



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ
Excelcior Resort Hotel, Behoris, Praia dos Coqueiros, Díli, Timor-Leste

Telefone: +670 73173198; +670 78081264; 3331071, 3331184

E-mail: vguterres@pdhj.tl; savioa1727@gmail.com

N.º Ref.: **84**/PDHJ/IV/2026

20 de abril de 2026

**Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Recurso
Dr. Afonso Carmona
Caicoli, Díli**

Assunto: Pedido de Fiscalização Abstrata (Sucessiva) da Constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública

Saudações Combativas, *Excelência*

Venho por este meio submeter ao Tribunal de Recurso, o pedido de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, nos termos do artigo 150.º e do n.º 2 do artigo 164.º, ambos da Constituição, bem como da alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio (os Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho.

Há diversas interpretações sobre o conteúdo do diploma acima indicado. O Tribunal de Recurso é o órgão de soberania com competência para lidar com controlo da constitucionalidade de atos legislativos. Quando há interpretações divergentes ou entendimentos contraditórios sobre questões de natureza jurídico-constitucional, é preciso que se faça esclarecimento perante o referido órgão competente.

Através desta medida de controlo judicial, podemos contribuir para a salvaguarda do nosso Estado de Direito. O poder judicial deve continuar a ser

Último recurso a que todos nós devemos recorrer sempre que haja necessidade.

Senhor Presidente pode continuar a contar com o meu apoio pessoal e apoio institucional da Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça em relação às práticas que contribuem para a salvaguarda do Estado de Direito no nosso País.

Reitero os meus protestos de mais elevado respeito e consideração.


Virgílio da Silva Guterres "Lamukan"
Provedor





PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ
Excelsior Resort Hotel, Behoris, Praia dos Coqueiros, Díli, Timor-Leste

Telefone: +670 73173198; +670 78081264; 3331071, 3331184

E-mail: vguterres@pdhj.tl; savioa1727@gmail.com

N.º Ref.: 84/PDHJ/IV/2026

20 de abril de 2026

**Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Recurso
Dr. Afonso Carmona
Caicoli, Díli**

Pedido de Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública

Senhor Presidente,

O Provedor de Direitos Humanos e Justiça vem, ao abrigo do disposto do artigo 150.º e no n.º 2 do artigo 164.º, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), bem como da alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio (os Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho, requer ao Tribunal de Recurso, a Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, com os seguintes fundamentos:

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 CRDTL].

2. A referida competência encontra-se prevista também no artigo 42.º, n.º 1, alínea b) da Lei n.º 25/2021, de 2 de dezembro (Lei da Organização Judiciária), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12/2022, de 21 de dezembro e pela Lei n.º 4/2025, de 28 de abril.
3. 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.
4. 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.

B. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

5. 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.
6. A 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 e a verificação da inconstitucionalidade por omissão, nos termos dos artigos 150.º e 151.º da CRDTL.
7. 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 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, pode ser submetido pelo Provedor ao Tribunal de Recurso para ser apreciado judicialmente.

C. Objeto de fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade

8. 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 c) da CRDTL].
9. A nossa jurisprudência indica que assunto tratado num diploma é que determina se pode ou não ser objeto da fiscalização da constitucionalidade. Se um determinado



diploma tiver conteúdo materialmente normativo, o referido diploma pode ser fiscalizado pelo Tribunal de Recurso.¹

10. Não há dúvida que o entendimento do Tribunal de Recurso abrange qualquer diploma de natureza normativa, independentemente de sua denominação (se decreto presidencial, resolução do Governo, resolução do Parlamento Nacional, diploma ministerial, despacho de diretor-geral ou qualquer outro documento). Desde que haja conteúdo normativo, qualquer diploma pode ser objeto de controlo da constitucionalidade ou de legalidade.
11. A posição do Tribunal de Recurso aponta para um entendimento de que, não só diploma com denominação "Lei", "Decreto-Lei" e "Decreto do Governo" (que tem carácter regulamentar), é que podem ser objeto de controlo judicial de constitucionalidade ou de legalidade, nos termos do artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da CRDTL.
12. O conteúdo de um determinado diploma é que determina se é possível haver controlo judicial de constitucionalidade ou de legalidade ou não. Em caso de haver matéria de natureza normativa num ato sob forma escrita, independentemente da sua denominação, esse ato com conteúdo materialmente normativo, pode ser submetido à apreciação judicial.
13. Assim, é não há dúvida que o Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública pode ser objeto do presente controlo de constitucionalidade.

D. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

14. A 14 de janeiro de 2026 o Conselho de Ministros aprovou o Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º da CRDTL e do artigo 28.º da Lei n.º 8/2004, de 5 de maio, que aprova o Estatuto da Função Pública, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de junho, e pelo Decreto-Lei n.º 9/2025, de 30 de abril.
15. O referido diploma legislativo foi publicado no Jornal da República no dia 3 de fevereiro de 2026 e entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, tendo sido promulgado a 30 de janeiro de 2026.
16. O contrato de trabalho a termo certo é o acordo bilateral pelo qual uma pessoa não integrada no quadro de pessoal, assegura, com carácter de subordinação, a satisfação de necessidades transitórias dos serviços com duração determinada.
17. O Governo afirmou que uma gestão das finanças públicas disciplinada implica também que se estabeleçam regras para uma eficaz gestão dos recursos humanos

¹ O Acórdão do Tribunal de Recurso de 27 de outubro de 2008 [fiscalização abstrata da constitucionalidade - Proc n.º 04/CONST /03/TR] frisa que é possível que um decreto presidencial se torne objeto de fiscalização da constitucionalidade.

da Administração Pública, permitindo desta forma ganhos de eficiência e eficácia na prestação do serviço público.

18. O Governo argumentou que o regime jurídico ora em análise assenta na necessidade de garantir que cada contrato respeite o princípio do custo-benefício, norteado por uma gestão pública eficiente que assegure a produtividade e a qualidade dos serviços, e que serve os interesses de todos os clientes do serviço público.
19. Estabelecem-se também, no diploma em análise, os procedimentos para o recrutamento, a seleção, a remuneração e a gestão dos contratos, bem como para a avaliação do desempenho dos trabalhadores contratados a termo certo na Administração Pública.
20. O regime jurídico ora em discussão assenta na necessidade de garantir que cada contrato respeite o princípio do custo-benefício, norteado por uma gestão pública eficiente que assegure a produtividade e a qualidade dos serviços, e que sirva os interesses de todos os clientes do serviço público. Concordamos plenamente com esta afirmação do legislador que se encontra referida no preâmbulo do diploma ora em discussão.
21. É reconhecida a importância do referido diploma legislativo no âmbito da prevenção e do combate às práticas de recrutamento e seleção de pessoas para a Administração Pública, sem ponderação do mérito técnico e das competências profissionais. Não se levanta nesta petição, a intenção de resolver os problemas que a nossa Administração Pública tem enfrentado em relação ao processo de recrutamento e seleção, em particular, no que toca às práticas cujos fundamentos levantam fundadas dúvidas na esfera da legalidade e da regularidade (i.e. as práticas de recrutamento e seleção de pessoal com base em laços partidários, familiares e amigáveis, sem observar critérios rigorosos neste âmbito).
22. É fundamental corrigir as más práticas que aconteceram nos nossos serviços públicos, mas todas as medidas de correção não devem pôr em causa, as normas e os princípios constitucionais vigentes no nosso sistema jurídico.
23. Este controlo pode ser feito não só em relação às normas e aos princípios constitucionais, mas também às normas do Direito internacional. Hierarquicamente, as normas legais emanadas pelo Parlamento e pelo Governo encontram-se abaixo das normas do Direito internacional.
24. No Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, o direito ao salário está inserido no âmbito do direito a condições de trabalho justas e favoráveis. O direito ao salário e a proibição de discriminação com base em nacionalidade estão interligados através de dois pilares fundamentais: o artigo 7.º (condições de trabalho justas e favoráveis) e o artigo 2.º (não discriminação).
25. O direito ao salário justo e equitativo referido no artigo 7.º deste Pacto estabelece que todos os trabalhadores têm direito a uma remuneração que proporcione, no mínimo, salário igual para trabalho de igual valor, proibindo distinções arbitrárias na remuneração quando as funções e o valor do trabalho são idênticos.

