



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

FORMULARIO DO DESPACHO

Nº. DESPACHO: 275/PDHJ/VI/2025

Origem	Tribunal Recurso	
Nº. Ref.	-	
Destinatário	Provedor de Direitos Humanos e Justiça	
Data entrada	12/06/2025	
Assunto	- Notificação Acórdão.	
Classificação	Urgente ☒ Importante ☐ Normal ☐	
Comentário do despacho	- Pro Uqjap, fazer no avulso br. - Publicar no website no página Fb. Vijil 17-6-2025	
Direções	Provedor Adjunto Boa Governação	☒
	Provedora Adjunta Direitos Humanos	☒
	Secretário Executivo	☒
	Gabinete de Relações Públicas e Coordenação Institucional do Provedor	☒
	Gabinete de Inspeção da PDHJ	☒
	Unidade de Assistência Jurídica, Administrativa e Pesquisa	☒
	Direção de Fiscalização e Recomendação	☒
	Direção Promoção	☒
	Direção de Assistência Pública	☒
	Direção de Investigação	☒
	Direção de Administração e Finanças	☒
	Direção de Gestão de Recurso Humanos	☒

Dili 17/6/2025


Virgílio da Silva Guterres
Provedor
TIMOR - LESTE



TRIBUNAL RECURSO

NUC Nº : 0102/24.TRDIL

02/Const/2024/TR

Exmº Senhor/Exelentísimu Señór
Provedor de Direitos Humanos e Justiça
Díli, Timor-Leste

Assunto: Notificação Acórdão

Fica V. Excelência Notificado de todo o conteúdo do acórdão dos Juízes do Tribunal de Recurso de que se anexa Cópia.

Com os melhores cumprimentos,

Dili, 05/06/2025
O Oficial de Justiça

Manuel Francisco

CERTIDÃO/SERTIDAUN

Fui notificado em/Simu notifikasaun ida-ne'e loron ____ / ____ / ____

Recebi a cópia a que se refere a notificação./Simu mos kópia.

Nome/Naran _____

Assinatura/Asinatura _____

Oficial de Justiça/Ofisiál Justisa

NomeNaran _____

Assinatura/Asinatura _____

Pro Uryap
- Fêla análise tod' lura
após o b' notificação.
- Publihe ilo PDH. me
página eletrônica
17/6/2025



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR

NUC: 0102/24.TRDIL

Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Maria Natércia Gusmão (Relatora), Deolindo dos Santos e Duarte Tílmán Soares.

I. Relatório

O Senhor Provedor dos Direitos Humanos e Justiça (PDHJ) requereu a *Fiscalização Abstrata Da Constitucionalidade do 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, que fixa montantes diferenciados para o subsídio mensal de transporte atribuído ao pessoal da Administração Pública*, pedindo a este Tribunal de Recurso para:

" 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 nº 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.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

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. USD 25 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 USD 25 por mês, juntamente com os funcionários públicos e agentes da Administração Pública em geral.

O Senhor Provedor fundamentou o seu pedido nos seguintes termos:

O Dec.-Lei nº 21/2021 de 10 de Novembro, que veio a ser alterado pelo Dec.-Lei nº 80/2022 de 9 de Novembro, criou e regulou o subsídio mensal de transporte a atribuir a todos os titulares de cargos de direção e chefia, bem como aos funcionários públicos e agentes do regime geral das carreiras da administração pública, em substituição da atribuição dos veículos do Estado no exercício das suas funções previsto no Dec.-Lei nº 8/2003 de 18 de Junho.

Aquele diploma prevê no art. 3º, nº 1 um valor de subsídio mensal de transporte diferente em função da categoria dos beneficiários. Contudo, o custo das deslocações entre o domicílio e o local de trabalho não é diferente em função do cargo ocupado.

Assim, a lei prevê uma discriminação de tratamento sem justificação que viola o princípio da universalidade e igualdade previsto no art. 16º, nº 1 e 2 da Constituição que radicam na dignidade da pessoa humana prevista no art. 1º, nº 1 do mesmo diploma

Viola igualmente o art. 8º, nº 2 e 3 do Estatuto da Função Pública aprovado pela Lei nº 8/2004 de 16 de Junho, alterada pela Lei nº 5/2009 de 15 Julho, porque há discriminação de benefícios pecuniários atribuídos.

