de quaisquer mercadorias, por tempo limitado, com vista à sua reimportação no mesmo estado ou após transformação, aperfeiçoamento ou reparação no exterior”), “reimportação” (“o retorno à RAEM de quaisquer mercadorias que, previamente, dela tenham sido exportadas”) e “trânsito” (“a passagem de mercadorias pela RAEM para o próximo destino”).

Cabo Verde define “exportação” a propósito do diploma legal que regulamenta o imposto sobre consumos especiais (ICE), delimitando o conceito sob o ponto de vista da sujeição a esse específico imposto, acabando por tratar, à semelhança da lei macaense, quer da exportação (“a saída de bens sujeitos a ICE do âmbito territorial de Cabo Verde e com destino final situado fora do mesmo território, nos termos da legislação aduaneira”) quer da importação (“a entrada de



Divisão de Apoio ao Plenário

bens no âmbito do território caboverdiano”, não se considerando “ter havido importação dos produtos sujeitos a ICE enquanto estes se mantenham em regimes suspensivos aduaneiros”).

Moçambique tem um decreto que determina as regras gerais de desembaraço aduaneiro de mercadorias, aplicáveis à exportação (que não define como atividade, mas como “regime aduaneiro aplicável aos bens, mercadorias e valores em livre circulação que saem do território aduaneiro e se destinam a permanecer definitivamente fora dele”) e à importação (simplesmente a “entrada de bens, mercadorias e valores no território aduaneiro”), sendo a importação temporária, a exportação temporária, a reimportação, a reexportação e o trânsito aduaneiro tratados como regimes aduaneiros especiais.

Em Portugal, basicamente não podem existir leis que atribuam incentivos à exportação por empresas nacionais, uma vez que tal violaria o princípio da livre concorrência que vincula os Estados-membros da União Europeia, de que Portugal faz parte. Ainda assim, encontrámos um decreto legislativo regional, aplicável à Região Autónoma dos Açores, hoje revogado, que previa, em 2014, um sistema de incentivos para o fomento da “base económica de exportação”, que visava alargar a base económica de exportação da economia regional “incentivando a realização de projetos de investimento que se direcionem para os mercados exteriores à Região Autónoma dos Açores e que se desenvolvam” nas áreas estabelecidas no diploma. Por isso, a legislação que regula a exportação de mercadorias, exatamente por adaptar a legislação aduaneira nacional à da União Europeia, regula os aspetos do regime jurídico tratando no mesmo plano todos os *stakeholders*.

Na exposição de motivos da proposta de lei é afirmado o propósito de criar incentivos à exportação fora da fiscalidade própria do Código Aduaneiro, mas os que se criam são suscetíveis de ferir algumas normas contidas noutras peças legais do ordenamento jurídico com que o regime jurídico proposto se relaciona.

No resto, o articulado contém um conjunto significativo de banalidades e previsões dispensáveis, designadamente por se limitarem a repetir comandos jurídicos que já existem noutros diplomas legais ou simplesmente remeterem para as disciplinas jurídicas neles



Divisão de Apoio ao Plenário

previstas, que devem, a nosso ver, ser objeto de ponderação durante o debate, nomeadamente sob o ponto de vista da sua utilidade. São os casos dos artigos 7.º, porque a proibição da nacionalização e da expropriação fora dos casos previstos na lei já constam da Constituição e de leis próprias, 8.º, que contém uma série de direitos que já existem e não precisam de ser reafirmados, 12.º, porque a determinação da matéria tributável das empresas, sejam ou não exportadoras, já é determinada na lei tributária própria para a qual o próprio artigo remete e a lei proposta não tem de se intrometer na forma como a base tributável é delineada na sede própria, 16.º, porque não é preciso repetir que os benefícios fiscais e aduaneiros já estão precisamente na legislação tributária e aduaneira, 17.º, por idênticas razões, e 19.º, pela desnecessidade de afirmar a obrigação de cumprir o acervo de leis e regulamentos em vigor, manter contabilidade organizada e livros e registos legais, colaborar com a Administração Pública, submeter-se à fiscalização legal e cumprir todas as obrigações do investidor privado.

Há também pelo menos uma inconstitucionalidade, que fere o artigo 9.º, pelas razões que adiante explicamos.

