

CAPÍTULO II — VISÃO GERAL DA CONSTITUIÇÃO

SUMÁRIO

1. HISTÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
2. VISÃO GERAL DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
 - 2.1 Estrutura da Constituição
 - 2.2 Princípios Fundamentais
 - 2.3 Regime dos Direitos Fundamentais
 - 2.4 Organização do Poder Político e Sistema de Governo
 - 2.5 Sistema Legislativo
 - 2.6 Estrutura Judiciária
 - 2.7 Controlo da Constitucionalidade e Revisão Constitucional
 - 2.8 Constituição e Ordenamento Jurídico
3. HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL
 - 3.1 Elementos Básicos de Interpretação
 - 3.2 Princípios da Interpretação Constitucional
 - 3.3 Lacuna Constitucional
 - 3.4 Interpretação conforme a Constituição
 - 3.5 Os Agentes da Interpretação Constitucional

VISÃO GLOBAL

Este capítulo versa, de forma bastante resumida, sobre a estrutura da Constituição e as suas principais características no âmbito da organização política e judiciária, do sistema legislativo, do ordenamento jurídico e dos princípios orientadores da hermenêutica constitucional. Neste capítulo aborda-se também, e igualmente de forma sucinta, a História da elaboração da Constituição timorense.

Espera-se que, ao proporcionar uma visão geral e sistemática sobre alguns aspetos do direito constitucional timorense, se garantirá uma base suficientemente sólida para uma compreensão do sistema de direitos fundamentais. Este capítulo pretende também contribuir para um melhor entendimento quanto à interrelação entre os direitos fundamentais e outras questões estruturais da Constituição.

PALAVRAS E EXPRESSÕES-CHAVE

Poder constituinte
Supremacia constitucional
Separação de poderes
Competência legislativa
Plurimodalidade de atos legislativos
Processo legiferante
Pluralidade de jurisdições
Mecanismos de fiscalização constitucional

1. HISTÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE

A 20 de Maio de 2002, Timor-Leste encontrava-se com uma Constituição nacional fundada em princípios como a democracia e o Estado de Direito e

capaz de enquadrar as aspirações do povo timorense durante a luta de independência. O processo para a elaboração da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) durou um pouco mais de um ano.⁽¹⁾

O primeiro passo formal no processo constituinte foi dado, em 2001, através da adoção do Regulamento da UNTAET n.º 2001/2, de 26 de Fevereiro (Eleição de uma Assembleia Constituinte para a Elaboração de uma Constituição para um Timor-Leste Independente e Democrático). Este diploma revestia uma natureza abrangente, estabelecendo o processo eleitoral para a escolha de membros de uma Assembleia Constituinte, o regime jurídico dos partidos políticos, a criação de uma autoridade eleitoral independente, assim como a definição da competência e composição da Assembleia Constituinte e os critérios legais para a aprovação da futura Constituição.

O processo para o desenvolvimento da CRDTL de 2002 baseou-se num *procedimento constituinte indireto ou representativo*, em que os cidadãos timorenses elegeriam os representantes sobre os quais recairia a responsabilidade de elaborar e aprovar a Constituição.⁽²⁾

A eleição dos 88 membros da Assembleia Constituinte foi realizada por um sistema eleitoral misto, com votação por maioria, composto por um círculo plurinominal único para a eleição de 75 membros através de um método de representação proporcional, e por 13 círculos uninominais correspondentes aos distritos administrativos do território nacional para a escolha de 13 membros como representantes distritais⁽³⁾. Dezasseis partidos políticos e dezassete can-

⁽¹⁾ Ver, Kelly Cristiane da Silva e Daniel Schroeter Simião, *Timor-Leste por Trás do Palco: Cooperação Internacional e a Dialética da Formação do Estado* (Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007), 151-ss.

⁽²⁾ Este processo contrapõe-se a um *processo constituinte direto*, em que um órgão é mandatado para elaborar o esboço da Constituição, o qual é posteriormente colocado a referendo pela população. Para mais discussões sobre a escolha do procedimento para a elaboração da Constituição timorense e as diferentes propostas, ver, Pedro Bacelar Vasconcelos, 'O Nascimento de Um Novo Estado: A Experiência Original de Timor', *Janus Online*, 2002, www.janusonline.pt/2002/2002_2_12.html. (consultado em 28 Julho 2014). No direito comparado lusófono, sobre o poder e processo constituinte angolano, ver, Jónatas Machado, Paulo Nogueira da Costa, e Esteves Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 2.^a edição (Coimbra: Coimbra Editora, 2013), 36-43. Ver, ainda, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 65-ss.

⁽³⁾ Artigos 3.º a 5.º do Regulamento UNTAET n.º 2001/2, de 26 de Fevereiro. Sobre os diferentes sistemas eleitorais em geral, ver, entre muitos, Jorge Miranda,

didatos independentes participaram nesta eleição⁽⁴⁾. Os 88 membros da Assembleia Constituinte foram eleitos dentre doze dos dezasseis partidos políticos, sendo que vinte e quatro dos 88 membros eram mulheres⁽⁵⁾. A formação da Assembleia Constituinte, em 2001, representou, na verdade, a implementação de um dos principais passos no processo transitório para a independência nacional, elaborado pelo Conselho Nacional da Resistência Timorense (CNRT) em 2000.⁽⁶⁾

Para a elaboração da Constituição, a Assembleia Constituinte formou quatro grupos temáticos: I) Comissão sobre Direitos, Deveres e Liberdades e Defesa e Segurança Nacional; II) Comissão sobre a Organização do Poder Político, III) Comissão sobre a Organização Económica, Social e Financeira, e IV) Comissão sobre Princípios e Garantias Fundamentais, Alteração da Constituição e Provisões Transitórias. O esboço da Constituição preparado pelos grupos temáticos foi posteriormente sujeito a um processo finalizador implementado pela Comissão de Sistematização e Harmonização da Assembleia Constituinte.

Com a escolha de um procedimento constituinte indireto, uma ampla participação da população no processo de elaboração do esboço da Constitui-

Manual de Direito Constitucional, Tomo VII (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 208-ss; Jónatas Machado e Paulo Nogueira da Costa, *Direito Constitucional Angolano* (Coimbra: Coimbra, 2011), 101-ss.

⁽⁴⁾ Louis Aucoin and Michele Brandt, 'East Timor Constitutional Passage to Independence', in *Framing the State in Times of Transition: Case Studies in Constitution Making*, ed. Laurel Miller (Washington D.C.: United States Institute of Peace Press, 2010), 257.