A diferenciação salarial em função dos cargos justifica-se pelo volume de trabalho, complexidade, etc.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Do mesmo modo que o subsídio de alimentação é igual para todos os funcionários de um mesmo organismo, também o subsídio de transporte do pessoal da Administração Pública deve ser o mesmo sendo que se entende que deve ser fixado no valor de USD 25,00.

*

O Parlamento Nacional e o Governo pediram a prorrogação do prazo para se pronunciarem, o que foi deferido.

*

O Ministério Público pronunciou-se suscitando como questão prévia que, caso venha a ser declarada a inconstitucionalidade requerida, não incumbe ao Tribunal substituir-se ao legislador fixando o valor do subsídio considerado justo, sob pena de violação da separação de poderes prevista no art. 69º da Constituição.

O princípio da igualdade, na dimensão de proibição de discriminação, não exige uma igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento. Exige é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas do ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade.

No caso em apreço, se o legislador, com a aprovação do Dec.-Lei nº 21/2021 de 10 de Novembro, pretendeu minimizar as despesas associadas à atribuição de veículos do Estado e promover a racionalidade do parque automóvel do Estado e em substituição atribuiu um subsídio de transporte, esse objetivo é assegurado atribuindo a todos os beneficiários uma prestação pecuniária igual.

Se a diferenciação de subsídio não decorre de custos reais (exemplo distancia, acesso e regularidade de transporte público), mas apenas do cargo ocupado, a mesma é injustificada, irrazoável e sem fundamento material.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Defende, assim, a inconstitucionalidade da diferenciação do subsídio de transporte apenas e só em função do cargo por consagrar um privilégio indevido para quem exerce cargos de direção e chefia em detrimento dos demais funcionários da administração pública.

*

O Governo pronunciou-se suscitando a questão prévia relacionada da ausência de conclusões no requerimento do Provedor de Direitos Humanos e Justiça ao arrepio do disposto nos art. 434º, nº 3 e 441º, nº 1 do C.P.C..

O princípio da igualdade e não discriminação previsto no art. 16º da Constituição consubstancia o tratamento igual das situações que são iguais, bem como o tratamento diferente das situações que são diferentes. Esta norma não impede a diferenciação de tratamento, mas apenas exige que essa diferenciação não seja arbitrária e se fundamente em justificações razoáveis, racionais seguindo critérios objetivos.

No caso em apreço a distinção baseada no cargo/posição hierárquica é uma das justificações mais objetivas e racionais existentes na lei laboral. Os titulares de cargos na Administração Pública quanto mais elevados mais obrigações e responsabilidades têm daí que sejam recompensados com salários e subsídios mais elevados. Exemplo disto estão previstos no Estatuto Remuneratório dos titulares de cargos políticos, Regime do Suplemento Remuneratório da Administração Pública e Ajudas de Custo nas Deslocações ao Estrangeiro.

É verdade que o preço da Microlet ou do Táxi é igual para todos, mas a dignidade e a representação do Estado exigem custos mais elevados para utilizarem meios de transportes mais adequados ao seu estatuto. Não faz sentido entender-se que o Presidente da República ou o Primeiro-Ministro devem usar a Microlet para se deslocarem de casa para o local de trabalho.

Acresce que, nos termos do art. 2º, nº 1 b), c) e d) do Dec.-Lei nº 8/2003 de 18 de Junho, diploma que previa o Regulamento de Atribuição e Uso dos Veículos Automóveis do Estado, era

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

comum atribuir um veículo do Estado aos titulares de cargos de direção e chefia (sendo que aos funcionários público o podia sere excecionamente), mas foi decidido pela Resolução do Governo nº 130/2021 de 29 de Setembro limitar a atribuição e uso de veículos do Estado e nesse ano de 2021 o Governo ordenou a cessação de atribuição de tais veículos e a devolução dos mesmos. O Dec.-Lei nº 21/2021 de 10 de Novembro, com a criação do Subsídio Mensal de Transporte, pretendeu compensar os custos acrescidos que os anteriores beneficiários de veículos de Estado teriam após a entrega dos mesmos. Apesar da maioria dos funcionários Públicos não ser beneficiária do direito de uso de veículo do Estado, o legislador optou por atribuir o subsídio de transportes a todos os funcionários públicos, titulares ou não de cargos de direção e chefia.

