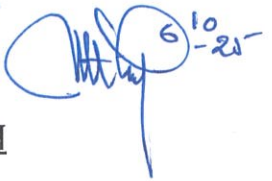


A DIPLER
dar seguimento
 6¹⁰-25

NOTA DE ADMISSIBILIDADE N.º 43/2025/DIPLER

DATA: 3-10-2025

Preparada por:

José Manuel Pinto e Nuno Mendes



Iniciativa: Proposta de lei sobre Orçamento Geral do Estado para 2026

Data da entrada: 1-10-2025

Numeração: Proposta de Lei n.º 23/VI (3.ª)

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

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

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 e no art 163.º-1 do RPN	x	
O texto está redigido em língua portuguesa?	art 98.º-1-a) do RPN	x	
O texto é apresentado sob forma articulada?	art 98.º-1-b) do RPN	x	
A iniciativa legislativa tem título que traduza o seu objeto principal?	art 98.º-1-c) do RPN	x	
O texto traz justificação ou exposição de motivos?	Art 11.º-1 da Lei da Publicação dos Atos ³ ; art 98.º-1-d) do RPN	x	
O texto contém esboço de preâmbulo da lei?	art 7.º-1 da LPA; art 98.º-2 do RPN	x	
O Governo é competente para apresentar a proposta de lei e o Parlamento Nacional para a aprovar?	arts 95.º-3-d), 97.º-1-c), 115.º-2-a), 116.º-c) e 145.º 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	x	
A iniciativa legislativa é inteligível e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa?	art 92.º-1 do RPN	x	
A iniciativa legislativa enferma de alguma inconstitucionalidade grosseira ou flagrante?	art 92.º-1 do RPN		x
Está respeitada a chamada “lei-travão” (não se aumentarem despesas ou diminuírem receitas do Estado no ano em curso)?	art 97.º-2 da CRDTL; art 92.º-2 do RPN	x ⁵	
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.

⁵ Verdadeiramente, a questão da “lei-travão” nem se coloca em sede de elaboração *ex novo* do Orçamento, uma vez que é ele próprio que vai conter os valores das receitas e despesas a que as restantes leis emitidas à sua sombra têm de obedecer do ponto de vista orçamental. O “travão” não existe quando ainda se estejam a estimar as receitas e a prever as dotações para a despesa. O “travão” passa a ser as próprias dotações orçamentais.

Verificação de requisitos especiais obrigatórios	Normas	<u>SIM</u>	<u>NÃO</u>
Havendo transferências do Fundo Petrolífero e transferências a partir do mesmo superiores ao Rendimento Sustentável Estimado, estão apresentados os relatórios e justificações legalmente previstos?	arts 7.º a 9.º da Lei do Fundo Petrolífero	x	
A proposta de lei contém as tabelas orçamentais legalmente previstas?	art 29.º da Lei n.º 3/2025 de 23 de abril. Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e gestão financeira pública .	x	
A proposta de lei estrutura-se e organiza as receitas e despesas de acordo com o regime dos programas e classificadores orçamentais em vigor?	Art 10.º da Lei n.º 3/2025, de 23 de abril, Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e gestão financeira pública; Decreto do Governo n.º 18/2022, de 11 de maio, alterado pelo Decreto do Governo n.º 10/2023, de 25 de outubro, quanto aos programas orçamentais; Decreto do Governo n.º 19/2022, de 11 de maio, alterado pelo Decreto do Governo n.º 11/2023, de 25 de outubro, e pelo Decreto do Governo n.º 2/2024, de 31 de janeiro, quanto aos classificadores orçamentais.	x	
A proposta de lei vem acompanhada do relatório, dos desenvolvimentos orçamentais e dos elementos informativos legalmente previstos?	arts 30.º a 33.º da Lei n.º 3/2025 de 23 de abril. Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e gestão financeira pública.	x ⁶	

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 da proposta de lei 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 **especial** regulado nos artigos 162.º a 170.º do RPN, com aplicação subsidiária do processo legislativo comum previsto nos artigos 90.º a 117.º do RPN.

⁶ Admite-se algum atraso na distribuição das cópias em papel que se revelem necessárias em relação a documentos volumosos, complementares da proposta de lei, que hajam sido fornecidos eletronicamente.

III

OBSERVAÇÕES

a) Incumprimento do artigo 20.º n.º2, da Lei de Enquadramento do Orçamento Geral do Estado (OGE) e a gestão financeira pública

A Lei n.º 3/2025, de 23 de abril, que estabelece o enquadramento do Orçamento Geral do Estado (OGE) e a gestão financeira pública, representou um marco (mais um) na promoção da transparência e do rigor na administração das finanças públicas de Timor-Leste, definindo as normas e procedimentos para a elaboração, aprovação e execução do OGE e procurando garantir que as contas públicas sejam apresentadas de forma clara e acessível para todos.

