



Divisão de Apoio ao Plenário

Nota de admissibilidade n.º

5/2023/DIPLN

Data: 5/10/2023

Preparada por:

Leoneto Pinto

e

José Manuel Pinto

Iniciativa: Proposta de Lei n.º 2/VI (1.ª) –
Terceira alteração à Lei n.º 3/2014, de 18 de
junho, que cria a Região Administrativa Especial
de Oe-Cusse Ambeno e estabelece a Zona
Especial de Economia Social de Mercado de Oe-
Cusse Ambeno e Ataúro

A DIPLN
copiar e Distribuir
aos deputados das
comissões A, B, C e D
e Presidentes das
Bancadas

1. Forma

A iniciativa legislativa em referência foi apresentada em 27 de setembro de 2023 cerca das 10 horas, constando de documento redigido em língua portuguesa. Vem acompanhada do respetivo suporte eletrónico, imprescindível à sua tramitação nas diversas fases do procedimento a que deva ser sujeita. Está assinada por Sua Ex.^a o Vice-Primeiro-Ministro e Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais e Ministro do Desenvolvimento Rural e Habitação Comunitária, em substituição do Primeiro-Ministro, e dela consta a menção à sua aprovação em Conselho de Ministros no dia 25 de setembro do mesmo ano. Traz ainda a devida exposição de motivos, assim como projeto de preâmbulo da lei a aprovar.



Divisão de Apoio ao Plenário

Dando cumprimento ao disposto na primeira parte do n.º 1 do artigo 95.º do Regimento do Parlamento Nacional¹, os serviços de apoio parlamentar competentes numeraram a iniciativa, que passou a ser a Proposta de Lei n.º 2/VI (1.ª).

O Governo apresentou a proposta de lei com pedido de **prioridade e urgência**, o qual foi processado e apreciado pela comissão que se considerou competente para o fazer, nos termos do n.º 3 do artigo 97.º do Regimento do Parlamento Nacional.

Tendo em atenção a urgência requerida, a Sr.ª Presidente do Parlamento Nacional decidiu admitir imediatamente a proposta de lei e, depois de autorizado o processamento de urgência, autorizar que se iniciasse prontamente a sua tramitação, sem esperar pela apresentação da nota de admissibilidade, a qual, **não sendo porém obrigatória**, se destina precisamente a habilitar o órgão competente para admitir ou não iniciativas legislativas com os elementos suficientes para fundamentar a decisão.

2. Oportunidade

A nota de admissibilidade é, assim, condição instrumental para o início do procedimento legislativo. Se não houve possibilidade de a fazer e o procedimento se iniciou sem ela, poderia considerar-se agora **desnecessária**. Entendemos que **não**, tal a complexidade jurídica e institucional das questões envolvidas na matéria central objeto da iniciativa que justificam a devida reflexão em todas as fases procedimentais. Inviabilizada a elaboração da nota de admissibilidade no seu momento próprio, é ainda oportuno analisar conteúdos normativos, diagnosticar problemas, suscitar dúvidas e identificar imperfeições técnicas e gramaticais.

¹ Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de maio.



Divisão de Apoio ao Plenário

3. Competência

Nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º, da alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º e da alínea c) do artigo 116.º da Constituição, do n.º 3 do artigo 11.º da Lei da Publicação dos Atos², das alíneas n) e p) do n.º 2 e do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 46/2023, de 28 de julho (Orgânica do IX Governo Constitucional), e do artigo 90.º do Regimento do Parlamento Nacional, verifica-se que o **Governo** é competente para tomar a iniciativa em apreço e o Conselho de Ministros para a aprovar.

O **Parlamento Nacional**, por seu turno, tem **competência reservada** para aprovar o ato legislativo impulsionado pelo Governo (n.º 4 do artigo 71.º e alínea g) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição).

Compete ao Presidente do Parlamento Nacional, desde que se mostrem preenchidos os indispensáveis requisitos constitucionais, legais e regimentais, admitir a iniciativa, determinando, no mesmo ato, a baixa à comissão ou comissões especializadas permanentes que considere competentes para procederem à sua apreciação inicial e elaborarem o relatório fundamentado a que se refere o n.º 1 do artigo 103.º do Regimento do Parlamento Nacional.

4. Requisitos

Para além do pressuposto da competência, mostram-se também preenchidos os restantes **requisitos materiais e formais** da iniciativa previstos, designadamente, no n.º 2 do artigo 97.º da Constituição, no n.º 1 do artigo 7.º e no n.º 3 do artigo 11.º da Lei

² 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”.



Divisão de Apoio ao Plenário

da Publicação dos Atos e no artigo 90.º, no n.º 1 do artigo 92.º e nas alíneas a), b), c) e d) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 98.º do Regimento do Parlamento Nacional.