⁽⁵⁾ Estes foram a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETLIN) com 55 eleitos, o Partido Democrático (PD) com 7 membros, o Partido Social Democrata (PSD) e a Associação Social-Democrata Timorense (ASDT) com 6 membros cada, a União Democrática Timorense (UDT), o Partido Nacionalista Timorense (PNT), o KliburOan Timor Asuwain (KOTA), o Partido do Povo de Timor (PPT), o Partido Democrata Cristão (PDC) com 2 membros cada, e o Partido Socialista de Timor (PST), o Partido Liberal (PL) e o Partido Democrata-Cristão de Timor (PDCT) com 1 membro cada, e 1 membro independente. A lista de membros da Assembleia Constituinte, e seus respetivos partidos, consta em anexo à versão oficial da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

⁽⁶⁾ O calendário do processo da transição foi sujeito a críticas provenientes da sociedade civil e outros atores, ver, por exemplo, Aucoin and Brandt, 'East Timor Constitutional Passage to Independence'.

ção era vista, por muitos segmentos da sociedade, como um verdadeiro critério para uma real legitimação da futura Constituição.⁽⁷⁾

O enquadramento jurídico da participação pública neste processo centrava-se na criação de uma Comissão Constitucional e no dever de a Assembleia Constituinte tomar “em devida consideração os resultados das consultas realizadas por uma eventual Comissão Constitucional devidamente criada”.⁽⁸⁾

Foi submetida ao Conselho Nacional — o órgão político nacional de consulta do Administrador Transitório da UNTAET — uma proposta para o estabelecimento de uma Comissão Constitucional com um mandato para a recolha da opinião da população e para o apoio de carácter técnico ao processo de elaboração do esboço pela futura Assembleia Constituinte eleita, tendo um prazo de seis meses, estes a decorrer anteriormente à formação da Assembleia Constituinte. A criação de uma Comissão com as características contidas nesta proposta possuía forte apoio na sociedade civil⁽⁹⁾. A recolha de informação junto da população, anterior à eleição constituinte, era vista pela sociedade civil timorense como essencial à efetividade do processo, visto que a Assembleia Constituinte dispunha de um prazo bastante curto de 90 dias para a elaboração e aprovação da Constituição⁽¹⁰⁾. A proposta para o estabelecimento desta comissão acabou por ser rejeitada pelo Conselho Nacional.⁽¹¹⁾

Com a rejeição desta proposta, havia ainda a necessidade de dar efeito à norma legal que exigia a formação de um mecanismo de consulta. O Administrador Transitório criou treze comissões constitucionais, uma por cada

⁽⁷⁾ Cfr. Michele Brandt, *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries, The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan* (United Nations Development Programme, 2005), 9.

⁽⁸⁾ Artigo 2.º-4 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/2, de 26 de Fevereiro.

⁽⁹⁾ Ver, East Timor National NGO Forum, ‘Letter to Members of the Security Council of the United Nations on the Timorese Constitutional Process’, 17 March 2001, <http://members.tip.net.au/~wildwood/01marrushed.htm>. (consultado em 28 Julho de 2014).

⁽¹⁰⁾ Artigo 2.º-3 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/2, de 26 de Fevereiro.

⁽¹¹⁾ Ver, UNTAET, ‘East Timor Votes against Consultative Process Leading to Constitution’, *UNTAET Press Release*, 27 March 2001, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/news/01mar27.htm>. (consultado em 28 de Julho de 2014). A não-aprovação desta proposta gerou algum descontentamento por altas figuras políticas (Cfr. Brandt, *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries, The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan*, 14.).

distrito, compostas inteiramente por timorenses assessorados por peritos nacionais e internacionais ⁽¹²⁾. Estas comissões constitucionais ficaram incumbidas da recolha das opiniões da população sobre as questões essenciais a serem acauteladas pela futura Constituição, da elaboração e apresentação de relatórios escritos não vinculantes ao Administrador Transitório e à Assembleia Constituinte. Apesar de ter alcançado um número considerável de Timorenses (aproximadamente 38 000 indivíduos), este processo de consulta não contou com o apoio da sociedade civil timorense, a qual optou por realizar o seu próprio processo de consulta ⁽¹³⁾. Há relatos de que a Assembleia Constituinte não utilizou substancialmente os relatórios submetidos pelas comissões constitucionais no processo de elaboração do esboço da Constituição. ⁽¹⁴⁾

A Assembleia Constituinte iniciou os seus trabalhos em 15 de Setembro de 2001, que culminaram com a aprovação e assinatura do texto final da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, em 22 de Março de 2002 ⁽¹⁵⁾. Em Novembro de 2001, as quatro comissões temáticas haviam finalizado o seu trabalho, tendo-se, então, procedido, em Dezembro de 2001, à submissão do texto do esboço final pela Comissão de Sistematização e Harmonização ao plenário da Assembleia Constituinte. ⁽¹⁶⁾

⁽¹²⁾ As Comissões Constitucionais, compostas dentre 5 a 7 membros, foram estabelecidas através da Diretiva da UNTAET n.º 3/2001, de 31 de Março.

⁽¹³⁾ Cfr. East Timor National NGO Forum, 'Letter to UNTAET Declining the Participation of NGO Forum in the Work of the Constitutional Commissions', de Abril de 2001, <http://etan.org/et2001b/may/13-19/14ngo.htm>. (consultado em 28 de Julho de 2014). Ver, também, Aucoin and Brandt, 'East Timor Constitutional Passage to Independence', 245-275.

⁽¹⁴⁾ Ver Randall Garrison, *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization: Case Study East Timor* (Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2005), 19-20.

⁽¹⁵⁾ Em Novembro de 2001, a Assembleia Constituinte decidiu estender por um prazo adicional de 3 meses o processo para a aprovação da Constituição. Sobre os desafios encarados pela Assembleia Constituinte na realização do seu mandato, *vide*, Brandt, *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries, The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan*, 16.

⁽¹⁶⁾ Comissão de Sistematização e Harmonização e Assembleia Constituinte, *Esboço da Constituição da República Democrática de Timor-Leste*, 2001, <http://www.etan.org/etanpdf/pdf2/draftconpt.pdf>. (consultado em 28 de Julho de 2014).

Setores da sociedade civil e da comunidade internacional submeteram opiniões sobre o esboço da Constituição à análise da Comissão de Sistematização e Harmonização. Esta incorporou, no seu relatório para o plenário da Assembleia Constituinte, 21 das 45 sugestões de alterações recebidas. Com menos de metade das sugestões aceites por este órgão, críticas adicionais foram feitas apontando para a realização de um processo constituinte insuficientemente inclusivo⁽¹⁷⁾. Um processo limitado de consulta foi ainda realizado pela própria Assembleia Constituinte, cujos membros se deslocaram, em Fevereiro de 2002, aos distritos para uma consulta de duração de uma semana⁽¹⁸⁾, um período verdadeiramente breve e realizado nos últimos momentos do processo de elaboração quando o esboço final já estava praticamente concluído.