Contudo, resulta da análise da proposta de Lei do OGE para 2026, submetida ao Parlamento Nacional, uma irregularidade formal: a omissão do segundo grau da classificação de estrutura por programas no anexo a que se refere o artigo 2.º da proposta de OGE.

Tal ausência contraria, ostensivamente, o artigo 20.º, n.º 2, da Lei n.º 3/2025, que determina que "a orçamentação das despesas do OGE, incluindo dos respetivos subsectores, é realizada até ao primeiro grau da classificação orgânica e ao segundo grau da estrutura por programas e ao segundo grau das classificações económica e funcional".

Como norma paramétrica no sistema orçamental, a Lei de Enquadramento impõe um quadro vinculativo para assegurar a integridade, coerência e transparência do processo e, é, pois, paradoxal que o Executivo, proponente da extensão da orçamentação ao segundo grau da estrutura por programas, não a tenha aplicado na sua proposta.

Somos a crer, contudo, que esta situação deve ser contextualizada no âmbito das particularidades da elaboração deste OGE, em concreto, uma vez que se trata do primeiro OGE preparado sob a vigência da nova lei, o que pode explicar a necessidade de adaptações procedimentais e institucionais nos serviços responsáveis, pelo que não se considera, assim, qualquer nível de intencionalidade.

Tal lapso parece tratar-se mais de um desafio transitório inerente à implementação de um regime assaz mais exigente, mais complexo e mais profuso, que pode – e deve – ser corrigido. Consideramos, pois, que a transição para novas normas frequentemente requer um período de ajustamento, durante o qual as instituições refinam procedimentos e se familiarizam com as suas obrigações.

Devemos, pois, salientar que, apesar da lacuna formal na proposta de lei submetida ao Parlamento, o segundo grau da classificação de estrutura por programas figura

integralmente nos livros orçamentais anexos que a acompanham, mas que formalmente não fazem parte da mesma.

Tal é, por si, demonstrativo de que não há défice de transparência ou informação, mas inconformidade formal na PPL de OGE.

A essência dos dados orçamentais está preservada e acessível, permitindo um escrutínio completo por parte dos Deputados, em primeiro grau, e da sociedade civil como um todo, em segundo e último grau. Reforça-se, assim, a ideia de um lapso, de uma omissão procedimental, e não substancial.

Em síntese, tal irregularidade não deve impedir, nesta fase, a tramitação da proposta de lei apresentada, mas deve o quanto antes ser corrigida pelo Executivo por forma a cumprir integralmente a Lei n.º 3/2025.

No contexto de uma estreia sob o novo regime, tal lapso é compreensível, pelo que se recomenda à Comissão de Finanças Públicas que inste o Governo a integrar o segundo grau da classificação de estrutura por programas no articulado da proposta, assegurando conformidade plena.

Esta retificação não só atende a uma exigência legal, como fortalece a credibilidade das nossas práticas orçamentais, reafirmando o compromisso do Executivo com os padrões de transparência e responsabilidade que ele próprio propôs.

E, em última análise, tal constitui uma oportunidade para consolidar as boas práticas de gestão financeira pública em Timor-Leste.

b) Erros, repetidos, de denominação de entidades

Se a irregularidade identificada no tocante ao segundo grau da classificação de estrutura por programas deve ser compreendida e poupada a críticas à luz do contexto de transição para um novo quadro legal, mais difícil se torna aceitar que, ano após ano, orçamento para orçamento, o Parlamento Nacional continue a ter de alertar para erros sistemáticos, perdão, sistémicos, na identificação e designação dos órgãos constantes das tabelas da Proposta de Orçamento Geral do Estado.

A título meramente exemplificativo, verifica-se que o Ministério dos Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional surge erroneamente referido como Ministério para os Assuntos dos Combatentes da Libertação Nacional, quando a sua denominação legal consta do Decreto-Lei n.º 55/2023, de 1 de setembro; o Ministério da Solidariedade Social e Inclusão aparece erroneamente referido como Ministério da Solidariedade Social e da Inclusão, com a preposição "da" a mais, sendo a designação correta estabelecida nos termos do Decreto-Lei n.º 54/2023, de 1 de setembro; e a Universidade Nacional Timor Lorosa'e é erroneamente

referida como Universidade Nacional de Timor-Leste, quando a sua denominação oficial consta, e bem, do recente Decreto-Lei n.º 13/2025, de 4 de junho; de entre outros erros da mesma natureza.