26. Este artigo 7.º estabelece especificamente que os Estados Partes reconhecem o direito de todas as pessoas a uma remuneração que assegure salários equitativos e remuneração igual para trabalho de igual valor, sem distinções de qualquer natureza. A igualdade salarial entre homens e mulheres traduz-se também em garantir que as mulheres não tenham condições de trabalho inferiores e receber o mesmo pagamento que os homens por trabalho igual.
27. A proibição de discriminação por nacionalidade indicada no n.º 2 do artigo 2.º do Pacto, menciona explicitamente a "origem nacional" para se referir à nacionalidade. Estabelecer diferenciações nos montantes salariais com base apenas na origem nacional (i.e. nacionalidade) é uma discriminação.
28. Os montantes de salário são determinados, tendo como base, funções exercidas (i.e. complexidade, responsabilidade, esforço físico/mental e competências técnicas e profissionais exigidas para o cargo ou a posição), bem como antiguidade, experiências profissionais, habilitação académica, desempenho e mérito. Em alguns contextos, a remuneração é ajustada à localização geográfica (subsídios de residência ou ajustes por custo de vida na região). A determinação salarial não deve ter como base, somente a origem nacional ou a nacionalidade de trabalhador. O diploma ora levantado em questão usa a origem nacional ou a nacionalidade como fator determinante de fixação de salário.
29. Nem sempre, do ponto de vista profissional ou intelectual ou de prontidão técnica para mercado de trabalho, um candidato a uma determinada vaga na Administração Pública de origem estrangeira é superior a um candidato de nacionalidade leste-timorense.
30. Os preceitos do diploma em análise objeto deste controlo da constitucionalidade encontram-se mencionados abaixo:

a. O n.º 4 do artigo 2.º e a alínea f) do artigo 4.º do diploma em análise

31. A alínea f) do artigo 4.º do diploma em apreço define "*órgãos e instituições da Administração Pública*", incluindo "*os serviços dependentes da Presidência da República, do Parlamento Nacional e dos Tribunais*". Esta definição é o fundamento normativo do vício identificado no artigo 2.º, n.º 4, e deve ser declarada inconstitucional na parte correspondente.
32. O n.º 4 do artigo 2.º do diploma em análise dispõe que o diploma em análise é aplicável "*com as necessárias adaptações, aos gabinetes ministeriais e aos serviços de apoio directo dos titulares dos órgãos de soberania, com excepção das disposições sobre recrutamento e selecção*". Este preceito submete os serviços de apoio aos restantes órgãos de soberania (i.e. a Presidência da República, o Parlamento Nacional e os Tribunais) à regulação governamental. Encontra-se aqui um vício grave do diploma, violando o artigo 69.º da CRDTL que consagra o princípio da separação e interdependência dos poderes.

33. Para além disso, o artigo 92.º da CRDTL atribui ao Parlamento Nacional, um estatuto de órgão de soberania representativo de todos os cidadãos timorenses. O artigo 81.º da Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro (primeira alteração ao Estatuto dos Funcionários Parlamentares aprovado pela Lei n.º 10/2016, de 8 de julho), estabelece autonomia e independência parlamentar. O artigo 119.º da CRDTL garante a independência dos Tribunais. O artigo 74.º define o Presidente da República como Chefe do Estado e símbolo e garante do funcionamento das instituições democráticas. O artigo 36.º da Lei Orgânica da Presidência da República (aprovada pela Lei n.º 3/2011, de 1 de junho, alterada pela Lei n.º 1/2014, de 29 de janeiro), dispõe que a Presidência da República tem personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial.
34. Ao submeter os serviços de apoio desses órgãos de soberania à regulação do Governo em matéria de remuneração, gestão do desempenho, renovação e cessação de contratos, prevista no n.º 4 do artigo 2.º do diploma legislativo ora em questão, cria uma dependência administrativa do poder judicial, do Parlamento e da Presidência da República em relação ao Governo. Esta dependência é estruturalmente incompatível com o princípio da separação de poderes. A competência legislativa do Governo consagrada no artigo 115.º, n.º 3 da CRDTL, não lhe confere poder normativo sobre a administração interna dos outros órgãos de soberania.
35. Em relação ao Parlamento Nacional, a autonomia organizativa e administrativa é corolário direto da autonomia institucional. O artigo 95.º, n.º 4, alínea c), confere-lhe competência para "elaborar e aprovar o seu Regimento", incluindo, por interpretação sistemática e teleológica, as normas de gestão dos seus próprios serviços. Submeter esses serviços a um decreto-lei governamental é equivalente a impor ao Parlamento um regime definido pelo Governo, o que inverte a lógica constitucional da separação de poderes.
36. Em relação aos Tribunais, o problema é ainda mais agudo. A Comissão de Veneza, no Parecer CDL-AD(2010)004 sobre a legislação húngara relativa ao estatuto dos funcionários judiciais, declarou que a sujeição dos serviços de apoio dos tribunais à regulação executiva em matéria de recursos humanos constitui uma ameaça estrutural à independência judicial, incompatível com os padrões europeus e internacionais de Estado de Direito. A mesma preocupação foi expressa no Parecer CDL-AD(2012)019. Estes padrões são relevantes para Timor-Leste por força do artigo 23.º da CRDTL, que manda interpretar os direitos fundamentais em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e do artigo 9.º da CRDTL, que incorpora os princípios de Direito internacional geral.
37. O artigo 128.º da CRDTL atribui ao Conselho Superior da Magistratura Judicial a gestão e disciplina dos magistrados judiciais. O artigo 2.º, n.º 4, do Diploma ao abranger os "serviços dependentes dos Tribunais", cria um instrumento de influência

do Governo sobre o aparelho administrativo do poder judicial, o que é contrário ao espírito e à letra da garantia da independência judicial.