A votação final da Constituição ocorreu em 22 de Março de 2002, com 72 votos a favor, 14 contra e 1 abstenção⁽¹⁹⁾. Como previsto no seu artigo 170.º, a Constituição entrou em vigor no dia 20 de Maio de 2002.

Como já mencionado, as principais críticas de índole procedimental recaíram sobre o curto prazo para a elaboração da Constituição e também sobre a falta de um processo que garantisse a real e efetiva participação da sociedade. No âmbito substantivo, note-se que o esboço da Constituição sujeito a debate na Assembleia Constituinte foi aquele apresentado pelo partido maioritário, tendo sido moldado com inspiração nas constituições portuguesa e moçambi-

⁽¹⁷⁾ *Ibid.* Ver, também, The Carter Center, *East Timor Political and Electoral Observation Project, Final Project Report*, April 2004, 42-44. Das 21 sugestões de alteração incorporadas pela Comissão de Sistematização e Harmonização, somente 4 foram aprovadas pela Assembleia Constituinte durante o processo de adoção dos diferentes artigos entre Dezembro 2001 e Fevereiro de 2002, disponível em linha no <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/DB/db220302.htm>, consultado em 28 de Julho de 2014).

⁽¹⁸⁾ Cfr. 'Constituent Assembly Consultation Schedule Revised', *Constituent Assembly Press Release*, <http://www.etan.org/et2002a/february/10-16/12const.htm>, consultado em 28 de Julho de 2014. Os partidos minoritários viram uma proposta para um período de consulta de um mês ser rejeitada pela Assembleia (cfr. Alipio Baltazar, "An overview of the Constitution drafting process in East Timor," *East Timor Law Journal* 9 (2004), http://www.eastimorlawjournal.org/ARTICLES/2004/constitution_drafting_process_east_timor_alipio_baltazar.html. Ver, ainda, The Carter Center, *East Timor Political and Electoral Observation Project, Final Project Report*, 42-44.

⁽¹⁹⁾ 'East Timor Assembly Signs into Force First Constitution', *UNTAET Press Release*, disponível em linha no <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/DB/db220302.htm>, consultado em 28 de Julho de 2014).

cana. Os principais pontos de debate no processo de elaboração da Lei Fundamental timorense recaíram em torno de aspetos sociais e histórico-culturais, como o idioma ⁽²⁰⁾, os símbolos e datas nacionais, assim como questões relativas ao direito à nacionalidade ⁽²¹⁾. A transformação da Assembleia Constituinte no primeiro Parlamento de Timor-Leste independente representou também um assunto veementemente discutido. ⁽²²⁾

A determinação da titularidade dos direitos fundamentais dos nacionais e estrangeiros foi uma matéria debatida durante este processo. Observa-se que algumas mudanças foram feitas a certas normas constitucionais previstas no esboço, assegurando a titularidade universal de certas garantias fundamentais, tal como previstas no ordenamento jurídico internacional ⁽²³⁾. Outras questões sujeitas a debates intensos e que acabaram por ser excluídas do texto final da Constituição de 2002, incluem a separação da Igreja e do Estado ⁽²⁴⁾ e a proibição de discriminação com base na orientação sexual. ⁽²⁵⁾

⁽²⁰⁾ A posição do CNRT e, posteriormente, da FRETILIN era a consideração do tétum e do português como línguas oficiais. No processo de elaboração da Constituição foi chamada a atenção para a falta de familiaridade com o Português pela população mais jovem. Como resultado deste e outros fatores relevantes à data, foi incluída na CRDTL uma norma de caráter transitório que prevê a possibilidade do uso dos idiomas Indonésio e Inglês como idiomas de trabalho até ser necessário (artigo 159.º).

⁽²¹⁾ O esboço de Dezembro de 2001 estipulava a possibilidade de os Timorenses terem uma única nacionalidade (artigo 3.º-3 do Esboço da CRDTL — disponível em linha <http://www.etan.org/et2001c/november/25-30/29draft.htm>, consultado em 28 de Julho de 2014).

⁽²²⁾ Cfr. Jovo Indonesian News, ‘East Timor Constituent Assembly to Be 1st National Parliament’, *Jovo Indonesian News*, <http://www.etan.org/et2002a/january/27-31/31etcons.htm>. (consultado em 28 de Julho de 2014).

⁽²³⁾ Hilary Charlesworth, ‘The Constitution of East Timor, May 20, 2002’, *International Journal of Constitutional Law* 1, no. 2 (1 April 2003): 331-ss. Para uma reflexão sobre o princípio da igualdade, *vide*, Capítulo V, 1. Introdução ao Princípio da Igualdade e ao Princípio da Proibição da Discriminação.

⁽²⁴⁾ Este artigo foi um dos que sofreu maiores mudanças depois do esboço de Dezembro de 2001 da Comissão de Harmonização e Sistematização. Ver artigo 12.º no esboço da Constituição (Comissão de Sistematização e Harmonização e Assembleia Constituinte, *Esboço Da Constituição Da República Democrática de Timor-Leste*, 2001, <http://www.etan.org/etanpdf/pdf2/draftconpt.pdf>).

⁽²⁵⁾ As diferenças que podem ser observadas em relação às categorias proibidas quando comparando a redação do princípio da não-discriminação no esboço e aquela

No processo de elaboração da Constituição nacional foi observado que várias organizações e instituições internacionais submeteram comentários especialmente dirigidos às normas dos direitos fundamentais no esboço da Constituição⁽²⁶⁾. Esta realidade parece, em certa medida, ter influenciado a redação de alguns dos preceitos de direitos fundamentais na CRDTL, resultando numa maior aproximação destes com as normas contidas nos instrumentos de direito internacional dos direitos humanos.

Apesar de a Constituição de 2002 ter tido como modelo as constituições portuguesa e moçambicana e de ter recebido contribuições externas como a exemplificada acima, a Constituição da República Democrática de Timor-Leste incorpora muitos aspetos peculiares do contexto nacional. De entre as diversas provisões que refletem a realidade específica de Timor-Leste, podemos destacar especificamente aquelas relacionadas com os jovens (artigo 19.º), a valorização da resistência (artigo 11.º), o papel das confissões religiosas na história nacional (artigo 12.º), o apoio do Estado a cooperativas de produção e às empresas familiares (artigo 50.º-5) e os recursos naturais (artigo 139.º).