5. Processo

O processo a que deve obedecer a tramitação da iniciativa é o **processo legislativo comum**, previsto nos artigos 90.º a 117.º do Regimento do Parlamento Nacional.

6. Conteúdo

6.1. Intenção legislativa

A proposta de lei tem como objetivos principais:

- a) **Retirar** da lei a alterar a referência à Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, propondo-se o Governo aprovar um regime jurídico próprio que defina e enquadre a criação em geral de zonas especiais de economia social de mercado a par com as divisões administrativas de território de primeiro e segundo escalões³;
- b) **Redefinir** o estatuto jurídico de que Ataúro possa gozar, fora do quadro da lei a modificar, mas no respeito pelo estatuto económico “especial” e “apropriado” imposto pela Constituição;
- c) **Incorporar** na lei a modificar normas que constam do Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, daí indevidamente constantes na opinião do proponente, uma vez que devem ser objeto de lei em sentido orgânico-formal (lei parlamentar);

³ Não podendo os sucus, dada a sua natureza jurídica associativa, ser tidos como as divisões administrativas territoriais de terceiro escalão que se possa pensar que são.



Divisão de Apoio ao Plenário

- d) **Expurgar** da lei a alterar conceitos de outros ordenamentos jurídicos desadequados à realidade e “sem qualquer suporte constitucional”, como é o caso das “ordens executivas”;
- e) **Concretizar** melhor o estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno, sendo, designadamente, alteradas disposições sobre o grau de tutela sobre a Região, os objetivos, o poder regulamentar próprio e os atos pelos quais o mesmo se exerce, a autonomia orçamental e financeira, as receitas próprias, os direitos, a responsabilidade política do Presidente da Autoridade, a composição do Conselho Consultivo e o regime tributário (taxas e impostos).

6.2. Opção formal

Começamos por analisar a **técnica legislativa** adotada para o ato legislativo proposto. Entendemos ser incorreto, porque desvirtua a organização do ordenamento legislativo, fazer uma alteração legislativa mudando o próprio título do diploma que se modifica. As alterações que se sucedem a um ato legislativo existente no ordenamento jurídico escrito são-no sempre em relação a esse ato com a denominação que o mesmo tem, que é inalterável. No caso vertente, é fácil explicar a incorreção. Se estamos a alterar a Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que cria a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e estabelece a Zona Especial de Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro (ZEESM), é assim que a mesma deve continuar a chamar-se quando sucessivamente alterada por diplomas posteriores. **O nome nunca muda**, porque a lei é sempre a mesma e o seu título faz parte integrante da sua identidade genética. Ainda por cima, há uma opção legislativa primária através da qual se cria uma nova entidade com alcance e expressão orgânica diferente da que consta do regime jurídico pretensamente modificado. É um regime jurídico novo que transfigura o binómio RAEOA-ZEESM numa só instituição, deixando a entidade com expressão orgânica que até agora tem existido – apesar de continuar com o mesmo *nomen juris* - de ter ligação com o conceito imaterial – a ZEESM – que desaparece por vontade do



Divisão de Apoio ao Plenário

proponente da iniciativa⁴. Desaparecendo a essência do regime jurídico existente, o regime passa a ser outro diferente e deve ser autonomizado em ato legislativo autónomo.

A nosso ver, a técnica legislativa correta é, assim, a de aprovar um **diploma novo** que substitui integralmente o anterior, sem prejudicar a produção dos efeitos do diploma substituído. É, aliás, princípio da sucessão das leis no tempo, consagrado no artigo 11.º do Código Civil, o de que a lei nova (LN) produz efeitos para o futuro e não afeta os efeitos produzidos à sombra da lei antiga (LA). E, de qualquer modo, que efeitos produzidos podem ser afetados pela mera eliminação de um conceito – o da ZEESM – que não chegou a ter qualquer expressão prática. Verdadeiramente, no âmbito da ZEESM nada se consolidou juridicamente, pelo que também sob esse ponto de vista nenhum efeito perverso pode ocorrer na transição da LA para a LN.

Por isso – e reconhecendo que a explicação dada pode não ser fácil de entender – consideramos que o diploma a aprovar pelo Parlamento Nacional, se o aprovar, deve ser **uma nova lei – não uma lei de alteração – com um novo título que exprima o conteúdo de um novo regime jurídico**. É novo, designadamente, porque deixa a entidade central por si criada de estar associada ao conceito que se pretende eliminar. Trata-se, de resto, de uma técnica legislativa que é muito mais simples, através da aprovação de uma nova lei com revogação integral da lei que se pretende substituir, sem que – repete-se – sejam afetadas as regras da sucessão das leis no tempo. Para além disso, tem uma função **ordenadora** e de **simplificação** do sistema legislativo que é importante assinalar. No caso vertente, quatro leis – a original, as duas alterações que já sofreu e a que decorre da proposta de lei – são aglutinadas numa só, diminuindo-se a quantidade de diplomas que proliferam na ordem jurídica. O ordenamento jurídico

⁴ Naturalmente, a nossa pronúncia é de teor meramente técnico, não nos cabendo dizer se concordamos ou não com a proposta legislativa.