38. O artigo 2.º, n.º 4 e o artigo 4.º, alínea f) violam os artigos 69.º, 74.º, 92.º, 119.º, 121.º e 128.º da CRDTL, por violação do princípio da separação de poderes e da autonomia organizativa e administrativa dos órgãos de soberania. A norma é inconstitucional na parte em que abrange os serviços dependentes da Presidência da República, do Parlamento Nacional e dos Tribunais.

b. A alínea a) do artigo 4.º do diploma legislativo em análise

39. A alínea a) do artigo 4.º do diploma em apreço define “*dirigente máximo*”, incluindo “*a entidade máxima competente nos órgãos constitucionalmente autónomos, nos termos da lei*”. Esta referência implica que a própria Comissão Nacional de Eleições (CNE), o Provedor de Direitos Humanos e Justiça e outras entidades constitucionalmente autónomas ficam sujeitas ao regime do diploma ora questionado. Esta inclusão é inconstitucional na medida em que a CNE, enquanto órgão independente, nos termos do artigo 65.º, n.º 6, da CRDTL, e o Provedor de Direitos Humanos e Justiça, previsto no artigo 27.º da CRDTL, gozam de autonomia institucional que exige a gestão dos seus próprios recursos humanos, sem subordinação às regras definidas pelo Governo. Submeter a contratação de pessoal destes órgãos a regras emanadas do Governo viola a independência que a Constituição lhes reconhece.

c. O n.º 3 do artigo 9.º do diploma em análise

40. O n.º 3 do artigo 9.º do diploma em análise atribui competência para assegurar “*o cabimento e a conformidade orçamental e financeira dos contratos, bem como a correcta classificação económica da despesa*” ao Ministério das Finanças. Esta norma é constitucional. Contudo, a sua leitura conjugada com o artigo 2.º, n.º 4, implica que o Ministério das Finanças exerce controlo financeiro sobre os contratos dos serviços do Parlamento Nacional e dos Tribunais.

41. A sujeição das despesas do Parlamento e dos Tribunais ao controlo prévio do Ministério das Finanças, enquanto estrutura do Governo, pode violar a autonomia administrativa e financeira desses órgãos. Nos termos do artigo 69.º da CRDTL, a interdependência dos poderes não pode ser confundida com subordinação financeira do Parlamento e do Tribunais ao Governo. A autonomia orçamental dos órgãos de soberania, ainda que sujeita a aprovação parlamentar do orçamento, implica que a gestão dos recursos aprovados seja feita pelo próprio órgão, sem tutela executiva.

d. O artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública:

Artigo 32.º
Cômputo das renovações

1. *As disposições relativas à celebração de contratos a termo certo, aplicam-se somente aos contratos a celebrar a partir da entrada em vigor do presente diploma, ou, para os contratos em vigor aquando da entrada deste, a partir da próxima renovação.*

2. *Os contratos a termo certo em vigor, cuja remuneração não cumpre com o disposto em anexo, devem ser renegociados no prazo máximo de 30 dias, após a entrada em vigor do presente diploma.*

3. *Na hipótese do número anterior, em caso de desacordo, os contratos são resolvidos unilateralmente pela Administração Pública.*

42. Esta norma (o n.º 3) é uma violação mais direta e clara ao artigo 50.º, n.º 3, da CRDTL, que proíbe "o despedimento sem justa causa". A rescisão unilateral de um contrato de trabalho em curso, com fundamento exclusivo na recusa do trabalhador em aceitar condições remuneratórias diferentes das contratualmente acordadas, não constitui justa causa de despedimento em qualquer sentido razoável do conceito. A discordância quanto à remuneração é um diferendo contratual legítimo que deve ser resolvido pelos mecanismos do direito laboral e, em última instância, pelos tribunais, não por ato unilateral da Administração.

43. Gomes Canotilho e Vital Moreira, na anotação ao artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa, afirmam que "a justa causa é um pressuposto constitucional do despedimento, que não pode ser substituído pela simples conveniência da entidade empregadora". A resolução unilateral por desacordo sobre remuneração é a negação do conceito de justa causa.

44. A norma (o n.º 2) viola, ainda, o princípio da proteção da confiança legítima dos cidadãos, que é uma dimensão do princípio do Estado de Direito consagrado nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b) da CRDTL. Os trabalhadores em funções à data da entrada em vigor do diploma em causa, detinham expectativas jurídicas legítimas quanto à estabilidade e continuidade das condições contratuais acordadas. A imposição de uma renegociação forçada, sob ameaça de rescisão, viola essas expectativas de forma abrupta, arbitrária, e desproporcional.

45. É percebida a intenção do disposto no n.º 1 do artigo 32.º supracitado. Esta estipulação é o ideal que o sistema jurídico, no seu todo, pretende salvaguardar, observando os princípios gerais do Direito. O seu n.º 2 mostra contradição por impor uma mudança imediata de remuneração do pessoal contratado ao abrigo do regime jurídico anterior.

46. O n.º 2 acima suscita profundas dúvidas de constitucionalidade por querer aplicar a nova norma a todas as situações jurídicas já constituídas ao abrigo do regime jurídico anterior, pondo em causa vários princípios jurídicos vigentes no nosso ordenamento jurídico (i.e. não retroatividade da lei, segurança jurídica, proteção de confiança legítima dos cidadãos e *pacta sunt servanda*).
47. O n.º 3 acima indica uma arbitrariedade legislativa, sendo uma manifestação de medida desproporcional. O trabalhador é a parte mais fraca e a Administração Pública, enquanto entidade empregadora, é a parte mais forte. A norma em questão pretende impor alteração remuneratória de forma arbitrária. Está em causa também aqui o princípio da igualdade previsto no artigo 16.º da CRDTL.
48. "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
49. "Na mesma ordem de ideias, J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que o princípio da igualdade consiste essencialmente em duas coisas: "proibição de privilégios ou benefícios no gozo de qualquer direito ou na isenção de qualquer dever; proibição de prejuízo ou detrimento na privação de qualquer direito ou na imposição de qualquer dever"[...]"³
50. No âmbito do controlo da constitucionalidade da lei revogadora da pensão mensal vitalícia e outras regalias (Lei n.º 7/2025, de 29 de setembro), o Tribunal de Recurso já se pronunciou sobre inconstitucionalidade de inexistência de compensação por cessação de contratos (incluindo contrato de trabalho). Entendemos que esta declaração de inconstitucionalidade foi provocada pelo facto de não haver justificação razoável no texto da lei posta em questão na altura.
51. A forma de fazer cessar os contratos na Lei n.º 7/2025, de 29 de setembro, foi posta em causa e a forma de resolver contratos de trabalho a termo certo definida no Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, é também posta em questão na presente

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

³ J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *apud* Acórdão do Tribunal de Recurso, de 26 de março de 2026 (Proc. N.º 07/CONST/2025.TR- NUC.0084/25.TRDIL), pág. 49.

petição. Em caso de não haver acordo entre o trabalhador e a Administração Pública (que é a entidade empregadora), os contratos a termo certo são resolvidos unilateralmente pela Administração Pública.