2. VISÃO GERAL DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE

Uma visão geral da Constituição da República Democrática de Timor-Leste mostra-se de grande utilidade para uma melhor aplicação das normas dos direitos fundamentais, permitindo, assim, compreender a forma como estes se integram no ordenamento constitucional. Através de uma análise teórico-prática, esta secção considera a estrutura da Constituição e alguns dos seus principais aspetos identificadores.

De forma introdutória, vale a pena ressaltar que a principal característica de uma Constituição é a *constitucionalização* de um Estado de direito e democrático baseado nos direitos fundamentais.⁽²⁷⁾

contida na versão final da CRDTL incluem: a não inclusão do termo “orientação sexual”, e a adição das categorias de “estado civil” e “língua”. Ver, ainda, ‘Sexual Orientation Clause Removed From Constitution’, *Lusa*, 14 December 2001, <http://www.etan.org/et2001c/december/09-15/14sexual.htm>. (consultado em 28 de Julho de 2014). Vide Capítulo V, 2.1.2 O Princípio da Proibição da Discriminação.

⁽²⁶⁾ Cfr., Brandt, *Constitutional Assistance in Post-Conflict Countries, The UN Experience: Cambodia, East Timor & Afghanistan*, 25.

⁽²⁷⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 92-ss.

Algumas das principais características da Constituição timorense incluem: um amplo catálogo de princípios fundamentais, um regime de direitos fundamentais, um sistema semipresidencialista de governo, um conjunto de normas que consagram as competências dos diferentes órgãos de soberania e uma organização judiciária de duas instâncias judiciais e eventuais tribunais especializados. Encontram-se também previstos na lei fundamental procedimentos que visam garantir o respeito pela Constituição, servindo como verdadeiros instrumentos práticos para assegurar a supremacia constitucional.

2.1 Estrutura da Constituição

A Constituição timorense é composta por um total de 170 artigos, representando um pouco mais que a metade do número de artigos previstos na Constituição moçambicana (306 artigos) e portuguesa (296 artigos)⁽²⁸⁾. A Lei Fundamental timorense é dividida em sete partes, afigurando-se a segunda e terceira partes — Parte II com a designação Direitos, Deveres, Liberdades e Garantias Fundamentais e Parte III com o título Organização do Poder Político — como o verdadeiro corpo das normas constitucionais.

Em virtude da realidade histórica timorense e do facto de a Constituição de 2002 representar a primeira constituição de Timor-Leste, a Constituição possui uma última parte que trata de disposições transitórias específicas. São doze provisões de carácter transitório (artigo 158.º ao 169.º⁽²⁹⁾) e a maior parte delas relaciona-se com o ordenamento jurídico e judicial. Apesar de, presentemente, uma década após a adoção da Constituição, a maior parte destas normas não se afigurar de grande relevância, elas representaram um aspeto fundamental no processo de restauração da independência em 2002, criando as condições para um afastamento gradual do sistema indonésio aplicado *de facto* anteriormente, e solidificando o caminho para uma transição entre a administração transitória das Nações Unidas e o Timor-Leste independente.

⁽²⁸⁾ Em relação ao número total de artigos, a CRDTL é a terceira mais breve constituição dos países da CPLP, com a Constituição guineense possuindo 133 artigos e a saotomense 160 artigos. Entre as mesmas, a mais longa constituição é a de Moçambique com 306 artigos, seguida da de Portugal com 296, a de Cabo Verde com 295 artigos, e a de Angola com um total de 244 artigos.

⁽²⁹⁾ O último artigo da Constituição, o artigo 170.º, é de carácter final, estipulando a data de entrada em vigor da Constituição.

2.2 Princípios Fundamentais

Os princípios fundamentais representam, como a sua própria denominação indica, os princípios basilares da Constituição.

Gomes Canotilho e Vital Moreira consideram que os “princípios fundamentais visam essencialmente definir e caracterizar a coletividade política e o Estado e enumerar as principais opções políticas constitucionais”⁽³⁰⁾. Estes representam a “síntese ou matriz de todas as restantes normas constitucionais, que àquelas podem ser direta ou indiretamente reconduzidas”.⁽³¹⁾

Os princípios fundamentais exercem três funções principais: sistematização, interpretação e integração normativa. Primeiramente, estes princípios desempenham a função de garantir a sistematização da Constituição, tendo um papel ordenador e assegurando, assim, à Constituição um carácter sistemático. Num segundo plano, os princípios fundamentais operam como critério de interpretação. Finalmente, em terceiro lugar, os princípios fundamentais constitucionais representam um instrumento de integração normativa, com um impacto em todo o universo jurídico, devendo estar presentes quando da aplicação das outras normas constitucionais.⁽³²⁾

Um exemplo da função normativa dos princípios fundamentais constitucionais pode ser ilustrado pelo acórdão do Tribunal de Recurso de Timor-Leste de 14 de Junho de 2010 (Proc. 24/CO/10/TR), segundo o qual:

“O CPI [Código Penal da Indonésia] não contém disposições semelhantes [às do novo Código Penal Timorense de 2009] que fixem princípios orientadores da determinação da medida concreta da pena. Porém, devem entender-se aplicáveis princípios semelhantes em obediência ao princípio do respeito pela dignidade da pessoa humana, vertido no art.º 1, n.º 2, da Constituição de Timor-Leste”.⁽³³⁾

⁽³⁰⁾ J.J. Gomes Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Fundamentos Da Constituição* (Coimbra: Coimbra Editora, 1991), 71.

⁽³¹⁾ *Ibid.*

⁽³²⁾ Ver Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 6.ª edição, Tomo II (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 261-ss. Ainda, nas palavras do constitucionalista brasileiro Celso Ribeiro Bastos, os princípios fundamentais têm como a principal função “espraizar os seus valores, pulverizá-los sobre todo o mundo jurídico” (Celso Ribeiro Bastos, *Curso de Direito Constitucional*, 20.ª edição (Edição Saraiva, 1999), 154.)

⁽³³⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 14 de Junho de 2010, Proc. 24/CO/10/TR, 85 (Tribunal de Recurso 2010), 85-86.