Por outro lado, resulta do art. 18º do Regime dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública que este pessoal tem isenção de horário e pode ter que fazer horas adicionais à noite ou fins de semana e feriados pelo que pode ter que se deslocar mais vezes que o resto do pessoal e nos termos do art. 3º, nº 1 do Dec.-Lei nº 21/2021, de 10 de novembro nenhum outro valor pode ser pago.

Assim, inexistente qualquer arbítrio na diferenciação em causa, pelo contrário a mesma tem uma explicação lógica e racional baseadas em circunstâncias concretas que requerem dos titulares de cargos de chefia e direção maiores despesas em função das exigências do exercício dessas funções. De modo algum, se verifica a violação do princípio da igualdade sendo a disposição legal em causa conforme à constituição e legal.

Por fim, de qualquer maneira, o Tribunal nunca poderia alterar a lei, sob pena de violação do princípio de separação de poderes.

E, para a hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade da norma em apreço com força obrigatória geral, os efeitos dessa eventual declaração devem produzir-se apenas para o futuro em prol do princípio da segurança jurídica da proteção da confiança de forma a atenuar os riscos da incerteza e da insegurança que uma tal declaração teria no presente caso.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Termina pedindo que o Tribunal de Recurso se pronuncie pela constitucionalidade do 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 e, consequentemente, pela legalidade da referida norma.

Nos mesmos termos e nos melhores de Direito, deve o Douto Tribunal pronunciar-se, ainda, pela impossibilidade de modificar o disposto no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, em conformidade com o princípio da separação de poderes constitucionalmente consagrado.

*

Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

*

II. Fundamentação

Antes do mais, vamos apreciar as **questões prévias** suscitadas.

Não assiste razão ao Governo quando defende que o requerimento do Provedor de Direitos Humanos e Justiça devia conter conclusões nos termos do 441º, n.º 1 do Código de Processo Civil (CPC), sob pena deste Tribunal estar impedido de conhecer o pedido.

Importa esclarecer que a presente iniciativa não configura um recurso jurisdicional comum, mas antes um pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas promovido ao abrigo do artigo 150.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL).

A fiscalização abstrata tem natureza objetiva e concentrada visando assegurar a supremacia da Constituição e a conformidade das normas jurídicas com os princípios constitucionais. A sua função é de proteção da ordem jurídico-constitucional em si mesma independentemente de interesses subjetivos

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

ou de partes litigantes, razão pela qual não está subordinada com igual rigor às exigências formais previstas para os recursos jurisdicionais típicos, como é o caso da exigência de conclusões formais.

Embora Timor-Leste não disponha ainda de normas processuais próprias e autónomas para os processos de fiscalização da constitucionalidade e se apliquem subsidiariamente as regras do CPC deve prevalecer o princípio da instrumentalidade das formas (artigo 6.º do CPC), bem como os princípios do acesso à justiça e da efetividade da proteção jurisdicional (artigo 9.º do CPC).

O pedido apresentado pelo PDHJ encontra-se clara e suficientemente identificado e fundamentado, sendo facilmente compreensível o seu objeto: a inconstitucionalidade da norma constante do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022. A ausência de conclusões formais não prejudica a inteligibilidade do pedido, nem compromete o exercício da função jurisdicional.

Como refere Gomes Canotilho, "[a] fiscalização da constitucionalidade [...] visa o controlo objetivo de normas, e não a resolução de um litígio intersubjetivo" (Gomes Canotilho & Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 852). E também o Tribunal Constitucional português tem reiterado que, nestes processos, "os requisitos formais das peças processuais não podem ser entendidos de modo a impedir o acesso efetivo à justiça constitucional" (cf. Acórdão n.º 197/90 do TC Português).

Conclui-se, portanto, que a ausência de conclusões formais não obsta ao conhecimento do pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade pelo que a presente questão deverá ser indeferida.