52. "[...] o último segmento da norma em apreciação ao eliminar o direito a compensação pela cessação (apenas) de contratos que se destinavam a assegurar residência oficial, veículos de serviço, motorista, escolta, combustível ou outros apoios logísticos aos ex-titulares e ex-membros dos órgãos de soberania, gera uma diferenciação de tratamento entre os sujeitos destes contratos e os sujeitos de contratos da mesma natureza, não relacionados com a efetivação de tais benefícios, celebrados entre privados e o Estado (cuja compensação pela cessação imediata poderá existir ou não de acordo com o respetivo regime aplicável) desprovida de qualquer justificação razoável e, por isso, inadmissível [...]. No segmento em que prevê a inexistência de compensação pela cessação de contratos celebrados entre o Estado e particulares, a norma é arbitrária e viola o princípio da igualdade na dimensão da proibição de prejuízo ou detrimento na privação de direitos contratuais (a compensação pela cessação imediata dos contratos será, ou não, devida conforme o regime, respetivamente, aplicável ao contrato cessado). A norma do número 3 do artigo 5.º, da Lei 7/2025, de 29, na parte em que determina não ser devida qualquer compensação pela cessação dos contratos que prevê, é inconstitucional por violação do princípio da igualdade consagrado no artigo 16.º, n.º 1, da Constituição".⁴
53. Outro ponto a considerar é o princípio da irredutibilidade da retribuição. O artigo 32.º, n.º 2 do diploma em questão, já citado acima, estabelece que os contratos a termo certo em vigor, cuja remuneração não cumpre com o disposto no seu anexo, devem ser renegociados no prazo máximo de 30 dias, após a sua entrada em vigor. Esta imposição legal é uma inobservância do princípio do *pacta sunt servanda*.
54. Disposições contratuais acordadas dentro dos limites da legislação vigente e celebradas de boa fé, devem ser respeitadas pelas Partes contratantes. A Administração Pública não deve atuar de forma arbitrária após celebração de contrato, no sentido de antecipar a sua terminação, sem justa causa ou alterar substancialmente as cláusulas já acordadas. O artigo 32.º, n.º 2 do diploma em causa implica redução de salário em violação do contrato já acordado previamente.
55. A irredutibilidade da retribuição é um valor garantido implicitamente no n.º 2 do artigo 50.º da CRDTL. Esta garantia pressupõe que o trabalhador continua a desempenhar as mesmas atividades ou em caso de haver alteração substancial das tarefas, esta alteração não é por motivo do exclusivo interesse do trabalhador.
56. Salário é um direito fundamental protegido constitucionalmente. O artigo 23.º da CRDTL afirma que os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes da lei e devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Esta afirmação dá

⁴ Acórdão do Tribunal de Recurso, de 26 de março de 2026 (Proc. N.º 07/CONST/2025.TR-NUC.0084/25.TRDIL), pág. 49.

a entender que pode haver outros direitos criados pela lei ordinária, mas com dignidade constitucional, para além daquilo que está consagrado constitucionalmente.

57. A lei laboral garante que o empregador não deve rescindir o contrato de trabalho arbitrariamente nem diminuir a remuneração, salvo nos casos previstos na lei ou no acordo coletivo (artigo 22.º da Lei n.º 4/2012, de 21 de fevereiro). O princípio da irredutibilidade do salário corresponde a uma garantia legal do trabalhador que estipula a proibição de diminuição da retribuição, salvo nos casos específicos previstos legalmente ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.
58. Não estamos, contudo, perante um princípio absoluto, prevendo-se várias exceções a este princípio: mudança do trabalhador para categoria inferior, passagem de regime de trabalho a tempo inteiro para tempo parcial, prestação de trabalho em regime de tempo intermitente durante o período de inatividade, cessação das funções em regime de comissão de serviço e regresso às anteriores funções e redução do trabalho ou suspensão de contrato de trabalho por facto respeitante ao empregador.
59. As novas tabelas salariais do diploma em análise devem ser aplicadas somente aos novos contratos a serem celebrados. Outro entendimento coloca em causa o princípio da irredutibilidade do salário, que está salvaguardado no n.º 2 do artigo 50.º da CRDTL. Conforme o n.º 2 do artigo 32.º ora em causa, o legislador pretende aplicar a nova norma às situações jurídicas já constituídas antes da sua entrada em vigor. Neste âmbito, viola-se também o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima dos cidadãos, decorrentes do Estado de Direito consagrado nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b) da CRDTL.
60. Recorrer às semelhanças da estipulação da lei parlamentar acima indicada, podemos afirmar que fazer cessar os contratos de trabalho em vigor, em virtude da entrada em vigor do diploma ora posto em causa, viola, não só o artigo 16.º da CRDTL, mas também os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança dos cidadãos e *pacta sunt servanda*, decorrentes do princípio geral do Estado de Direito consagrado nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b) da CRDTL.
61. O princípio de *in dubio pro operario* é um princípio no âmbito do Direito de trabalho que determina que, em caso de haver dúvidas na interpretação de uma determinada norma, é aplicada a norma mais favorável ao trabalhador. Este princípio visa equilibrar a desigualdade estrutural entre empregador e empregado, sendo aplicável apenas quando a lei é ambígua.

e. Os n.ºs 5 e 6 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro

62. Os n.ºs 5 e 6 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, são citados abaixo:

5. O salário inicial oferecido durante a negociação a cidadãos timorenses, deve ser:

a) O valor mínimo estipulado nas Tabelas 1 e 2, referente à categoria de contratado, conjugado com o grau de complexidade da tarefa e a qualificação académica e experiência de trabalho relevante;

b) O montante final não deve ultrapassar o montante máximo estipulado na Tabela 2.

6. Tomando em consideração o potencial valor acrescentado para o desempenho do órgão ou instituição de Administração Pública, bem como os custos de oportunidade incorridos por candidatos internacionais, a negociação com este candidato deve ser orientada do seguinte modo:

a) O valor mínimo estipulado nas Tabelas 1 e 2, referente à categoria de Contratado, conjugado com o grau de complexidade da tarefa e a qualificação académica e experiência de trabalho relevante;

b) O montante final não deve ultrapassar 2,4 vezes as taxas máximas estipuladas na tabela ou os preços do mercado internacional, tendo como referência a prática salarial de instituições como as Nações Unidas ou o Banco Mundial.

63. O n.º 5, alínea b) do Anexo acima citado estabelece limitação para a fixação do montante de salário para cidadãos leste-timorenses. Em regra, os cidadãos leste-timorenses podem receber salário fixado na quantia máxima de USD5.000. Mesmo que os cidadãos nacionais tenham conhecimentos e experiências iguais ou superiores aos dos contratados não leste-timorenses, a tabela salarial fixa, como regra, o salário no montante máximo de USD5.000.

64. O n.º 6, alínea b) do Anexo acima abre possibilidade de pagar salário mais alto a candidatos estrangeiros, não devendo este ultrapassar 2,4 vezes as taxas máximas estipuladas na tabela constante do diploma em análise ou conforme os preços do mercado internacional, tendo como referência, a prática salarial existente na Organização das Nações Unidas ou no Banco Mundial.

65. Um candidato nacional com as mesmas qualificações e experiência de um candidato estrangeiro não pode beneficiar do mesmo nível de remuneração, independentemente da raridade das suas competências, pois o limite do ponto 5 do Anexo é absoluto para nacionais. Esta diferenciação de remuneração com base somente na origem nacional (ou nacionalidade) é uma discriminação que penalize os nacionais com alta qualificação, violando o artigo 16.º e o artigo 50.º, ambos da CRDTL, que garante o direito ao trabalho e à justa remuneração "independentemente do sexo" e, por interpretação extensiva em conformidade com os instrumentos internacionais, independentemente de qualquer outro atributo pessoal.

66. O Estado pode fixar, de forma legítima e proporcional, um prémio salarial para competências raras ou para atrair candidatos específicos com qualificações excepcionais. Contudo, o diferencial deve ser estabelecido com base nas

qualificações e na raridade das competências, não na condição de nacional ou estrangeiro. O ponto 6 do Anexo inverte esta lógica: o diferencial aplica-se *a priori* a todos os candidatos internacionais como categoria, prescindindo de uma avaliação concreta e individualizada das suas qualificações.