Divisão de Apoio ao Plenário

timorense está repleto de casos de reordenação do ordenamento jurídico através de diplomas novos⁵, que só o ajudam a simplificar. Também a forma de lei nova, para além de ser a correta, ajuda a preencher o desiderato da reordenação legislativa.

Em termos procedimentais, a tramitação da proposta de lei fica até facilitada, porque **deixará de existir a parte modificativa do diploma**, para passar a haver apenas o articulado em que consiste a republicação, eventualmente com alterações resultantes da fase da discussão e votação na especialidade.

A nova lei passaria a não ter que se preocupar com as alterações caso a caso à Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, mas apenas:

- a) Chamar-se tão só “Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno”, com um **articulado único, corrido, correspondente ao do texto apresentado na**

⁵ Mas também de casos de alteração imprópria e inaceitável – felizmente raros - de **títulos de leis modificadas por outras leis**, como aconteceu, há bem pouco tempo, com o Decreto-Lei n.º 74/2022, de 24 de outubro, intitulado como “Primeira alteração ao **Decreto-Lei n.º 11/2006, de 12 de abril**, que cria o Instituto de Gestão de Equipamentos de Timor-Leste e aprova os respetivos Estatutos”. O anterior **Instituto de Gestão de Equipamentos de Timor-Leste** foi renomeado como **Instituto de Gestão de Equipamento e Apoio ao Desenvolvimento de Infraestruturas** e o título do Decreto-Lei n.º 11/2006 passou a ser “Cria o Instituto de Gestão de Equipamento e Apoio ao Desenvolvimento de Infraestruturas e aprova os respetivos Estatutos”, fazendo retroagir a 2006 a criação de um instituto que nessa altura ainda não existia. **O nome do Decreto-Lei n.º 11/2006, de 12 de abril, nunca deveria ter mudado**, porque em 2006 o que ele criou foi o Instituto de Gestão de Equipamentos de Timor-Leste e não o Instituto de Gestão de Equipamento e Apoio ao Desenvolvimento de Infraestruturas, cujas atribuições e competências dos seus órgãos nem sequer coincidem com as do anterior instituto. Ficcionar para momento anterior, através da redesignação do diploma alterado, uma coisa que não existia na altura da entrada em vigor do diploma modificado foi um erro. Deveria ter sido feito um **decreto-lei novo** substitutivo do anterior, até porque o regime jurídico que regula a nova entidade é diferente do anterior. Assim, vamos passar a alterar, nas próximas ocasiões, um decreto-lei que na altura em que entrou em vigor (2006) não tinha aquilo que passou a ter com a alteração (em 2022). É uma incorreção que provoca, para além do mais, uma **situação muito bizarra. Queremos evitar o mesmo erro em relação à RAEOA.**



Divisão de Apoio ao Plenário

- proposta de lei como republicação da Lei n.º 3/2014**, mas renumerando-se e reposicionando-se na ordem aritmética certa os artigos agora aditados à Lei n.º 3/2014 segundo a lógica, que abandonaríamos, da alteração ao diploma matriz;
- b) Conter uma **norma revogatória total da Lei n.º 3/2014**, caindo a norma revogatória parcial constante da alínea a) do artigo 4.º da proposta de lei;
 - c) Manter a **norma revogatória apenas dos artigos do Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro**, indicados na alínea b) do artigo 4.º da proposta de lei;
 - d) Recolocar no texto único a aprovar, como **normas finais e transitórias**, as disposições que constam dos artigos 5.º, 6.º e 9.º da proposta de lei;
 - e) Consequentemente, **eliminar**, por desnecessidade, as normas que constituem os artigos 7.º e 8.º da proposta de lei, nela incorporados segundo a opção, que se abandonaria, pela alteração legislativa.

6.3. Trabalhos preparatórios do ato legislativo modificado, por alteração ou, no nosso entendimento, por lei nova

Relembremos agora a *occasio legis* da Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, revisitando alguma da argumentação técnica e política a favor e contra as soluções legislativas adotadas.