Na Constituição timorense, encontramos 15 artigos que compõem a Parte I dos princípios fundamentais. Fazendo uso da sistematização apresentada por Jorge Miranda, os princípios fundamentais contidos na CRDTL podem ser categorizados da seguinte forma⁽³⁴⁾:

- *Princípios relativos à existência do Estado*: artigo 1.º-1 (A República)
- *Princípios relativos à organização política e social*: artigo 1.º-1 (A República), artigo 2.º-1 (Soberania e constitucionalidade), artigo 6.º (Objetivos do Estado), artigo 7.º (Sufrágio universal e multipartidarismo) e o artigo 11.º-1 e 2 (Valorização da resistência)
- *Princípios relativos à subordinação do Estado ao Direito*: artigo 1.º (A República), artigo 2.º-2, 3 e 4 (Soberania e constitucionalidade), artigo 6.º/b (Objetivos do Estado) e artigo 7.º-1 (Sufrágio universal e multipartidarismo)
- *Princípios relativos à forma do Estado*: artigo 5.º-2 e 3 (Descentralização)
- *Princípios relativos à comunidade internacional*: artigo 8.º (Relações internacionais), artigo 9.º (Receção do direito internacional) e artigo 6.º/h (Objetivos do Estado)
- *Princípios de base*: artigo 1.º (A República), artigo 2.º (Soberania e constitucionalidade), artigo 5.º (Descentralização), artigo 7.º (Sufrágio universal e multipartidarismo), artigo 8.º-1 (Relações internacionais), artigo 9.º (Receção do direito internacional) e artigo 10.º-1 (Solidariedade)
- *Princípios de finalidade*: artigo 6.º (Objetivos do Estado)
- *Princípios preceptivos*: artigo 1.º (A República), artigo 2.º (Soberania e constitucionalidade), 6.º/a, b, c, d e j (Objetivos do Estado), artigo 7.º (Sufrágio universal e multipartidarismo), artigo 8.º-1 (Relações internacionais), artigo 9.º (Receção do direito internacional), artigo 10.º-2 (Solidariedade) e artigo 12.º-1 (O Estado e as confissões religiosas)
- *Princípios programáticos*: artigo 1.º (A República), artigo 5.º-1 (Descentralização), artigo 6.º/c, e, f, g, i e j (Objetivos do Estado), artigo 8.º-2, 3 e 4 (Relações internacionais), artigo 11.º-3 (Valorização da resistência),

⁽³⁴⁾ Para a categorização de Jorge Miranda, ver, Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:273-274. Outros autores da doutrina portuguesa também apresentam categorizações dos princípios fundamentais, como, por exemplo, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 243-ss.

artigo 12.º-2 (O Estado e as confissões religiosas) e artigo 13.º-2 (Línguas oficiais e línguas nacionais)

Da classificação proposta aqui, pode observar-se a existência de princípios fundamentais bastante peculiares à realidade timorense, incluindo os princípios relativos à resistência nacional, os princípios relativos ao papel das confissões religiosas na história nacional e o princípio da efetiva igualdade entre mulheres e homens.⁽³⁵⁾

Dentre os princípios fundamentais da Constituição, de relevância significativa para a interpretação e integração dos direitos fundamentais, encontramos o objetivo geral do Estado de garantir e promover os direitos fundamentais (artigo 6.º/b), a criação, promoção e garantia da efetiva igualdade entre a mulher e o homem (artigo 6.º/j), o sufrágio universal, livre, igual, direto, secreto e periódico (artigo 7.º-1) e a dignidade da pessoa humana (artigo 1.º-1). Encontra-se ainda como um dos princípios fundamentais a receção do direito internacional no ordenamento jurídico interno.⁽³⁶⁾

Um princípio particularmente relevante para o sistema dos direitos fundamentais é o princípio da *supremacia constitucional* (artigo 2.º-2 e 3). Estes artigos preveem respetivamente que “[o] Estado subordina-se à Constituição e às leis” e “[a]s leis e os demais atos do Estado e do poder local só são válidos se forem conformes com a Constituição”.

A supremacia constitucional mostra-se como a raiz normativa para a proteção dos direitos fundamentais. Ao posicionar a Constituição como a lei suprema da República Democrática de Timor-Leste, este princípio estabelece o substrato para os mecanismos de controlo da constitucionalidade e legalidade das normas e dos atos. Sendo a Constituição a lei suprema de Timor-Leste e estando os direitos fundamentais consagrados no seu texto, o sistema de direitos fundamentais goza de uma força jurídica suprema.

O Tribunal de Recurso, ao exercer a sua competência como Supremo Tribunal de Justiça, dispôs que da supremacia constitucional prevista no artigo 2.º-2 decorre “claramente, que a constituição constitui a lei fundamental do Estado de

⁽³⁵⁾ Vale a pena ressaltar que o uso do adjetivo “efetiva” para qualificar a igualdade de oportunidade entre mulheres e homens é bastante significativo (artigo 6.º/j). Vide Capítulo V, 2.1 O Princípio da Igualdade e o Princípio da Proibição da Discriminação na Constituição de 2002.

⁽³⁶⁾ Vide Capítulo I, 4. Relação entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

Direito Democrático onde se fundam as linhas reitoras do ordenamento [sic] esadual, assumindo-se como seu fundamento de validade e como limite ao exercício dos poderes por ela constituídos. Assim, tanto os órgãos de poder, como os actos que estes produzem estão subordinados à legalidade [sic] cosntitucional o que traduz a afirmação do princípio da constitucionalidade dirigido aos actos jurídico-públicos”.⁽³⁷⁾

O princípio de Estado de Direito pervisto no artigo 1.º-1 da Constituição é igualmente muito importante para a Constituição, na sua globalidade, e também para o sistema de direitos fundamentais⁽³⁸⁾. Este é um princípio “conglobador e integrador de um amplo conjunto de regras e princípios dispersos pelo texto constitucional, que densificam a ideia de *sujeição do poder a princípios e regras jurídicas*, garantindo aos [indivíduos] liberdade, igualdade e segurança”⁽³⁹⁾. O princípio do Estado de Direito desdobra-se no princípio da legalidade da Administração, no princípio da segurança jurídica e da protecção da confiança dos cidadãos, no princípio da proporcionalidade em sentido amplo e no princípio da protecção jurídica e das garantias processuais.

Para além dos princípios fundamentais constitucionais, são previstos outros princípios em diferentes partes da Lei Fundamental, nomeadamente, os princípios gerais dos direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais (artigos 16.º ao 28.º), os princípios gerais da organização do poder político (artigos 62.º ao 73.º), princípios gerais da administração pública (artigo 137.º) e os princípios gerais da organização económica e financeira (artigos 138.º ao 141.º). Apesar de todos os princípios previstos na Lei Fundamental possuírem a mesma natureza e exercerem funções semelhantes, o alcance deles é, claramente, diferente. Enquanto os princípios fundamentais têm um alcance que se estende a toda a Constituição, os outros princípios possuem alcances pon-

⁽³⁷⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade), Proc.02/2008/TR, 6 (Tribunal de Recurso 2008), 6. Existe uma densa literatura sobre a base teórica e prática da supremacia constitucional como um princípio fundamental constitucional. Entre muitos Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, vol. I (Coimbra: Almedina, 2005), 589-ss.