67. O artigo 8.º do Estatuto da Função Pública dispõe que a seleção e recrutamento de pessoal para a função pública deve resultar de concurso público que avalie a qualificação, experiência e competência profissional do candidato numa base não discriminatória (n.º 1). O funcionário público recebe salário igual por trabalho igual (n.º 2). Nenhum funcionário público é discriminado nas compensações, condições, benefícios ou privilégios de emprego (n.º 3). É certo que literalmente este preceito legal não menciona a categoria de contratados a termo certo, mas devemos entender que o seu alcance se refere também ao pessoal contratado.
68. "Este direito [direito ao trabalho] concretiza-se no recebimento de forma pontual de uma remuneração justa e adequada ao trabalho exercido e que deve ser calculada em função da quantidade de trabalho, atendendo à sua duração e à sua intensidade, considerando a sua natureza, ou seja, tendo em atenção a sua dificuldade, a sua intensidade e/ou a sua perigosidade, e a qualidade de trabalho prestado, atendendo às exigências específicas requeridas. Significa, ainda, que se consagra o princípio da igualdade retributiva, implicando que a trabalho igual ou do mesmo valor, considerando a quantidade, qualidade e natureza, deve corresponder salário igual, visando-se eliminar qualquer discriminação, nomeadamente em função do sexo, em sede de determinação quantitativa da remuneração. A remuneração é, desta forma, um direito fundamental do trabalhador e o dever principal do empregador, na medida em que o contrato de trabalho é um contrato necessariamente oneroso e sinalagmático, sendo a remuneração a contrapartida da atividade exercida pelo trabalhador ou, tão-só, da sua disponibilidade".⁵ (sublinhado nosso)
69. Tendo como base os n.ºs 5 e 6 do referido Anexo, entendemos que um cidadão leste-timorense não pode receber salário mais do que um estrangeiro mesmo que o cidadão leste-timorense tenha mais conhecimentos, experiências e aptidão técnica em comparação com o estrangeiro. Esta forma da fixação de salário é uma discriminação proibida pelo artigo 16.º da nossa Constituição (i.e. discriminação com base em origem). Está em causa também, neste âmbito, uma remuneração igual por trabalho igual, conforme determinação do n.º 2 do artigo 50.º da CRDTL.
70. Não há dúvida que a diferenciação dos montantes de salário acima é determinada com base só na origem dos candidatos. Entende-se aqui que a origem se refere à nacionalidade. Esta diferenciação de tratamento é inconstitucional por desrespeitar o artigo 16.º da CRDTL (i.e. discriminação com base em origem).

⁵ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, pág. 187.

f. N.ºs 5 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro (limitação de duração de contratação)

71. Os n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, são citados abaixo:
5. *A duração total do contrato, incluindo renovações, não pode exceder 60 meses, nem pode haver mais de quatro renovações, salvo nos casos de substituição temporária legalmente prevista ou quando o calendário do projeto financiado o imponha, devidamente fundamentado e aprovado pelo dirigente máximo.*
6. *Sem prejuízo do disposto no número anterior, em situações especiais, devidamente fundamentadas pelo dirigente máximo, ou nos casos previstos em legislação especial, a duração do contrato, incluindo renovações, pode exceder 60 meses.*
72. Os n.ºs 5 e 6 acima citados dispõem sobre o prazo máximo para a celebração de contratos a termo certo e as respetivas renovações. Estabelece-se, em princípio, que os contratos a termo certo não podem ter duração superior a 60 meses e as suas sucessivas renovações não podem ser feitas mais do que quatro vezes.
73. Por um lado, prevê-se que o prazo máximo para duração total de contrato é de 60 meses, correspondente a 5 anos. Por outro lado, estabelece-se o limite máximo de quatro renovações de contrato. Normalmente, os contratos de trabalho têm duração anual por coincidirem com o ano financeiro (i.e. de 1 de janeiro a 31 de dezembro). Sendo o Orçamento Geral do Estado de carácter anual, a duração de contratos, deve, por regra, ser também anual.
74. Celebrar contrato de duração plurianual gera risco de poder não haver orçamento para anos seguintes, tendo em conta que o orçamento é de natureza anual e observando o princípio da legalidade orçamental. Este princípio estabelece que a Administração Pública só pode realizar despesas para as quais exista cabimento orçamental prévio e devidamente aprovado.
75. As renovações de contratos limitam-se a quatro vezes (i.e. quatro anos financeiros consecutivos, se for o caso). Esta duração máxima de quatro renovações parece entrar em colisão com o prazo total de contrato de 5 anos (ou 60 meses), carecendo de harmonização interpretativa.
76. Assim, os contratados que tenham acumulado o prazo total indicado legalmente, para a duração total de contratos (i.e. 5 anos) e para as respetivas renovações (i.e. quatro vezes), ficam impedidos de concorrer novamente as vagas ou de ser recrutados para exercer funções de contratado a termo certo. Esta estipulação limita o direito à escolha de trabalho.
77. *“Este direito ao trabalho deve ser entendido como um direito de obter emprego ou de exercer uma atividade profissional, assim como a possibilidade de livre escolha. Esta liberdade traduz-se no direito não só a não ser impedido de escolher qualquer profissão ou género de trabalho, como também o direito de não ser forçado a*

exercer uma dada profissão. E, apesar de esta liberdade se situar, lógica e cronologicamente, antes do exercício da profissão, acaba por produzir reflexos na mesma num duplo aspeto: por um lado, no direito de não ser arbitrariamente impossibilitado de exercer a atividade; e, por outro lado, no direito de, a todo o tempo, deixar voluntariamente de a exercer.”⁶

g. Exigência de entrega de certificado de registo criminal como critério de eliminação

78. O artigo 18.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, sobre Regime Jurídico dos Contratos a Termo Certo na Administração Pública, estipula obrigatoriedade de entrega de certificado de registo criminal. A não entrega deste certificado implica eliminação de candidatos do processo de recrutamento e seleção.
79. A falta de definição detalhada no texto do diploma em análise sobre fundamentação da exigência da entrega do certificado de registo criminal suscita dúvidas fortes de constitucionalidade.
80. A exigência de certificado de registo criminal como critério de eliminação automática em concursos públicos é constitucionalmente legítima, só quando houver proporcionalidade, adequação e estrita necessidade em relação à funções a efetuar, respeitando a reinserção social.
81. O princípio da proporcionalidade exige que se faça ligação à aptidão para o exercício das funções. Uma condenação judicial passada sem nenhuma relação com as funções a fazer, não deve eliminar o candidato. No âmbito do direito ao trabalho e o direito à reinserção social, a Constituição promove a reintegração de ex-reclusos. Uma barreira automática de registo criminal pode ser inconstitucional por inviabilizar o direito ao trabalho.
82. A solicitação do registo criminal deve limitar-se aos dados estritamente necessários para avaliar a idoneidade de candidatos para as funções a fazer. A exclusão de candidatos só é válida, se o crime for incompatível com as tarefas. A entidade pública deve demonstrar que o registo criminal é necessário para o posto de trabalho. O uso de registo não pode configurar um mecanismo de discriminação social ou de marginalização. Resumidamente podemos dizer que o registo criminal pode ser solicitado, mas a sua utilização como critério automático de eliminação pode ser inconstitucional, se não for ponderada a natureza do crime e as funções a desempenhar.
83. O princípio da determinabilidade da lei (ou princípio da precisão/densidade normativa) é um elemento fundamental do princípio geral do Estado de Direito previsto nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b) da CRDTL. O princípio da determinabilidade exige que as normas jurídicas sejam redigidas de forma clara,

⁶ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, pág. 186.

precisa e inteligível, para que os cidadãos possam prever as consequências jurídicas dos seus atos e os tribunais possam aplicar a lei sem arbitrariedade. A lei deve permitir que cada pessoa saiba com o que contar, evitando surpresas ou interpretações subjetivas por parte do Estado.