Ou seja, assim, tendo em conta a natureza do processo, o interesse público em causa e a clareza do pedido formulado pelo PDHJ, entende-se que não se verifica qualquer obstáculo à apreciação do mérito da causa, devendo a presente ação prosseguir para apreciação substancial da questão de constitucionalidade suscitada.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Por outro lado, vem o Ministério Público sustentar, e com razão, que, para a hipótese de vir a ser declarada a inconstitucionalidade, o Tribunal de Recurso, no exercício da fiscalização abstrata da constitucionalidade, não tem competência para se substituir ao legislador, designadamente fixando o conteúdo de normas jurídicas, como seria o caso da definição de um valor uniforme de subsídio de transporte para todos os funcionários públicos.

Com efeito, como sublinham Jorge Miranda e Rui Medeiros “ao Tribunal Constitucional não compete legislar, mas apenas controlar a constitucionalidade das normas jurídicas que integram o ordenamento”. O juízo de inconstitucionalidade é um juízo de validade jurídica e não um juízo de mérito político ou de conveniência legislativa”. Só assim se respeita o princípio de separação de poderes previsto no art. 69º da CRDTL.

Assim, a eventual declaração de inconstitucionalidade de uma norma jurídica não pode implicar automaticamente a imposição de uma norma substitutiva ou de um regime transitório criado pelo próprio Tribunal. Cabe exclusivamente ao legislador suprir o vazio normativo que venha a resultar da declaração de inconstitucionalidade, respeitando o quadro constitucional vigente.

Reconhecemos, no entanto, que em contextos excecionais, a jurisprudência constitucional (nomeadamente portuguesa e brasileira) admite formas atenuadas de pronúncia, como:

- A interpretação conforme à Constituição, que consiste em declarar a norma constitucional apenas se interpretada em determinado sentido;

- Ou, em casos raros, a pronúncia aditiva, que consiste em declarar a norma inconstitucional por omissão, exigindo que o legislador regule determinada matéria em respeito à Constituição.

Contudo, tais vias requerem pressupostos rigorosos que não se mostram verificados no presente caso. Assim, o pedido do Requerente, na parte em que solicita ao Tribunal que determine o pagamento do subsídio pelo valor mais baixo (USD 25), não pode ser atendido por carecer de base legal e por ultrapassar os limites funcionais da jurisdição constitucional.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Nestes termos, acolhe-se, nesta parte, a posição do Ministério Público, no sentido de que, no caso da norma vir a ser declarada inconstitucional com força obrigatória geral, não compete ao Tribunal de Recurso fixar valores substitutivos para os subsídios de transporte, devendo limitar-se a apreciar a conformidade constitucional da norma impugnada com os parâmetros constitucionais indicados no pedido.

*

Da alegada inconstitucionalidade por violação do princípio da universalidade e da igualdade

A norma cuja constitucionalidade é questionada consta do n.º 1 do art. 3.º do Decreto-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, diploma que criou e regulou o subsídio mensal de transporte a atribuir a todos os titulares de cargos de direção e chefia, bem como aos funcionários públicos e agentes do regime geral das carreiras da administração pública. Defende o Requerente que a mesma viola o princípio da universalidade e da igualdade

Antes de avançarmos vamos debruçar-nos acerca do contexto em que o mencionado diploma surgiu.

Pelo Dec.-Lei n.º 8/2003 de 18 de Junho foi aprovado o Regulamento de Atribuição e Uso dos Veículos do Estado. No art. 1.º, n.º 3 deste diploma lê-se que *Consideram-se veículos do Estado, para efeitos deste diploma, todos os veículos de transporte de funcionários do Estado ou de pessoas ao serviço do Estado (...).* Nos termos do art. 2.º, n.º 1 e 2 os veículos afetos ao Governo serão atribuídos prioritariamente, em função das disponibilidades e para fins exclusivamente profissionais aos membros do Governo, Diretores Gerais, entre outros, bem como a outros funcionários de categorias diferentes por razões estritamente relacionadas com o serviço.

O Governo, através da Resolução n.º 130/2021 de 29 de setembro, referente à Gestão e Realocação de Veículos do Estado resolveu *Aprovar no prazo de três meses um novo regulamento de atribuição e*

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

uso de veículos do Estado, que limite a atribuição e uso de veículos, substituindo o regulamento anexo ao Decreto-Lei n.º 8/2003, de 18 de junho. Na origem desta resolução estiveram os elevados custos com a aquisição, manutenção e combustível, por vezes sem justificação, e a necessidade de redução da despesa pública.