Estes lapsos constantes e irregularidades formais transformam a análise parlamentar numa tarefa cada vez mais rotineira e previsível, cabendo ao Parlamento Nacional o papel, pouco dignificante, de repetir, ano após ano, as mesmas observações, formular os mesmos conselhos e apresentar os mesmos reparos.

Tal situação suscita interrogações sobre a efetiva atenção prestada pelo Executivo às recomendações do órgão legislativo e sobre os mecanismos internos de controlo de qualidade na preparação dos documentos enviados para o Parlamento Nacional.

E, se é natural, compreensível e plenamente aceite que surjam dificuldades pontuais de adaptação, não o é que erros previamente sinalizados e devidamente identificados continuem a reproduzir-se, conferindo à função de escrutínio parlamentar um carácter de mera repetição mecânica.

Espera-se, por isso, que o Executivo assuma um compromisso mais firme e consequente com a incorporação efetiva das observações parlamentares e se possam verificar melhorias concretas e verificáveis na qualidade técnica e na conformidade legal dos documentos submetidos ao Parlamento Nacional.

C) Imprecisão, no preâmbulo, do montante do orçamento do subsetor da Segurança Social

O preâmbulo da proposta de lei orçamental estabelece que "as receitas do subsetor da Segurança Social são de US\$ 170.399.205 e as despesas de US\$ 170.399.205". Contudo uma análise cuidadosa das tabelas orçamentais anexas demonstra que este montante corresponde ao valor consolidado do Orçamento da Segurança Social (OSS) e não ao seu total bruto.

Com efeito, o OSS integra o orçamento do Instituto Nacional de Segurança Social (INSS) e da Instituição Fundo de Reserva da Segurança Social (FRSS), duas entidades dotadas de autonomia financeira e administrativa, sendo que as tabelas orçamentais demonstram que o total não consolidado do OSS ascende a US\$ 170.733.012, valor que incorpora transferências internas entre as duas instituições no montante de US\$ 333.807, no caso transferência destinada a despesas administrativas do FRSS.

Estas transferências internas, embora necessárias do ponto de vista da gestão orçamental de cada entidade, representam o mesmo recurso financeiro que circula dentro do perímetro da Segurança Social.

Assim, para evitar a dupla contabilização do mesmo valor – uma vez como despesa do INSS e outra como receita do FRSS – procede-se à consolidação orçamental, eliminando estes movimentos internos. O resultado é o montante de US\$ 170.399.205, que reflete, e bem, a realidade económica efetiva do subsector e que surge no preâmbulo, apenas olvidando referir que se trata do total consolidado.

Importa acrescentar que nas tabelas I e II, sempre que se refere ao “total SS”, deve ler-se “total SS consolidado”, de forma a refletir corretamente a consolidação efetuada e evitar interpretações equívocas.

É essa aliás a origem da própria nota, descritiva, da tabela VII e da tabela VIII da PPL de OGE que transcrevemos:

“Nota: O total consolidado elimina as despesas que consistem em transferências entre Instituições e regimes de segurança social (dentro do perímetro orçamental), concretamente as transferências correntes (no montante de 333.807 USD) do INSS para o FRSS. Estas receitas são receitas do INSS (quando o INSS as recebe do Tesouro) e despesas do FRSS (quando o FRSS paga as despesas de administração), por isso o movimento de passagem da verba do INSS para o FRSS consolida e não aparece no total consolidado para não ficar duplicado.”

Importa notar, ainda, que o próprio preâmbulo, ao referir-se ao Setor Público Administrativo global, reconhece explicitamente esta metodologia ao afirmar que as receitas e despesas totalizam US\$ 2.445.088.400, “considerando o orçamento do subsector da Segurança Social consolidado”.

Ora, esta formulação contrasta com a ausência de qualificação similar na frase específica sobre o subsector da Segurança Social.

Para assegurar coerência interna no documento e maior transparência na apresentação das contas públicas – em linha com os princípios de contabilidade pública –, a frase em análise beneficiaria de uma reformulação que explicitasse a natureza consolidada dos valores apresentados, pelo que sugerimos: “As receitas consolidadas do subsector da Segurança Social são de US\$ 170.399.205 e as despesas consolidadas de US\$ 170.399.205”.

Esta precisão terminológica reforçaria a clareza do documento e facilitaria a sua interpretação por parte do público, assegurando que os valores reportados sejam compreendidos no seu contexto técnico apropriado.

IV

CONCLUSÕES

Conclui-se que a proposta de lei reúne as condições constitucionais, legais e regimentais para ser admitida, propondo-se que Sua Ex.^a a Presidente do Parlamento Nacional mande de imediato dar cumprimento ao que se dispõe no artigo 163.^º do RPN.