



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

*Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ
Estrada de Caicoli, Díli, Timor-Leste,*

Telefone: +670 77304258, 78373076; 3331071, 3331184

E-mail: vguterres@pdhj.tl; silvino.saldanha@gmail.com

Díli, 22 de novembro de 2024

**Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Recurso
Dr. Deolindo dos Santos
Caicoli, Díli**

A. Competência do Tribunal de Recurso

1. No domínio das questões jurídico-constitucionais, compete ao Supremo Tribunal de Justiça apreciar e declarar inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado [artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)]. A referida competência encontra-se prevista também no artigo 42.º, n.º 1, alínea c) da Lei n.º 25/2021, de 2 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12/2022, de 21 de dezembro (Lei da Organização Judiciária).
2. Conforme a estipulação do n.º 2 do artigo 164.º da CRDTL, até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça, os poderes atribuídos pela CRDTL a este Tribunal são exercidos pela Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste. Atualmente o Tribunal de Recurso é a Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente no nosso país. Assim, o Tribunal de Recurso é a instância competente para apreciar e declarar inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado no domínio das questões jurídico-constitucionais.
3. órgãos do Estado no domínio das questões jurídico-constitucionais.

B. Objeto de fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade

4. O texto constitucional determina que a fiscalização de constitucionalidade incide sobre atos que possuem valor legislativo, englobando atos legislativos (leis e decretos-leis) e atos normativos que incluem regulamentos [artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da CRDTL].
5. A norma objeto do presente processo de fiscalização da constitucionalidade consta do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro. Assim, a norma ora levantada pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Recurso.

C. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

6. A alínea f) do artigo 150.º da CRDTL estabelece que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça pode solicitar fiscalização abstrata (sucessiva) da constitucionalidade.
7. Legislação infraconstitucional reafirma o preceito constitucional indicado no número anterior. A alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio (Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça), alterada pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho, dispõe que compete ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça requerer junto do Supremo Tribunal de Justiça, a declaração de inconstitucionalidade de leis, incluindo verificação da inconstitucionalidade por omissão, nos termos dos artigos 150.º e 151.º da CRDTL.
8. Nos termos da alínea f) do artigo 150.º da CRDTL, é claro que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça possui legitimidade processual ativa para fazer fiscalização abstrata (sucessiva) da constitucionalidade de normas em vigor. Assim, o Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, pode ser submetido pelo Provedor ao Tribunal de Recurso para ser apreciado judicialmente.

D. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

9. O Decreto-Lei n.º 8/2003, de 18 de junho, previa a atribuição de veículos do Estado aos titulares de cargos de direção e chefia, bem como aos funcionários da Administração Pública no exercício das suas funções.

10. O Conselho de Ministros aprovou em 20 de setembro de 2021 o esboço de Decreto-Lei que veio a ser o Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte. Este diploma legislativo entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, mas com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2022. O Governo efetuou a aprovação deste diploma, invocando como base, a alínea d) do artigo 116.º da CRDTL e do n.º 2 do artigo 67.º da Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho.
11. As regras relativas à atribuição e uso de veículos do Estado encontravam-se desatualizadas. Assim, surgiu a necessidade de estabelecer novas regras que permitam uma gestão mais eficiente e o controlo dos custos associados. Com a aprovação das novas regras, tornou-se necessário efetuar alguns ajustes ao Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte.
12. No ato de aprovação do diploma legislativo supramencionado, o Governo argumentou que o processo de construção do Estado e o aumento do número de dirigentes e funcionários da Administração pública a nível nacional, regional e municipal, implicando um aumento significativo das despesas de manutenção, com combustível e com outros custos associados. Assim, tornou-se necessário introduzir medidas concretas para minimizar as despesas associadas à atribuição de veículos do Estado e promover a racionalização do parque automóvel público.
13. No ato de alteração ao Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, através do Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, o Governo somente inseriu a atual redação do n.º 8 do artigo 5.º. Os restantes preceitos mantiveram-se inalterados nesta primeira alteração.
14. O Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, cria e regula o subsídio mensal de transporte, a ser atribuído a todos os titulares de cargos de direção e chefia da Administração Pública, bem como aos funcionários públicos e agentes do regime geral das carreiras da Administração Pública.
15. O subsídio mensal de transporte é uma prestação pecuniária que visa compensar os custos regulares incorridos pelos seus beneficiários com transporte entre o domicílio dos mesmos e o seu local de trabalho (artigo 2.º, n.º 1).
16. Beneficiam do subsídio mensal de transporte previsto no número anterior, os titulares de cargos de direção e chefia da Administração Pública e os funcionários públicos e agentes do regime geral das carreiras da Administração Pública (artigo 2.º, n.º 2).
17. O valor do subsídio mensal de transporte pago ao pessoal da Administração Pública encontra-se referido abaixo (a que se refere o n.º 1 do artigo 3.º):
 - Diretores-Gerais e equiparados: US\$150
 - Diretores-Nacionais, Diretores Municipais e equiparados: US\$100
 - Chefes de Departamento e equiparados: US\$75