No artigo 1.º da lei proposta, o seu objeto é definido com recurso ao conceito de “bases” que, com o sentido preciso que tem no sistema jurídico de Timor-Leste, deveria, a nosso ver, ser evitado, uma vez que a iniciativa prevê, na verdade, um verdadeiro e próprio regime jurídico e não as opções político-legislativas fundamentais que caracterizam uma lei de bases, a serem desenvolvidas por outras leis àquela subordinadas. Por outro lado, a exportação e a reexportação, objeto da lei, são caracterizadas como atividades económicas no artigo 3.º e como meras operações na alínea d) do artigo 3.º, a propósito da definição do conceito de “empresa exportadora”, o que parece encerrar uma contradição concetual. cremos que, neste particular, não pode perder-se de vista que a exportação em si parece apontar para a internacionalização da atividade comercial em questão e não para delimitação material do ramo comercial exercido pela empresa que exporta. Exporta, mas também, na situação mais comum, comercializa a nível interno.

A apresentação de definições específicas de determinado texto legal necessárias à sua melhor compreensibilidade só encontra justificação se as mesmas forem utilizadas. No artigo 3.º, a



Divisão de Apoio ao Plenário

definição de “mercadorias sujeitas a restrições ou de exportação restrita” não é usada e a de “certificado de exportador” só é utilizada para a formulação de uma outra definição (a de “empresa exportadora certificada”) e não de forma autónoma no articulado, pelo que não se vê grande vantagem na sua adoção. Existe ainda uma disposição enxertada na alínea f) do mesmo artigo 3.º sem ligação gramatical ao seu prómio que, constituindo uma norma complementar da definição a que diz respeito refletida numa frase autónoma, deve ser destacada num novo número do artigo 3.º.

Porque os tipos de atos internacionais que se contenham em instrumentos escritos de que Timor-Leste faça parte podem ser dos mais diversos tipos e designações não reconduzíveis apenas à figura do “acordo internacional” propriamente dito, achamos que esta expressão, que consta das alíneas h) e i) do artigo 3.º e do n.º 2 do artigo 4.º, deve dar lugar a uma expressão mais genérica que abranja todas essas tipologias, parecendo-nos a mais adequada a de “instrumento de Direito Internacional”, conforme consta da LPA.

Esclarece-se ainda que o regime jurídico das regras de origem está atualmente previsto no Decreto-Lei n.º 95/2022, de 28 de dezembro.

O n.º 2 do artigo 6.º parece criar uma discriminação inaceitável entre as empresas que exportem regularmente mercadorias e as restantes que, pese embora não exportarem habitualmente os seus produtos, podem, em qualquer altura, vir a fazê-lo. Entendemos que, no momento em que o façam, devem ser tratadas de forma igual, pelo que os apoios à exportação devem ser criados e atribuídos de forma abstrata e hipotética a todas as empresas que se coloquem nas previsões legais. Assim sendo, é de ponderar se faz sentido conceber um estatuto, como o que está implicitamente associado ao de “empresa exportadora certificada”, que provoca à partida essa discriminação, devendo, em consequência, o princípio da igualdade inerente à liberdade de exportação e importação afirmada nos artigos anteriores dever referir-se, pelo contrário, a todas as empresas, independentemente de exportarem ou não o seu comércio.

No artigo 8.º, que, como se referiu atrás, consideramos dispensável, as suas diversas alíneas reafirmam, sem necessidade, as garantias de impugnação graciosa e recurso contencioso de atos



Divisão de Apoio ao Plenário

administrativos e regulamentos reputados de ilegais, assim como do direito de interpor ações indemnizatórias, já consagradas na legislação em vigor, designadamente na Lei do Procedimento Administrativo. Para além disso, os próprios contornos da redefinição dessas garantias e direitos não são claros. Na alínea b), por exemplo, o pronome possessivo “sua” na expressão “sua tutela preventiva” refere-se a quê? A “tutela preventiva” de quê? Na alínea c), o mesmo pronome possessivo “sua” na expressão “sua violação” refere-se a quê? A “violação” de quê? Na alínea e), a expressão “decisões judiciais administrativas” encerra uma contradição. Se são judiciais, não são administrativas.

No artigo 9.º, a qualificação das situações que se inscrevem na sua previsão ora como conflitos ora como diferendos não abona a favor da uniformização concetual, devendo ser evitada essa ambiguidade. A expressão que melhor reflete conflitos ou diferendos é, aliás, a expressão “litígios”, empregue na maior parte do ordenamento jurídico. Para além disso, designadamente devido à sujeição ao princípio da legalidade, os litígios em matéria administrativa e fiscal com o Estado não são transacionáveis⁵, não sendo permitida a sua resolução por via amigável ou por recurso ao mecanismo da arbitragem voluntária, circunscrito às relações jurídicas entre particulares ou, quando muito, entre particulares e o Estado agindo como particular. Consideramos, aliás, que o artigo 9.º não tem utilidade e deve ser eliminado.