84. Exige-se que o legislador defina claramente os limites, não podendo o legislador usar conceitos tão vagos que transfiram essa decisão para a Administração ou para os Tribunais. O Tribunal utiliza este princípio para fiscalizar leis. Se uma norma for considerada "insuficientemente densa" ou indeterminada, pode ser declarada inconstitucional.

h. Unicidade de contrato

85. O artigo 26.º, n.º 6 do diploma em análise dispõe que se considera como único contrato, aquele que seja objeto de renovação. Isto significa que as renovações sucessivas de um contrato devem ser consideradas com um contrato único. Dito de outro modo, um trabalhador que foi contratado em 2023 e o seu contrato tenha sido repetidamente renovado em 2024 e 2025, deve ser considerado como contratado com um só contrato de trabalho para todos os efeitos legais (i.e. para contagem de antiguidade). As renovações sucessivas de um contrato de trabalho a termo certo devem ser consideradas um único contrato, se não houver alteração substancial das funções exercidas.
86. Aceita-se o ajustamento de pacotes salariais em toda a Administração Pública de forma igual e justa, tendo em conta os critérios de determinação de salário referidos no novo regime jurídico de contrato a termo certo na Administração Pública, mas não de forma imediata. Qualquer alteração a cláusulas contratuais já acordadas, sem fundamentos legalmente aceites, ofende a estabilidade das condições e termos contratuais previamente acordados entre as Partes. Os princípios estruturantes do Estado de Direito consagrados, de forma implícita ou explícita, na nossa Constituição, devem ser observados.
87. No processo de ajustamento dos pacotes salariais de todo o pessoal da Administração Pública, a atenção da Comissão da Função Pública não deve focalizar-se só em reduzir salário, mas também no reforço de quem o mereça, em consequência da aplicação do novo diploma legislativo ora em análise.
88. É difícil garantir disponibilidade orçamental atempada para o pagamento do pessoal contratado cujo salário é reforçado em consequência da aplicação do novo regime jurídico em questão, tendo em conta que o diploma ora em causa entrou em vigor em fevereiro de 2026 (i.e. após a entrada em vigor da lei do orçamento geral do Estado para o ano de 2026). Para além disso, a transferência de dinheiro de qualquer categoria das despesas para a categoria da despesa de Salários e Vencimentos (ou a partir da categoria da despesa de Salários e Vencimentos) no Orçamento Geral do Estado é atualmente proibida legalmente. Isto dificilmente viabiliza prontidão institucional em termos de disponibilidade orçamental para ajustar às novas tabelas salariais (em caso de haver acréscimo salarial).

89. Muitos trabalhadores contratados a termo certo assinaram os seus contratos em dezembro de 2025, com base nas tabelas salariais decorrentes do regime jurídico vigente na altura (i.e. Decreto do Governo n.º 6/2015, de 18 de novembro) e com base na disponibilidade orçamental existente no momento da celebração dos contratos.
90. Esses contratos constituem "atos jurídicos perfeitos" que geram expectativas legítimas e obrigações recíprocas entre a entidade empregadora e o trabalhador. Alterar os contratos em vigor, de forma arbitrária, ofende o princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção de confiança legítima dos cidadãos. Estes dois princípios encontram-se consagrados no âmbito do Estado de Direito previsto nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b), todos da nossa Constituição.
91. O artigo 32.º, em particular, os seus números 2 e 3, do Decreto-Lei ora em questão, gera fundadas dúvidas de constitucionalidade. Levanta-se a questão de alterar disposições contratuais em vigor, em detrimento da vontade de empregados, violando o princípio de *pacta sunt servanda* (i.e. um acordo feito de boa fé deve ser cumprido). Este princípio estabelece que os acordos (i.e. contratos) celebrados entre as Partes contratuais devem ser respeitados e executados, tornando-se força obrigatória entre as Partes. Os contratos fazem lei entre as Partes (ou seja, o que foi acordado deve ser cumprido pelas Partes).
92. Na legislação infraconstitucional existem expressamente o princípio geral de não retroatividade de lei e o princípio da segurança jurídica (artigo 11.º do Código Civil de Timor-Leste) que está intitulado "*Aplicação das leis no tempo. Princípio geral*". Encontra-se abaixo a citação do 11.º do Código Civil:
1. *A lei só dispõe para o futuro; ainda que lhe seja atribuída eficácia retroativa, presume-se que ficam ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.*
 2. *Quando a lei dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, entende-se, em caso de dúvida, que só visa os factos novos; mas, quando dispuser diretamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.*
93. Cita-se abaixo o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro ora em questão:
1. *As disposições relativas à celebração de contratos a termo certo, aplicam-se somente aos contratos a celebrar a partir da entrada em vigor do presente diploma, ou, para os contratos em vigor aquando da entrada deste, a partir da próxima renovação.*
 2. *Os contratos a termo certo em vigor, cuja remuneração não cumpre com o disposto em anexo, devem ser renegociados no prazo máximo de 30 dias, após a entrada em vigor do presente diploma.*

3. Na hipótese do número anterior, em caso de desacordo, os contratos são resolvidos unilateralmente pela Administração Pública.
94. O n.º 1 do artigo 32.º claramente demonstra a não retroatividade das normas sobre a contratação constantes do diploma legislativo ora em questão. O princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção de confiança legítima dos cidadãos estão salvaguardados no referido n.º 1 do artigo 32.º.
95. Porém, o n.º 2 do artigo 32.º do mesmo diploma estabelece obrigação de alterar a remuneração já acordada ao abrigo do regime jurídico anterior, modificando os montantes da remuneração dos contratos em vigor. Estamos com fundadas dúvidas sobre a constitucionalidade deste preceito legal, que no nosso entendimento, fere os dois princípios jurídicos mencionados no parágrafo anterior.
96. O n.º 3 do artigo 32.º supracitado demonstra indícios de profunda disparidade de relacionamento entre o trabalhador e a entidade empregadora. Este preceito legal aparentemente contém sinais de arbitrariedade legislativa, que afasta radicalmente habitualidade na prática de produção legislativa na esfera laboral, que costuma dar maior proteção jurídica ao trabalhador em detrimento de empregador.
97. Na prática, a cláusula legal em causa gera alguns pontos de controvérsia:
- A aplicação imediata do diploma legislativo causa dano desproporcional ao trabalhador, ignorando as obrigações recíprocas assumidas pelas ambas as Partes através da celebração do contrato de trabalho (esta afirmação é aplicável só a quem terá redução de salário resultante da aplicação da nova lei);
 - O interesse do legislador em alterar imediatamente as normas (conteúdo da relação) não deve prevalecer em detrimento da segurança jurídica e da confiança legítima depositada nos contratos celebrados nos termos do regime jurídico anteriormente vigente;
 - A mudança legislativa altera o equilíbrio contratual, dando benefício só a uma das Partes (i.e. a entidade empregadora que é a Administração Pública, sendo a parte mais forte numa relação laboral), em detrimento da outra Parte (i.e. o trabalhador que é a parte mais fraca numa relação laboral).
98. "Na maior parte das situações, do ponto de vista económico, o trabalhador depende dos rendimentos que auferir com o seu trabalho para a respetiva sobrevivência pessoal e dos seus dependentes, e do ponto de vista social, uma grande instabilidade a nível da cessação do contrato de trabalho pode colocar em perigo a paz social. Mas, mesmo a nível jurídico, há justificação para a consagração desta estabilidade na medida em que a relação de trabalho assenta numa relação claramente assimétrica numa debilidade contratual do trabalhador em relação ao empregador."⁷

⁷ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, pág. 188.