Chefes de Secção e equiparados: US\$50
Funcionários Públicos: US\$25

18. Nenhum outro valor para além do previsto no número anterior pode ser pago a título de subsídio mensal de transporte ou de reembolso de despesas efetuadas com transportes no exercício de funções, sem prejuízo da atribuição das ajudas de custo previstas na lei (n.º 2 do artigo 3.º).
19. Quanto à aquisição do direito e pagamento, o artigo 5.º diz o seguinte:

Artigo 5.º
Aquisição do direito e pagamento

1. O direito ao subsídio mensal de transporte adquire-se a partir do mês em que o beneficiário inicia o exercício de funções e cessa no mês em que o beneficiário cessa o exercício de funções, sem prejuízo de disposições legais que expressamente prevejam o seu pagamento a algum dos beneficiários após ter cessado o exercício de funções.
2. O pagamento do subsídio mensal de transporte é realizado pela entidade responsável pelo pagamento da remuneração mensal do beneficiário.
3. O pagamento do subsídio mensal de transporte inicia-se no mês em que o beneficiário adquire o direito ao subsídio mensal de transporte e cessa no mês em que o beneficiário perde o direito ao subsídio mensal de transporte, sem prejuízo do n.º 5.
4. O pagamento é sempre realizado pelo montante mensal total independentemente do dia do mês em que o início ou a cessação de funções ocorrer.
5. Em relação aos titulares de cargos de direcção e chefia da Administração Pública, o pagamento só é efetuado após a nomeação do beneficiário para o cargo de direcção e chefia ter sido publicada no Jornal da República, sem prejuízo do pagamento retroativo dos montantes do subsídio mensal de transporte relativos ao período que medeia entre a data da nomeação e a data da publicação.
6. O subsídio mensal de transporte é pago mensalmente juntamente com a remuneração mensal auferida pelo beneficiário.
7. O pagamento do subsídio mensal de transporte suspende-se nas situações em que, nos termos da lei, se suspende o pagamento da remuneração.
8. O pagamento do subsídio mensal de transporte suspende-se igualmente caso seja atribuído ao beneficiário veículo do Estado para fins pessoais, desde a data da produção de efeitos da atribuição até à data da sua cessação.

9. O montante acumulado anual do subsídio mensal de transporte é de 12 vezes o seu valor mensal.
10. O pagamento aos beneficiários de vencimento extraordinário ou qualquer outro pagamento equivalente à remuneração mensal não confere o direito a receber qualquer montante adicional por conta de subsídio mensal de transporte para além do previsto nos números anteriores.
20. Em deslocações diárias a local de trabalho e regresso a casa, o custo de transporte pagável não é determinado por cargo ocupado. Por outras palavras, quando um diretor nacional utiliza serviços de transporte público, este diretor não paga uma quantia mais que quantia paga por um funcionário público não titular de cargo. Um taxista não cobra os serviços de transporte prestados com base em posição ocupada na Administração Pública. Os serviços de transporte fornecidos por *Microlet* têm preços fixos em relação a passageiros para além de estudantes. Assim, a diferenciação de subsídio de transporte, com base só em cargos públicos ocupados, é uma discriminação de tratamento, de entre os funcionários públicos e os agentes da Administração Pública titulares de cargo e não titulares de cargo.
21. Esta prática discriminatória põe em causa o artigo 16.º da Constituição cuja citação se encontra abaixo escrita:

Artigo 16.º
(Universalidade e igualdade)

1. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres.
2. Ninguém pode ser discriminado com base na cor, raça, estado civil, sexo, origem étnica, língua, posição social ou situação económica, convicções políticas ou ideológicas, religião, instrução ou condição física ou mental.

"Este preceito [artigo 16.º] agrega dois princípios gerais em matéria de direitos fundamentais: o princípio da universalidade, segundo o qual todas as pessoas, pelo simples facto de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres, e o princípio da igualdade, segundo o qual todas as pessoas são iguais perante a lei, não podendo ser privilegiadas ou desfavorecidas, em função de condições subjetivas como a raça, o sexo ou a religião. A base constitucional de ambos os princípios é o respeito pela dignidade da pessoa humana, enunciado no art. 1.º, n.º 1, da Constituição, que impõe o reconhecimento do igual valor de todos os seres humanos, independentemente da sua situação económica, social, cultural e política".¹

¹ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.68.

22. "O princípio da igualdade exige, essencialmente, que os indivíduos se encontrem, perante o Direito ("lei" surge aqui como sinónimo de ordem jurídica), em igual posição no que toca à titularidade de direitos e deveres. Daqui decorrem três dimensões distintas, mas complementares, do princípio da igualdade: a) a proibição do arbítrio, ou seja, a inadmissibilidade de diferenciações de tratamento desprovidas de qualquer justificação razoável (de acordo com critérios objetivos e constitucionalmente relevantes), bem como de tratamento igual para situações claramente desiguais; b) a proibição de discriminação, ou seja, a ilegitimidade de diferenciações entre indivíduos baseadas em categorias meramente subjetivas como as elencadas no n.º 2 deste artigo; c) a obrigação de diferenciação, ou seja, o dever dos poderes públicos de, perante as desigualdades de facto existentes na sociedade (físicas, económicas, culturais), adotarem mecanismos de compensação e de criação de oportunidades para os grupos mais desfavorecidos (discriminação positiva)".²

23. "O princípio da igualdade vincula todas as funções estaduais. O legislador está proibido de instituir discriminações ilegítimas e obrigado a eliminar as desigualdades de facto impeditivas do exercício de direitos fundamentais".³

24. A base constitucional de ambos os princípios é o respeito pela dignidade da pessoa humana, enunciado no artigo 1.º, n.º 1, da Constituição, que impõe o reconhecimento do igual valor de todos os seres humanos, independentemente da sua situação económica, social, cultural e política.

25. O Valor do subsídio mensal de transporte pago ao pessoal da Administração Pública mencionado no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, levanta preocupação por haver discriminação em termos de montante, tendo como base a hierarquização de cargos ocupados. Esta diferenciação demonstra claramente uma prática discriminatória com base em posição ocupada no exercício das funções públicas.

26. Para além de haver violação do preceito constitucional consagrado no artigo 16.º, a legislação infraconstitucional também se encontra em causa. O Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, dispõe nos seus n.ºs 2 e 3 do artigo 8.º o seguinte:

2. O funcionário público receberá salário igual por trabalho igual.

3. Nenhum funcionário público será discriminado nas compensações, condições, benefícios ou privilégios de emprego.

² Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.

³ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.