Neste contexto surge o Dec.-Lei n.º 21/2021, de 10 de novembro, diploma que criou e regulou o Subsídio Mensal de Transporte a atribuir a todos os titulares de cargos de direção e chefia, bem como aos funcionários públicos e agentes do regime geral das carreiras da administração pública (art. 1º). Segundo o preâmbulo este subsídio é atribuído em substituição da atribuição de veículos do Estado.

Segundo este diploma tal subsídio traduz-se numa prestação pecuniária que visa compensar os custos regulares incorridos pelos seus beneficiários com o transporte entre o domicílio e o seu local de trabalho (art. 2º, n.º 1).

No que concerne ao seu valor dispõe o art. 3º:

1. O subsídio mensal de transporte tem o valor constante do anexo ao presente diploma, que dele faz parte integrante.

2. 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.

No Anexo referido neste art. 3, n.º 1 consta o seguinte:

Valor do subsídio mensal de transporte

Beneficiário – Valor

Diretores Gerais e equiparados – US\$ 150

Diretores Nacionais, Diretores Municipais e equiparados – US\$ 100

Chefes de Departamento e equiparados – US\$ 75

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Chefes de Secção e equiparados – US\$ 50

Funcionários Públicos – US\$ 25

Este Dec.-Lei foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 80/2022, de 9 de novembro, que alterou a redação do art. 5º referente à aquisição do direito e pagamento, que aprovou o Regulamento de Veículos do Estado e que revogou o Dec.-Lei n.º 8/2003 de 18 de junho, Regulamento de Atribuição e Uso dos Veículos do Estado.

O novo regulamento, nos n.º 1 e 2 do seu art. 15.º, referente à utilização para fins profissionais, preceitua que podem beneficiar de veículo do Estado em regime temporário ou em regime permanente os titulares de cargos políticos, os titulares de órgãos de direção máxima, os titulares de cargos de direção e chefia e os trabalhadores dos serviços e entidades do Setor Público Administrativo que efetuem deslocações para realização de serviço público ou cujas funções exijam a realização frequente de deslocações em serviço público e em que a atribuição de veículo em regime permanente seja logística e economicamente do interesse público.

Vejamos agora as disposições constitucionais alegadamente violadas.

Dispõe o art. 16º da CRDTL, sob a epígrafe “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.*

O princípio da universalidade previsto na segunda parte do n.º 1 é “O primeiro princípio geral dos direitos (e dos deveres) fundamentais (...). Todas as pessoas, só pelo facto de serem pessoas, são, por isso mesmo, titulares de direitos (e deveres) fundamentais, são sujeitos constitucionais de direitos e deveres” como referem Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in* Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, 4ª Edição Revista, Coimbra Editora, p. 328.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

O princípio da igualdade previsto na primeira parte do nº 1 e nº 2 é, como referem os mesmos autores na obra citada, “um dos princípios estruturantes do sistema constitucional global, conjugando dialeticamente as dimensões liberais, democráticas e sociais inerentes ao conceito de *Estado de direito democrático e social* (...)” (p. 336).

“O princípio da igualdade tem a ver fundamentalmente com **igual posição em matéria de direitos e deveres** (...)” (p. 338)

“O seu âmbito de proteção abrange (...) as seguintes dimensões: (a) *proibição de arbítrio* (...); (b) *proibição de discriminação* (...); (c) *obrigação de diferenciação* (...)”

“(...) A **proibição de arbítrio** constitui um limite externo da liberdade de conformação ou de decisão dos poderes públicos, servindo o princípio da igualdade como princípio negativo de controlo (...). Nesta perspectiva o princípio da igualdade exige positivamente um tratamento igual de situações de facto iguais e um tratamento diverso de situações de facto diferentes. Porém, a vinculação jurídico-material do legislador ao princípio da igualdade não elimina a liberdade de conformação legislativa, pois a ele pertence, dentro dos limites constitucionais, definir ou qualificar as situações de facto ou as relações da vida que hão-de funcionar como elementos de referência a tratar igual ou desigualmente. Só quando os limites externos da “discrecionabilidade legislativa” são violados, isto é, quando a medida legislativa não tem adequado suporte material, é que existe uma “infracção” do princípio da igualdade enquanto proibição de arbítrio. (...)” (p. 339).