⁽³⁸⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2007, I (Artigo 1.º a 107.º):202-212; Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I (Coimbra: Coimbra Editora, 2005), 93-115; Machado e Costa, *Direito Constitucional Angolano*, 2011, 75-127.

⁽³⁹⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2007, I (Artigo 1.º a 107.º):205.

tuais, sendo a sua influência de sistematização, interpretação e integração normativa relacionada somente com a parte da constituição à qual pertencem.

2.3 Regime dos Direitos Fundamentais

Paralelamente ao reconhecimento de uma série de categorias de direitos fundamentais, de natureza civil, política, económica, social e cultural, a Constituição timorense contém preceitos que estabelecem um verdadeiro sistema dos direitos fundamentais. Através destes preceitos, prescritos no próprio texto constitucional, são estabelecidas regras para guiar a concretização dos direitos fundamentais.

No texto da Constituição, encontram-se expressamente previstos cinco aspetos delineadores do sistema dos direitos fundamentais: a abertura aos direitos só materialmente fundamentais (artigo 23.º), o recurso à Declaração Universal dos Direitos Humanos enquanto critério orientador na interpretação dos direitos fundamentais (artigo 23.º), o regime relativo às restrições dos direitos, liberdades e garantias (artigo 24.º), os requisitos para a suspensão dos direitos fundamentais em Estado de exceção (artigo 25.º) e o acesso a mecanismos jurisdicionais e não jurisdicionais para lidar com ameaças e violações ao direito (artigos 26.º e 27.º).

A estas normas constitucionais são adicionados certos aspetos jurídico-constitucionais enraizados na própria natureza do direito constitucional em geral, e especificamente dos direitos fundamentais, como as questões para a eficácia dos direitos económicos, sociais e culturais e a vinculação de particulares aos direitos fundamentais. O resultado é a adoção de um sistema atento às especificidades dos direitos fundamentais e suficientemente completo para guiar a sua realização em Timor-Leste.

É no Capítulo seguinte deste livro que abordaremos as principais características deste sistema.

2.4 Organização do Poder Político e Sistema de Governo

Uma compreensão da organização do poder político requer uma explanação, ainda que de carácter introdutório e resumido, do princípio da separação de poderes, como um princípio organizatório estrutural dos poderes políticos.

2.4.1 Separação e Interdependência de poderes

À semelhança de outros Estados enraizados num Estado de Direito democrático constitucional, a Constituição timorense prevê no seu artigo 69.º a separação de poderes. Ao estipular, neste mesmo artigo, o respeito pela

interdependência dos poderes, a Constituição nacional incorpora o sistema de pesos e contrapesos (“*checks and balances*”), historicamente conceptualizado por Montesquieu⁽⁴⁰⁾. A separação de poderes é ainda reafirmada no preâmbulo da Lei Fundamental. Além disso, a separação de poderes representa um limite material da revisão (artigo 156.º-1/d).

Importa salientar que a separação de poderes prevista na Constituição timorense possui uma dimensão institucional, com o estabelecimento de quatro órgãos de soberania distintos, e uma dimensão funcional, representada pela consagração dos poderes executivo, legislativo e judiciário. Note-se, ainda, que a separação de poderes é de uma natureza horizontal em relação aos órgãos e às suas funções. Como diz Gomes Canotilho, esta repartição horizontal de poderes refere-se “à diferenciação funcional (legislação, execução e jurisdição), à delimitação institucional de competências e às relações de controlo e interdependência recíproca entre os vários órgãos de soberania”.⁽⁴¹⁾

São reconhecidos quatro órgãos de soberania na Constituição de 2002: o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais (artigo 67.º). Estes órgãos partilham as três principais funções estatais, com visíveis áreas de sobreposição⁽⁴²⁾. Essencialmente, em Timor-Leste, a Constitui-

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Montesquieu, *O Espírito Das Leis*, 9.ª Ed (Saraiva, 2008). Para uma discussão teórica sobre o princípio da separação e interdependência dos poderes na Constituição portuguesa *vide* Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 555-ss.

⁽⁴¹⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 556. Por competência entende-se “o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucionalmente ou legalmente incumbidos. A competência envolve, por conseguinte, a atribuição de determinadas *tarefas* bem como os *meios* de acção (“poderes”) necessários para a sua prossecução. Além disso, a competência delimita o quadro jurídico de actuação de uma unidade organizatória relativamente a outras.” (Ibid., 543.). O Tribunal de Recurso, utilizando os ensinamentos de Vital Moreira e Gomes Canotilho, já se debruçou sobre o sentido da competência dos órgãos de soberania, refletindo inclusivamente sobre a multidimensionalidade das competências, o seu padrão jurídico organizatório, a sua natureza modal-instrumental, entre outros aspetos. Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 25-26 (2009).

⁽⁴²⁾ As competências do Presidente da República estão previstas nos artigos 85.º ao 89.º; do Parlamento Nacional nos artigos 95.º ao 98.º; sendo as competências do Governo estipuladas nos artigos 115.º ao 117.º, e a função jurisdicional dos tribunais

ção atribui a função legislativa ao Parlamento Nacional e ao Governo, a executiva ao Presidente da República e ao Governo e a jurisdicional aos tribunais.

Na prática, como já explicado pelo Tribunal de Recurso, o princípio da separação de poderes é violado quando a “um órgão de soberania se atribua, fora dos casos em que a constituição expressamente o permite ou impõe, competência para o exercício de funções que essencialmente são conferidas a outro e diferente órgão”.⁽⁴³⁾

Exemplos da realidade constitucional de Timor-Leste ajudam a ilustrar a separação e a interdependência das três funções entre os quatro órgãos de soberania. Em relação à função legislativa, por exemplo, o Governo possui a competência de propor leis ao Parlamento Nacional (artigo 115.º-2/a), a promulgação do diploma deve ser feita pelo Presidente da República (artigo 85.º/a) e ao Supremo Tribunal de Justiça pode ser requerida uma apreciação da constitucionalidade, através dos processos de fiscalização da constitucionalidade de normas ordinárias. No que respeita à função jurisdicional, o princípio da separação e interdependência dos poderes pode ser elucidado pela nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça pelo Presidente da República (artigo 86.º/j) e a necessidade de elaboração de leis pelo Parlamento Nacional sobre a constituição, organização e o funcionamento dos tribunais (artigo 123.º-4).