27. Há discriminação no que toca à determinação de benefícios pecuniários atribuídos ao pessoal da Administração Pública decorrentes do exercício das funções públicas. Assim, a cláusula prevista no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, fere também o n.º 3 do artigo 8.º do Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho.
28. A diferenciação de pacote salarial com base em cargos ocupados pode ser justificada pelo volume de trabalho, complexidade e grau de responsabilidade de cada cargo. Por isso, são aceitáveis os diferentes montantes de salário na Administração Pública, tendo em conta cargos ocupados.
29. Em diversas entidades públicas, estabelecem-se montantes iguais para subsídio de alimentação. Dentro das FALINTIL-FDTL, todo o pessoal recebe uma quantia de USD10 por dia, não havendo montantes diferentes com base em divisas e cargos. Todos os membros da Polícia Nacional de Timor-Leste também recebem USD10 por dia. Na Presidência da República determina-se uma quantia de USD7,50 por dia para todo o pessoal. Todo o pessoal administrativo do Parlamento Nacional recebe USD7,50 por dia. Todos os funcionários públicos e agentes da Administração Pública na Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça auferem uma quantia de USD50 por mês. Não se faz distinção deste benefício com base em cargos ocupados. Este facto parece ser justo, tendo em conta que os preços de alimentação em lojas ou em mercados, não se determinam com base em cargos ou divisas de pessoas.
30. O raciocínio aplicado ao subsídio de alimentação indicado no número anterior deve ser implementado também em determinar o montante do subsídio de transporte gozado pelo pessoal da Administração Pública.
31. O subsídio de transporte não deve ser determinado com base em cargos ocupados. Quando um diretor nacional utiliza serviços de transporte público, este diretor não paga uma quantia mais que quantia paga por um funcionário público não titular de cargo. Um taxista não cobra os serviços de transporte prestados com base em posição ocupada na Administração Pública. Os serviços de transporte fornecidos por *Microlet* têm preços fixos em relação a passageiros para além de estudantes. Assim, a diferenciação de subsídios de transporte, com base só em cargos públicos ocupados, é uma discriminação de tratamento, de entre os funcionários públicos e os agentes da Administração Pública titulares de cargo e não titulares de cargo.
32. Os critérios de diferenciação de montantes de subsídio de transporte que o legislador adotou como fator de ponderação, não são compatíveis com os valores que o texto constitucional e legal pretende salvaguardar.
33. Todos os funcionários públicos e agentes da Administração Pública devem receber um montante igual, independentemente dos cargos ocupados. Assim, os montantes acima de USD25 (montante recebido pelos funcionários públicos e agentes de Administração Pública não titulares de cargo) devem ser declarados inconstitucionais. Mantém-se o gozo do subsídio para todo o pessoal, mas somente

o montante mais baixo atualmente auferido (i.e. USD 25 para todos os trabalhadores).

34. Dito de outro modo, todo o pessoal titular de cargo continua a gozar deste subsídio, juntamente com o pessoal não titular de cargo, mas com montante reduzido para que haja igualdade de tratamento na Administração Pública (i.e. o montante mais baixo já existente legalmente).

E. Pedido

Com os fundamentos supraexpressos, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça solicita que o Douto Tribunal de Recurso:

- I. Declare inconstitucional a diferenciação dos montantes do subsídio de transporte prevista no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, por infringir os princípios da universalidade e da igualdade consagrados no artigo 16.º da CRDTL, mas com salvaguarda do gozo deste subsídio com valor reduzido indicado no ponto III abaixo.
- II. Declare ilegal a diferenciação dos montantes do subsídio de transporte prevista no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, que cria o subsídio mensal de transporte, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, por violar o princípio da igualdade previsto no n.º 3 do artigo 8.º do Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, mas com salvaguarda do gozo deste subsídio com valor reduzido mencionado no ponto III abaixo.
- III. Mantenha o pagamento do subsídio de transporte para todos os funcionários públicos e agentes da Administração Pública, mas somente o montante mais baixo atualmente auferido (i.e. USD25 para todos os trabalhadores independentemente de serem titulares de cargo ou não). Assim, os diretores-gerais, os diretores-nacionais, os diretores municipais, os chefes de departamento, os chefes de secção e outros cargos equiparados receberão também o montante de USD25 por mês, juntamente com os funcionários públicos e agentes da Administração Pública em geral.


Virálio da Silva Guterres Lamékan
Provedor de Direitos Humanos e Justiça