“(...) A **proibição de discriminação** (nº 2) não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento. A Constituição indica, ela mesma, um conjunto de *factores de discriminação ilegítimos* (nº 2). (...)”

O que se exige é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas sob o ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade e não se baseiem em qualquer motivo constitucionalmente impróprio. As diferenciações de tratamento podem ser legítimas



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

quando: (a) se baseiem numa distinção objetiva de situações; (b) não se fundamentem em qualquer dos motivos indicados no n.º 2; (c) tenham um fim legítimo segundo o ordenamento constitucional positivo; (d) se revelem necessárias, adequadas e proporcionais à satisfação do seu objetivo.

Quando houver um *tratamento desigual* impõe-se uma justificação material da *desigualdade*. É óbvio que quer o *fim*, quer os *critérios* do tratamento desigual têm de estar em conformidade com a Constituição. (...)” (p. 340)

“(…) A **obrigação de diferenciação** para se compensar a desigualdade de oportunidades significa que o princípio da igualdade tem uma *função social*, o que pressupõe o dever de eliminação ou atenuação, pelos poderes públicos, das desigualdades sociais, económicas e culturais, a fim de se assegurar uma igualdade jurídico-material. (...)”. (p. 340-341)

Em resumo, o princípio da igualdade, na vertente proibição de discriminação, não proíbe diferenciações, apenas exige que as mesmas assentem em critérios objetivos e tenham fundamento material. O que é vedado são as diferenças discriminatórias ou arbitrárias.

Revertendo ao caso em apreço avançamos já que, não obstante ser um facto que o custo real do meio de transporte (por exemplo a microlet, o táxi, ou a gasolina ou gasóleo do veículo particular) é idêntico para todos os trabalhadores independentemente do cargo que ocupem, existe fundamento material que justifica que o valor do subsídio de transporte seja diferente conforme o cargo de chefia e direção ocupado.

Na função pública existem carreiras profissionais com um conjunto hierarquizado de categorias (art. 35º do Estatuto da Função Pública aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei 5/2009, de 15 de julho), mas os cargos de direção e chefia são exercidos em comissão de serviço (art. 34º do mesmo diploma).

A remuneração do funcionário e do agente da administração pública é constituída pelo salário podendo ser acrescida de suplementos nos termos da lei (art. 65º a 72º do referido Estatuto).

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Os titulares de cargos de direção e chefia têm direito ao vencimento correspondente ao seu grau e categoria na carreira acrescido de um suplemento de direção e chefia (art. 17º do regime dos cargos de direção e chefia na administração pública, aprovado pelo Dec.-Lei nº 25/2016 de 29 de junho).

Pelos motivos acima referidos o legislador decidiu restringir a atribuição e uso de veículos de Estado para fins profissionais e, em vez de atribuir um subsídio de transporte apenas aos que antes tinham direito a veículo, decidiu atribuí-lo a todos, o que é conforme com o princípio constitucional da universalidade.

Esta atribuição a todos os funcionários públicos sem que haja uma distinção do valor em função do número de quilómetros permite que se questione se este denominado subsídio de transporte do ponto de vista material não corresponderá mais a remuneração *latu sensu*, enquanto contrapartida do trabalho prestado que é diferente conforme o cargo, e não tanto a compensar as despesas efetuadas por motivo do trabalho. Se assim se entender a diferenciação do seu valor está justificada.

Por outro lado, entende-se, e bem, que a dignidade do cargo exige a utilização de um meio de transporte mais adequado a esse estatuto.

Com efeito, não seria consentâneo com o cargo ocupado e não seria digno que, por exemplo, um Diretor Geral se deslocasse do seu domicílio para o seu local de trabalho de motorizada chegando transpirado e com a roupa amachucada, do mesmo modo que não seria digno que se deslocasse de microlete que, como é sabido, é um meio de transporte que está a abarrotar nas horas de ponta.