No artigo 10.º, a comunicabilidade do regime jurídico proposto com o do investimento privado conduz-nos ao regime específico das “Zonas Económicas Especiais” a que se refere o artigo 27.º da Lei n.º 15/2017, de 23 de agosto, onde, porém, também se fala de “Zonas Industriais Especiais”. Por que não, então, o artigo 10.º referir-se também a estas?

Em sede de artigo 11.º, verifica-se uma discrepância entre a epígrafe e o conteúdo normativo do artigo, uma vez que este diz respeito aos contratos de arrendamento propriamente ditos e não à cedência de imóveis. Entre os n.ºs 1 e 2 regista-se uma óbvia discriminação entre uma empresa que exporte os seus produtos e uma empresa exportadora certificada, seja lá em que consistir a certificação, que pode, como vimos, não encontrar justificação. Cabe perguntar também em que

⁵ A Administração não pode, por exemplo, acordar perdoar o pagamento de impostos ou reduzir o seu montante a uns e não o fazer em relação aos demais.



Divisão de Apoio ao Plenário

é que consiste o tratamento administrativo “acelerado” a que se refere o n.º 2. O n.º 3, por seu turno, é dispensável, não precisando a sua disposição de ser reafirmada.

O artigo 14.º prevê um tratamento de favor em relação a trabalhadores estrangeiros de que a empresa exportadora necessite contratar para funções de supervisão ou direção. O benefício consiste em terem direito à emissão do correspondente visto de trabalho no prazo de 10 dias a contar da notificação a que se refere o n.º 1, o que não será de fácil concretização tendo em conta que os serviços de migração não demoram habitualmente menos de um mês para processarem os pedidos e emitirem esses vistos. O n.º 1 não estabelece limites à contratação de trabalhadores estrangeiros, o que parece contrariar a política de restrição à contratação de estrangeiros que se retira do n.º 3 do artigo 22.º da Lei do Investimento Privado, onde se permite ao Governo restringir o número de trabalhadores e colaboradores estrangeiros, igualmente desmentindo o propósito, afirmado quer na exposição de motivos quer no esboço de preâmbulo da lei proposta, de alinhar a legislação sobre exportações com as normas relacionadas com a tributação, as alfândegas, o comércio externo e o investimento privado, interligando-as num quadro legal coerente e harmónico. Por outro lado, parece haver uma contradição entre os n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º, porque, se o n.º 1 atribui a todos eles o direito à emissão do visto de trabalho no referido prazo de 10 dias, o n.º 3 dá à empresa o direito a um tratamento acelerado na emissão de um mínimo de cinco vistos de trabalho. Se todos eles já dispõem do direito a obterem visto de trabalho no prazo curto de 10 dias, de que serve alguns deles poderem obtê-lo através de um “tratamento acelerado”, que não se sabe em que consiste, mas que não se traduzirá certamente em menos tempo de emissão do visto do que aquele?

No artigo 18.º está previsto o apoio e organização pelo Governo da “capacitação e atualização” das empresas exportadoras. Cremos que apoiar é uma coisa e organizar outra coisa diferente incompatível com aquela. O Governo ou apoia ou organiza: ou uma ou outra. Achamos mais adequado falar de apoio, uma vez que organizar envolve um grau de intromissão elevado no setor privado que não parece caber ao Estado.

A alínea b) do artigo 20.º parece-nos despropositada, porque são as próprias empresas que devem ter a liberdade, sem intromissão do Estado, para decidir se devem formar os seus



Divisão de Apoio ao Plenário

trabalhadores e em que termos. Para além disso, não se compreende o conceito vago e indeterminado de “formação profissional acelerada”.