99. A nossa Constituição determina que leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias não podem ter efeito retroativo (artigo 24.º, n.º 2). Lei retroativa é lei que pretende produzir efeitos a partir de uma data anterior à data da sua entrada em vigor, incidindo sobre situações que começaram e terminaram no passado, isto é, antes da entrada em vigor da lei nova. Durante estado de exceção constitucional, é proibida retroatividade da lei penal (artigo 25.º, n.º 5 da Constituição). A lei penal não se aplica retroativamente, a menos que a nova lei beneficie o arguido (artigo 31.º, n.º 5 da Constituição). Expressamente o nosso texto constitucional tem referência à irretroatividade de lei só nesses três preceitos. É certo que constitucionalmente a irretroatividade de normas não é uma proibição absoluta.
100. A nulidade dos contratos só pode ser suscitada, só quando celebração de contratos novos ou respetivas renovações após entrada em vigor do diploma legislativo ora em questão, não observa a nova lei ora em análise (cfr. artigo 34.º do diploma legislativo em questão).
101. Por imperativo de respeito pelos princípios jurídicos supramencionados, somos de opinião de que o ajustamento imediato da situação remuneratória do pessoal contratado a termo certo na Administração Pública, com base nos n.ºs 2 e 3 do artigo 32.º do diploma em análise, suscita profundas dúvidas de constitucionalidade.
102. Com base na explicação apresentada acima, podemos resumir que o diploma legislativo em análise traz algumas questões que devem ser levantadas neste controlo da constitucionalidade:

a. Perda dos direitos já adquiridos nos termos da lei anteriormente vigente

103. Direito adquirido é um direito que foi transferido para uma pessoa após cumprimento de determinados requisitos legais. Uma vez adquirido um determinado direito conforme requisitos legais em vigor, este direito pertence definitivamente a uma determinada pessoa. Um direito já adquirido pode ser exigido e, em regra, este direito é protegido de supressão, extinção ou alteração por uma lei posterior.
104. Montante de salário de um trabalhador determinado contratualmente com base num diploma legislativo vigente considera-se um "direito adquirido" ao longo da vigência do seu contrato de trabalho. Uma lei nova não deve pôr em causa este "direito adquirido".
105. Uma lei introduzida num momento posterior tem que respeitar o direito já adquirido ao abrigo de uma lei anterior. O conteúdo da nova lei não deve implicar negativamente nas situações jurídicas já constituídas mediante preenchimento dos requisitos da legislação anteriormente vigente. De forma simples, podemos afirmar que o direito adquirido é o direito de que gozamos antes de haver mudança da lei.
106. Vale aqui o princípio da segurança jurídica que visa proteger os efeitos jurídicos decorrentes das relações jurídicas já constituídas na vigência de uma lei anterior, salvaguardando o direito já gozado (ou já adquirido) em relação a uma outra lei

vigente posteriormente. Neste caso, o direito adquirido é o montante salarial determinado contratualmente ao abrigo do regime jurídico anteriormente vigente.

107. Doutrinas jurídicas e jurisprudências em muitos ordenamentos jurídicos confirmam que a segurança jurídica é um dos princípios que decorre do princípio fundamental do Estado de Direito. Com base neste princípio da segurança jurídica, podemos afirmar, sem dúvida, que em caso de uma pessoa ter adquirido um determinado direito, o gozo deste direito por essa pessoa deve ser protegido de interferência proveniente de alteração legislativa de forma arbitrária.

b. Violação do princípio geral de não-retroatividade da lei

108. Salário é um direito fundamental consagrado na CRDTL. *“A pensão vitalícia não resulta da concretização necessária de um qualquer direito constitucionalmente concedido aos titulares de cargos públicos, não constitui uma dimensão ou concretização do direito constitucional ao salário, não representa uma dimensão ou concretização do direito constitucional à segurança social, nem tem a natureza de uma prestação assistencialista destinado a garantir a sobrevivência dos beneficiários, não beneficiando da proteção conferida a estes tipos de rendimento (artº 50º, nº2 e 56º, nº 1, da Constituição).”*⁸

109. Qualquer lei posterior com intenção insuficientemente justificada, do ponto de vista constitucional, no sentido de fazer cessar o gozo de direitos existentes, sem considerar determinados princípios constitucionais (e.g. segurança jurídica, proteção da confiança ou proporcionalidade), põe em causa os valores básicos que a Lei Fundamental quer salvaguardar. Criar lei com efeito retroativo e sem disposições transitórias adequadas para proteger direitos adquiridos, alterando situações jurídicas já consolidadas, fere uma série de princípios constitucionais.

c. Violação do princípio da segurança jurídica

110. Este princípio deriva do princípio geral do Estado de Direito, garantindo que os cidadãos possam confiar na estabilidade das leis e dos atos praticados pelo Estado. Uma nova lei deve respeitar contratos de trabalho celebrados antes de haver mudança da lei, salvaguardando as situações jurídicas já consolidadas ao abrigo da lei anterior.

111. O princípio do Estado de Direito que está consagrado constitucionalmente desdobra-se no princípio da legalidade da Administração, no princípio da segurança jurídica, no princípio da proteção da confiança dos cidadãos, no princípio da proporcionalidade em sentido amplo e no princípio da proteção jurídica e das garantias processuais.⁹

⁸ Acórdão do Tribunal de Recurso, de 26 de março de 2026 (Proc. N.º 07/CONST/2025.TR-NUC.0084/25.TRDIL), pág. 32.

⁹ Bárbara Nazareth OLIVEIRA, Carla de Marcelino GOMES e Rita Páscoa dos SANTOS - *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, pág.121.

112. Dentro da segurança jurídica, podemos ter alguns aspetos interligados abaixo mencionados:

- **Previsibilidade**

Este aspeto permite que os cidadãos confiem que as leis e as decisões que afetam os seus direitos e obrigações se baseiam em normas juridicamente válidas e que os efeitos jurídicos previstos continuarão a ser aplicados.

- **Estabilidade**

Este aspeto protege os cidadãos de mudanças inesperadas no quadro jurídico, garantindo que os direitos adquiridos não sejam perdidos devido a uma nova lei.

- **Confiança**

Existe um ambiente de confiança nas relações sociais, económicas e jurídicas. Esta confiança é crucial, não só para as situações já constituídas no passado, mas também para futuras situações que possivelmente poderão afetar a vida das pessoas. Está localizado também neste âmbito, o princípio da proteção da confiança legítima dos cidadãos no sistema jurídico. Este princípio censura alterações súbitas, arbitrárias e altamente gravosas de normas em que os cidadãos depositam expectativas legítimas.

- **Proteção contra arbitrariedade**

Há garantia contra o abuso de poder, assegurando que os direitos e os deveres dos cidadãos e dos titulares de poderes públicos sejam claros.

d. Violação do princípio da proteção da confiança dos cidadãos

113. Este princípio impede o Estado de alterar as "regras do jogo" de forma arbitrária ou excessiva. Se o trabalhador celebrou um contrato, a segurança jurídica exige que o efeito deste contrato seja respeitado. Este princípio visa assegurar que os cidadãos devem poder confiar na estabilidade dos atos do poder público, protegendo expectativas legítimas criadas por ações do poder público. Este princípio vincula a administração à sua conduta prévia, impedindo que a administração altere repentinamente situações jurídicas favoráveis e prejudicando os cidadãos que agiram de boa-fé, confiando na permanência daquela conduta.