Cremos que é este o fundamento que justifica que, por exemplo no Dec.-Lei nº 20/2010 de 1 de dezembro, referente ao Regime de Suplemento Remuneratório da Administração Pública, o seu artigo 11º preveja um valor diferente de ajudas de custo diárias para deslocações em serviço no país para titulares de cargos de direção e chefia e para os demais funcionários.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Acresce que o art. 18º do referido Regime dos Cargos de Direção e Chefia dispõe que *Ao pessoal de direção e chefia pode ser determinado o trabalho de horas adicionais, incluindo à noite, em dias de descanso ou em dias feriados e que não implicam o pagamento de horas extraordinárias.*

Ora, esta isenção de horário com a possibilidade de prestação de trabalho suplementar fora do período normal de trabalho tem como consequência outras deslocações necessárias que têm o seu inerente custo, deslocações essas que não são exigidas aos demais funcionários que não ocupam tais cargos, e que merecem ser compensadas com um valor superior.

Como vimos a igualdade não é igualitarismo. Exige que se tratem de modo igual as situações substancialmente iguais e de modo diferente as situações substancialmente desiguais. Contudo este tratamento desigual tem também que respeitar o princípio da proporcionalidade.

Entendemos que a diferenciação de valor de subsidio de transporte em função do cargo concreto é proporcional à dignidade deste e à maior ou menor possibilidade de ter que ser prestado trabalho fora do horário normal de trabalho.

Conclui-se, assim, que a diferenciação de valor de subsidio de transporte prevista no artigo 3º, nº 1 do Dec.-Lei nº 21/2021, de 10 de novembro, de modo algum, é discriminatória ou arbitrária, antes tem um fundamento material e assenta em critérios objetivos pelo que é conforme ao princípio da universalidade e da igualdade.

*

Da alegada ilegalidade por violação do princípio da igualdade previsto no art. 8º, nº 3 do Estatuto da Função Pública

Dispõe este art. 8º: (...)

2. O *funcionário público* receberá salário igual para trabalho igual.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

3. Nenhum trabalhador pode ser discriminado ou privilegiado em função do cargo que ocupa, salvo se tal se justificar por critérios objetivos legalmente definidos.

Este preceito, nesta parte, consagra o princípio da igualdade aplicado à administração pública.

Aplicam-se aqui as considerações que se fizeram acima acerca à justificação objetiva da diferenciação dos montantes do subsídio de transporte com base exclusivamente na categoria hierárquica do trabalhador (chefias *versus* não chefias), e dentro das chefias em função o cargo ocupado.

Assim, a diferenciação de valor de subsidio de transporte previsto no artigo 3º, nº 1 do Dec.-Lei nº 21/2021, de 10 de novembro, de modo algum, é discriminatória ou arbitrária ou violadora do princípio da universalidade e da igualdade, bem pelo contrário.

*

III - Decisão

Pelo exposto, acordam os juízes que constituem o Plenário do Tribunal de Recurso em:

A) Não julgar inconstitucional, por violação do princípio da universalidade e igualdade, a norma contida 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, que prevê a diferenciação dos montantes do subsídio de transporte em função do cargo de direção e chefia;

B) Não declarar ilegal a mesma diferenciação dos montantes do subsídio de transporte prevista naquela norma, por violação do princípio da igualdade consagrado no n.º 3 do artigo 8.º do Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho.

Proc. n.º 02/CONST/2024.TR
NUC: 0102/24.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

C) Julga-se improcedente o pedido do Requerente na parte em que solicita a este Tribunal a fixação do subsídio de transporte pelo valor mais baixo atualmente previsto (USD 25) por ultrapassar os limites das suas competências.

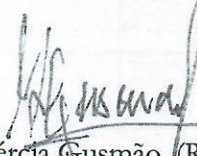
Sem custas.

Notifique os Excelentíssimos:

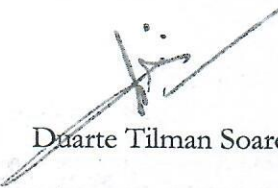
- Senhora Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República.

Díli, 5 de junho de 2025

Os Juízes do Tribunal de Recurso


Maria Natércia Gusmão, (Relatora)


Deolindo dos Santos, (1º Adjunto)


Duarte Tilman Soares, (2º adjunto)