No que diz respeito ao artigo 21.º, encontramos no seu n.º 1, uma vez mais, disposições que, devendo ter a sua sede legal própria noutras zonas do ordenamento jurídico, são, para além de não poderem ser qualificadas como “princípios”, dispensáveis ou até ilegais. É o caso das alíneas a), b) e c), parecendo-nos errada a definição da responsabilidade civil extracontratual do Estado constante da alínea b), designadamente por a basear na mera ilegalidade do ato sem atender a outros elementos, como o nexo de causalidade, que a devem caracterizar. A alínea d), que claramente não constitui um princípio, diz respeito à regulamentação da lei proposta e à criação de condições para desburocratizar procedimentos relativos à operação de exportação e facilitar e agilizar o atendimento administrativo respetivo que não constituem o objeto da lei proposta, mas estão no poder regulamentar do Governo. Não se deve impor ao Governo, no ato legislativo, um formato específico de mecanismo de desburocratização, neste caso o de *one-stop-shop*, porque o poder de escolha do mecanismo que se achar mais adequado inscreve-se no poder discricionário próprio da sua competência regulamentar. A alínea d) do n.º 2 repete, por outras palavras, o que se diz na alínea d) do n.º 1, o que redundaria numa sobreposição da previsão normativa, que, pelas razões indicadas, tem pouco sentido e deve ser retirada da lei proposta. A alínea a) do n.º 2 é, a nosso ver, absurda, porque determina a incumbência do Governo de cumprir a sua própria lei. Finalmente, não encontramos qualquer justificação para, conforme a alínea b) do n.º 2, o Governo impor regras de padronização da qualidade, apresentação, embalagem e etiquetagem das mercadorias a exportar, quando estamos precisamente em face de uma operação comercial onde a originalidade e genuinidade do produto é o que determina a vontade do importador em o escolher e onde, por conseguinte, o exportador deve atuar em conformidade com a preferência daquele, preparando o produto para exportação, com liberdade comercial, de acordo com os interesses e estratégias da empresa e as escolhas do importador. Se um importador quer adquirir vinho tinto a uma empresa com as características com que é produzido em determinada região vinícola e o quer embalado em garrafas de vidro com rolha de cortiça, por que é que o Governo há-de poder determinar, por exemplo, que só o pode exportar embalado em latas e eventualmente proibir a exportação por entender que o vinho não é bom?! E em que comando constitucional pode fundamentar uma exigência mais



Divisão de Apoio ao Plenário

própria de uma economia dirigista, castradora da liberdade de iniciativa e gestão empresarial consagrada no artigo 138.º da Constituição?

O artigo 22.º é inócuo e deve ser eliminado, porque a revogação tácita de normas decorre do princípio de que lei posterior revoga lei anterior que a contrarie. Por isso, ou a norma revogatória identifica e revoga expressamente normas, como aconselhado pelas regras de legística em vigor, ou nada diz sobre a revogação implícita.

Como juízo global sobre a proposta de lei, concluímos que se trata de um diploma repleto de disposições supérfluas e desnecessárias, sem o carácter inovatório que deve caracterizar um ato legislativo, cingindo a sua finalidade à aprovação de apenas um ou dois incentivos à exportação de natureza não fiscal. Assim sendo, o seu título, para mais adequadamente exprimir o âmbito de aplicação do diploma, melhor se traduziria em “incentivos à exportação” (poucos) e não em promoção da exportação, que, aliás, significa mais o objetivo da aprovação de incentivos do que os próprios incentivos. Se merecer aprovação na generalidade, achamos, assim, que deve haver um esforço de expurgação das disposições que se limitam a mimetizar outros atos legislativos do ordenamento jurídico que não carecem de ser repetidos no ato legislativo proposto, provavelmente reduzindo-o aos seus artigos 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 10.º, 11.º, 13.º, 15.º, 18.º, 20.º (só parte), 21.º (só parte) e 23.º, obviamente renumerados e com as correções que se impuserem.

Se assim vier a acontecer, sugerimos que, pela exiguidade e simplicidade do articulado remanescente, sejam eliminadas as divisões sistemáticas em que são arrumadas as disposições normativas, até porque:

- a) Quanto à denominação do proposto Capítulo II, não existem disposições que expressamente se caracterizem como atribuindo garantias e benefícios e as que se definem como liberdades estão expressamente indicadas nas respetivas epígrafes;
- b) Quanto à denominação do proposto Capítulo III, não só a expressão “condicionamentos” nos parece despropositada e inútil como ainda o capítulo ficaria reduzido a uma só norma, dispensando a inclusão de uma divisão sistemática para tão pouco;



Divisão de Apoio ao Plenário

- c) Quanto ao Capítulo IV sobre disposições finais e transitórias, a sua existência não é obrigatória para albergar apenas três disposições.

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 D para, no prazo de 45 dias úteis e ressalvado o período de recesso parlamentar, proceder à apreciação inicial da iniciativa e emitir relatório e parecer”*.