114. O princípio da segurança jurídica e o princípio da proteção da confiança são também limites constitucionais à atuação do legislador. Estes princípios decorrem do princípio do Estado de Direito que está consagrado expressamente na CRDTL.

e. Violação do princípio da proporcionalidade

115. "A doutrina portuguesa e os tribunais de outras jurisdições nacionais e regionais de direitos humanos desdobram o princípio da proporcionalidade em três subprincípios:

o princípio da adequação, o princípio da necessidade e o princípio da proporcionalidade em sentido restrito".¹⁰

116. No processo da elaboração do ato legislativo, a necessidade consiste no dever de escolher o meio menos gravoso entre os disponíveis para alcançar o objetivo pretendido. A adequação refere-se ao dever de produzir uma lei que seja apta para atingir o objetivo esperado. A proporcionalidade em sentido estrito indica que a lei produzida deve estabelecer uma relação equilibrada entre a gravidade da infração e a sanção ou entre a restrição do direito e o benefício social pretendido.
117. O ato legislativo do Governo ora posto em análise é prejudicialmente superior aos seus fins pretendidos, pondo em causa o princípio da proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade deve ser aplicado também na feitura das leis. Este princípio estabelece que a legislação deve ter meios que sejam adequados, necessários e razoáveis para alcançar os seus fins previstos, protegendo os cidadãos de excesso dos atos do Estado. Isto significa que a restrição de direitos deve ser equilibrada com os objetivos da lei, evitando normas desproporcionais.
118. Não se encontra no ato legislativo ora posto em causa, nenhuma fundamentação que demonstre a urgência ou a inevitabilidade da referida medida legislativa do Governo, que justifica as alterações tão severas dos direitos já consolidados dos cidadãos, com base num diploma legislativo anteriormente em vigor.

f. Violação do princípio do *pacta sunt servanda*

119. O Decreto-Lei ora em apreço abre possibilidade de fazer cessar os contratos celebrados ao abrigo da lei em vigor, sem justa causa e sem disponibilizar compensação, em caso de os contratados não quererem renegociar os seus contratos de trabalho já celebrados que se encontram em vigor. Esta medida legislativa viola o princípio do *pacta sunt servanda*, segundo o qual os acordos ou contratos devem ser cumpridos. Os contratos celebrados entre as Partes contratuais devem ser respeitados e executados, tornando-se força obrigatória entre as Partes. Os contratos fazem lei entre as Partes (ou seja, o que foi acordado deve ser estritamente cumprido).

¹⁰ Vide, entre outros, de Melo Alexandrino, *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, 125-127, Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 1:392-393.; Miranda e Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, 2010, Tomo I:373. Diversos exemplos podem ilustrar a violação destes subprincípios. Para uma pronúncia do Tribunal Constitucional de Portugal sobre a inconstitucionalidade de normas por violação do subprincípio da necessidade, ver Acórdão de 23 de Dezembro de 2008 (Processo n.º 977/2008), Tribunal Constitucional de Portugal Acórdão n.º 632/2008 (2008); ou do subprincípio da proporcionalidade em sentido restrito Tribunal Constitucional de Portugal, Acórdão de 4 de Novembro de 1993 (Processo n.º 94/92), Ac. n.º 634/93, 92 (1993), 92, apud Bárbara Nazareth OLIVEIRA, Carla de Marcelino GOMES e Rita Páscoa dos SANTOS - *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*, Coimbra Editora, Coimbra, 2015, pág.336.

120. O princípio do *pacta sunt servanda* é também um pilar da segurança jurídica, pois impede que uma das Partes viole as suas obrigações contratuais livremente sem consequências. Os contratos são vinculativos e valem como lei entre as Partes. Isto significa que as obrigações estabelecidas contratualmente devem ser cumpridas integralmente, exceto quando houver acordo em contrário entre as Partes.

121. O diploma legislativo ora posto em causa determina ajustamento de salário conforme as tabelas salariais, sob pena de terminação unilateral do contrato de trabalho por parte da Administração Pública. Esta estipulação claramente fere o princípio do *pacta sunt servanda*. Os contratos celebrados de boa-fé valem para as Partes contraentes e têm força obrigatória entre as Partes. Estes contratos têm "força de lei" e violação das suas cláusulas tem consequências para a parte violadora.

E. Pedido

Com base na fundamentação jurídica já mencionada acima, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça, ao abrigo do artigo 150.º da CRDTL, pede que o douto Tribunal de Recurso declare:

- a. Inconstitucionalidade do artigo 2.º, n.º 4 e do artigo 4.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violarem os artigos 69.º, 74.º, 92.º, 119.º, 121.º e 128.º, todos da CRDTL;
- b. Inconstitucionalidade da alínea a) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por desrespeitar os artigos 65.º, n.º 6 e 27.º, todos da CRDTL;
- c. Inconstitucionalidade do n.º 5 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por limitar o direito à livre escolha de trabalho previsto no artigo 50.º, n.º 1 da CRDTL;
- d. Inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violar a autonomia administrativa e financeira dos restantes órgãos de soberania, nos termos do artigo 69.º da CRDTL;
- e. Inconstitucionalidade do artigo 18.º, n.º 1, alínea c) do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por desrespeitar o princípio da determinabilidade da lei (ou princípio da precisão/densidade normativa) e o princípio da proporcionalidade, ínsitos no Estado de Direito referido nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b), bem como violar o artigo 50.º, n.º 1, todos da CRDTL;
- f. Inconstitucionalidade do n.º 2 do artigo 32.º por ferir o princípio da não retroatividade da lei, o princípio da segurança jurídica, o princípio da proteção de confiança legítima dos cidadãos, o princípio do *pacta sunt servanda* e o princípio da proporcionalidade, decorrentes do Estado de Direito consagrado nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b) e no n.º 2 do artigo 50.º, todos da CRDTL;

- g. Inconstitucionalidade do n.º 3 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violar os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima dos cidadãos, do *pacta sunt servanda* e o princípio da proporcionalidade, decorrentes do Estado de Direito consagrado nos artigos 1.º, n.º 1 e 6.º, alínea b), e ofender também o princípio da igualdade previsto no artigo 16.º, bem como o n.º 1 do artigo 50.º, todos da CRDTL;
- h. Inconstitucionalidade dos n.ºs 5 e 6 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violarem o princípio da proporcionalidade, ínsito no Estado de Direito, o artigo 16.º e o artigo 50.º, n.ºs 1 e 2, todos da CRDTL;
- i. Ilegalidade dos n.ºs 5 e 6 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violarem o artigo 2.º (não discriminação) e artigo 7.º (condições de trabalho justas e favoráveis) do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais;
- j. Ilegalidade dos n.ºs 5 e 6 do Anexo do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por ofenderem o 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, e pelo Decreto-Lei n.º 9/2025, de 30 de abril;
- k. Ilegalidade do artigo 2.º, n.º 4 e do artigo 4.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 3/2026, de 3 de fevereiro, por violarem o artigo 81.º da Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro (primeira alteração ao Estatuto dos Funcionários Parlamentares aprovado pela Lei n.º 10/2016, de 8 de julho) e o artigo 36.º da Lei Orgânica da Presidência da República (aprovada pela Lei n.º 3/2011, de 1 de junho, alterada pela Lei n.º 1/2014, de 29 de janeiro).


Virgílio da Silva Guterres Lamukan
Provedor