2.4.2 Sistema Misto Parlamentar-Presidencial

Diretamente relacionado com a separação de poderes, como princípio fundamental da organização política em Timor-Leste, encontramos o sistema de Governo. A CRDTL não indica expressamente qual o sistema de governo, pelo que teremos de proceder a uma análise conjunta de várias normas constitucionais para podermos identificar qual o sistema consagrado. De uma forma simplista, poderá dizer-se que a Constituição timorense prevê a existência de

previstas no artigo 118.º. Vale a pena notar a observação feita por Gomes Canotilho ao considerar que “quando se fala de ‘repartição’ ou ‘separação’ de poderes o que, em rigor, se recorta em termos de ‘repartição’ e ‘separação’ é a *actividade* do Estado e não o *poder* do Estado. O resultado desta divisão não é a existência de vários ‘poderes’, mas a existência de *funções* diferenciadas.” (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 551.)

⁽⁴³⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 40 (2008).

um Presidente da República e de um Governo enquanto órgãos autónomos que partilham o poder executivo entre ambos, prevê também a responsabilidade do Parlamento perante o Presidente e a atribuição ao Presidente da República de diversos poderes de direcção política, estabelecendo desta forma um sistema misto parlamentar-presidencial, comumente reconhecido e designado em Timor-Leste como um sistema semipresidencialista.⁽⁴⁴⁾

Sobre o sistema político em Timor-Leste, em 2010, o Tribunal de Recurso considerou o seguinte, numa opinião no âmbito de um processo de fiscalização preventiva:

“Efetivamente, num sistema constitucional de governo semipresidencial, como é claramente o adoptado por Timor-Leste, o Presidente da República também tem funções executivas (...). Como se sabe, as constituições modernas instituem o princípio da separação de poderes, mas, simultaneamente, consagram a interdependência dos poderes do Estado. No caso das constituições que consagram um regime semipresidencialista, os poderes do Presidente da República podem variar desde uma maior aproximação ao modelo presidencial (como por exemplo em França), a um modelo mais próximo do modelo parlamentar (como será o caso na nossa Constituição). Porém, sempre o Presidente da República tem poderes de ‘ingerência’ na área executiva, tendo mesmo alguns poderes próprios do executivo em exclusividade”.⁽⁴⁵⁾

A conceptualização do sistema semipresidencialista foi sendo feita a partir de uma análise comparativa dos sistemas clássicos (sistema presidencialista e

⁽⁴⁴⁾ Na doutrina portuguesa, divergia-se quanto à designação da forma de governo. Oscilava-se entre os termos "semipresidencialista" (Jorge Miranda) e "governo misto parlamentar-presidencial" (Gomes Canotilho e Vital Moreira), debate em que não entraremos. Para um maior aprofundamento sobre esta questão, ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 597-615; Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, 2005, II:1187-ss; Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I (Coimbra: Coimbra Editora, 2009), 356-ss.

⁽⁴⁵⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 14 de Junho de 2010, Proc. 24/CO/10/TR, 81 (Tribunal de Recurso 2010), 81. Ressalta-se que neste acórdão o Tribunal de Recurso optou pelo termo "semipresidencialismo". Ver também Constituição Anotada (Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste* (Braga, Portugal: Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, 2011), 308.

parlamentar), em que o sistema semipresidencial se encontra a meio caminho entre estes sistemas opostos, oscilando entre os dois regimes clássicos⁽⁴⁶⁾. Nesta perspetiva, o semipresidencialismo difere do parlamentarismo por possuir um chefe de Estado com atribuições para além de uma figura protocolar ou de mediador político e, ao mesmo tempo, distingue-se do regime presidencialista pelo facto de o governo ser responsável perante o Parlamento. Na conceção tradicional de Duverger, o regime semipresidencialista combina três elementos principais: 1) um Presidente da República eleito diretamente por sufrágio universal; 2) um Presidente da República dotado de poderes de relevo substancial; e 3) um Primeiro-ministro e um Governo com poderes executivos e responsáveis perante o Parlamento⁽⁴⁷⁾. Os sistemas semipresidencialistas não são homogéneos e podemos encontrar regimes marcadamente mais próximos do regime presidencialista (como é o caso de São Tomé e Príncipe e Moçambique), e outros com uma maior imediação ao regime parlamentar⁽⁴⁸⁾. De certa maneira, um sistema misto surgiu como uma alternativa que procurava reunir as principais qualidades dos sistemas puros parlamentar e presidencial e, ao mesmo tempo, excluir as suas características negativas. Com isto, alguns argumentam que um sistema misto mostra ser o sistema mais adequado para países de democratização mais recente, ainda afetados por instabilidades políticas sucessivas e que ainda não completaram na íntegra o amadurecimento das suas instituições, como seria o caso de Timor-Leste⁽⁴⁹⁾. Por outro lado, existe também a posição de que o

⁽⁴⁶⁾ Cfr. Maurice Duverger, *O Regime Semipresidencialista* (Editora Sumaré, 1993). A bibliografia é abundante sobre este tema. Entre muitos, ver, para uma discussão e crítica da conceptualização de Duverger, Manuel Lucena, 'Semipresidencialismo: Teoria Geral E Práticas Portuguesas (I)', *Análise Social XXXI*, no. 128 (1996): 831-892.

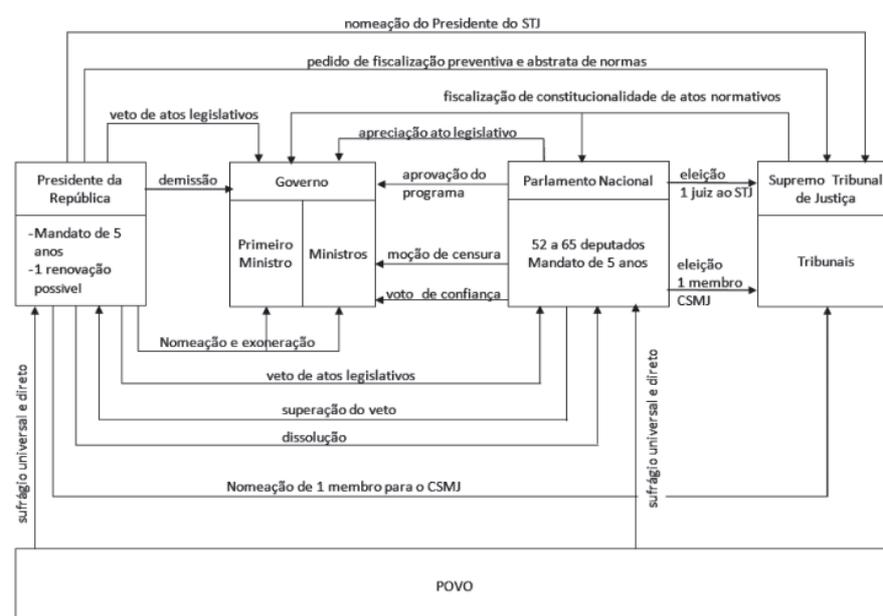
⁽⁴⁷⁾ Cfr. Maurice Duverger, 'A New Political System Model: Semi-Presidential Government', *European Journal of Political Research* 8, no. 2 (1 June 1980): 165-187.