Teve origem na **Proposta de Lei n.º 12/III (2.ª)**, onde se verificou estar combinada uma amálgama incoerente de algumas realidades jurídicas provenientes de diferentes sistemas jurídicos estrangeiros, com pitadas dos sistemas das regiões administrativas de Macau e Hong Kong. Apesar de a iniciativa ter sido admitida, algumas das realidades jurídicas propostas enfermavam de inconstitucionalidades e incompatibilidades com o sistema de organização administrativa e divisão territorial consagrado em Timor-Leste. Foram minimizadas muitas das inconsistências e imperfeições detetadas, mas a



Divisão de Apoio ao Plenário

velocidade vertiginosa com que a iniciativa foi tramitada⁶ prejudicou a cautelosa ponderação de muitas das soluções encontradas e um melhor apuro do ato legislativo aprovado.

Imaginando embora as razões políticas que levam o Governo a pedir o processamento urgente da atual proposta de lei, tememos que uma vez mais a tramitação procedimental possa vir a ser precipitada, pelo que sugerimos que todas as questões estruturais, concetuais e terminológicas sejam analisadas e sopesadas com alguma calma e cuidado.

Para tal, começamos por aconselhar a consulta às principais peças do procedimento legislativo que conduziu à Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que aproveitamos para juntar como anexos à presente nota de admissibilidade.

Durante a tramitação da **Proposta de Lei n.º 12/III (2.ª)**, foram produzidos, em momentos processuais distintos, os seguintes documentos que consideramos basilares para a compreensão da *ratio legis* da lei aprovada:

- a) A própria proposta de lei (junta sob **Anexo I**);
- b) A Nota Técnica n.º 7/2014/DIPLN, de 6 de maio de 2014 (junta sob **Anexo II**);
- c) O relatório e parecer da comissão parlamentar especializada competente (junto sob **Anexo III**);
- d) Uma proposta de alteração única apresentada, como contributo, à comissão parlamentar competente que procedeu à discussão e votação na especialidade do texto aprovado na generalidade pelo Plenário do Parlamento Nacional (junto sob **Anexo IV**);

⁶ Desde a entrada na Mesa da proposta de lei até à elaboração do texto final aprovado em votação final global decorreram apenas pouco mais de 20 dias.



Divisão de Apoio ao Plenário

- e) O relatório da discussão e votação na especialidade apresentado pela comissão competente (junto sob **Anexo V**).

Os documentos anexados são apresentados como **contributo** para a análise das matérias mais complexas que concernem ao tema central objeto da iniciativa apresentada. Não exprimem necessariamente a opinião atual dos autores da presente nota de admissibilidade, que infletiram já nalgumas posições defendidas em 2014, designadamente em relação à amplitude dos poderes de tutela a exercer sobre a RAEOA. Constituem, pois, um simples subsídio para o debate que se irá travar.

6.4. Algumas imperfeições do regime jurídico em apreço

Feita uma análise preliminar muito breve do articulado da Lei n.º 3/2014 e da proposta de lei, entendemos dever sugerir que sejam reponderados ou melhor explicados os seguintes artigos da Lei n.º 3/2014:

- a) Artigo 4.º, na redação da proposta de lei, para se perceber se com as ideias de “tutela administrativa”, expressão que, aliás, deveria ser replicada no n.º 1 do preceito e não constar apenas do seu n.º 2, e verificação da legalidade e do mérito de atos e omissões se pretende apenas corrigir expressões tecnicamente menos corretas constantes da redação original (“controlar e fiscalizar a sua atividade administrativa”, por exemplo), mas também alargar o âmbito da tutela a exercer sobre a RAEOA (sabe-se, por exemplo, que com a expressão “superintendência” se pretende um maior grau de ingerência);
- b) Artigo 5.º, na redação original, onde continuam a ser utilizados conceitos, como os de “desenvolvimento inclusivo”, “agricultura comercial”, “praça financeira ética”, “zona franca”, “centro de investigação verde” e “cintura verde”, de difícil compreensão sem explicações legais adicionais.



Divisão de Apoio ao Plenário

7. Redação

Devem ser tidas em conta as regras que, na falta de orientações específicas, se encontram consagradas na Lei da Publicação dos Atos e na Resolução do Governo n.º 21/2019, de 26 de junho⁷.

Cabe, em particular, à comissão que vier a ser designada o controlo da observância das regras de legística formal, em especial no momento da preparação da redação final do texto aprovado em votação final global, sem prejuízo de a Presidente do Parlamento Nacional, quando tenha de o assinar, poder verificar a sua exatidão e propor, se for caso disso, o seu afinamento.

8. Conclusões

Conclui-se que a Proposta de Lei n.º 2/VI (1.ª) reúne as **condições constitucionais, legais e regimentais** para ser **admitida**, afigurando-se correto que a Presidente do Parlamento Nacional a tenha admitido e feito baixar às comissões competentes nos termos dos respetivos despachos, ainda que sem prévia nota de admissibilidade.

⁷ Justamente intitulada “Resolução sobre Legística”.