⁽⁴⁸⁾ Representando as "oscilações" do sistema semipresidencialista (ou regime misto parlamentar presidencial), Gomes Canotilho propõe 5 modelos principais do presidencialismo entre o Presidente da República, o Primeiro-ministro e o Parlamento/Assembleia da República, determinados pela ordem constitucional e realidade político-partidária: presidencialismo horizontal, presidencialismo vertical com supremacia presidencial, presidencialismo governamental, parlamentarismo e monismo presidencial maioritário (ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 608-609.)

⁽⁴⁹⁾ Em geral, ver Sophia Moestrup, 'Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?', in *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, ed. Robert Elgie and Sophia Moestrup (Taylor & Francis, 2007). Especificamente sobre

sistema misto traz dificuldades para manter uma estabilidade política por causa da divisão do poder executivo entre duas instituições.⁽⁵⁰⁾

O diagrama a seguir, sendo uma adaptação do diagrama elaborado por Gomes Canotilho sobre a forma de governo mista parlamentar-presidencial portuguesa⁽⁵¹⁾, mostra as principais características da forma de governo timorense, identificando, ainda, os principais elementos da separação e interdependência dos poderes.



Timor-Leste, *ver*, Pedro Bacelar Vasconcelos e Ricardo Sousa da Cunha, ‘Semipresidencialismo Em Timor: Um Equilíbrio Institucional Dinâmico Num Contexto Crítico’, in *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, ed. Marina Lobo e Octavio Amorim Neto, 1. ed. (Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009), 231-260.

⁽⁵⁰⁾ Ver, Elisabete Azevedo, ‘O Semipresidencialismo Na Guiné-Bissau: Inocente Ou Culpado Da Instabilidade Política?’, in *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, ed. Marina Lobo e Octavio Amorim Neto, 1. ed. (Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 2009), 139-170. Especificamente em relação a Timor-Leste, *ver*, Dennis Shoesmith, ‘Timor-Leste: Semi-Presidentialism and the Democratic Transition in a New Small State’, in *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, ed. Robert Elgie and Sophia Moestrup (Taylor & Francis, 2007), 219-ss.

⁽⁵¹⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 607.

Concordamos com Bacelar de Vasconcelos e Sousa da Cunha quando expõem que:

“A constituição em Timor-Leste revela (...) uma posição relativa muito particular dos diferentes órgãos de soberania, em especial no exercício de seus poderes próprios e na relação com outros cargos. Os traços que a caracterizam tipicamente definem a “interdependência” constitucional dos diferentes órgãos de soberania num sistema de governo que, apesar de se inserir numa longa tradição, não deixa de apresentar especialidades importantes. No entanto, mais importante do que a definição do sistema de governo timorense será a sua caracterização no caso vertente, tal como presente na CRDTL, que acentua uma interpretação que está ainda, em larga medida, por realizar”.⁽⁵²⁾

Timor-Leste já recorreu a mecanismos constitucionais próprios de uma forma de governo fundada no princípio da separação de poderes. Falamos dos vetos presidenciais por inconstitucionalidade⁽⁵³⁾, do veto presidencial político⁽⁵⁴⁾, da superação do veto presidencial⁽⁵⁵⁾ e da apreciação de uma moção de censura, pelo Parlamento Nacional, contra o Governo⁽⁵⁶⁾. O recurso a estes mecanismos,

⁽⁵²⁾ Vasconcelos e Cunha, ‘Semipresidencialismo Em Timor: Um Equilíbrio Institucional Dinâmico Num Contexto Crítico’, 236.

⁽⁵³⁾ Este foi o caso do diploma que veio a ser a Lei n.º 9/2003, de 15 de Outubro (Lei de Imigração e Asilo), e também do diploma que veio a ser a Lei n.º 1/2006, de 8 de Fevereiro (Liberdade de Reunião e manifestação).

⁽⁵⁴⁾ Este foi o caso do decreto de Lei sobre o regime especial para a definição da titularidade dos bens imóveis (Decreto n.º 69/II) pelo Parlamento Nacional para a promulgação presidencial no primeiro trimestre de 2012 (disponível em linha http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/internacional/2012/2/12/devolve-parlamento-leis-relativas-titularidade-bens-imoveis,132b9056-03fd-42af-b1ab-0d5d1cec066d.html, consultado em 28 de Julho de 2014).

⁽⁵⁵⁾ Este foi o caso do diploma que veio a ser a Lei de Imigração e Asilo, Lei n.º 9/2003, de 15 de Outubro.

⁽⁵⁶⁾ Uma moção de censura foi apreciada, e posteriormente rejeitada, no Parlamento Nacional contra o Primeiro Ministro em relação a uma decisão de entregar às autoridades Indonésias um indivíduo acusado de cometer crimes contra a humanidade durante o período da ocupação Indonésia. Ver, ‘Timor-Leste: Parlamento Rejeita Moção de Censura a Governo de Xanana Gusmão’, *Lusa*, de Outubro de 2009, <http://www.rtp.pt/noticias/?article=286487&layout=121&visual=49&tm=7&>. (consultado em 28 de Julho de 2014).

destinados a resolver conflitos entre órgãos de soberania, revelam a natureza do sistema político, a forma de governo adotada, assim como o respeito pelo princípio da separação de poderes.

2.5 Sistema Legislativo

Em Timor-Leste, o Parlamento Nacional e o Governo possuem a competência para elaborar leis (competência legislativa).⁽⁵⁷⁾

Ao analisar a Constituição, e utilizando a interpretação oferecida pelo Tribunal de Recurso, atuando como Supremo Tribunal de Justiça, em questões relacionadas com o sistema legislativo⁽⁵⁸⁾, identificamos como principais características deste sistema, as seguintes:

- *primado parlamentar* da competência legislativa
- matérias de *reserva absoluta* da competência exclusiva do Parlamento Nacional
- matérias de *reserva relativa* da competência exclusiva do Parlamento Nacional, a que corresponde a *competência derivada ou delegada* do Governo
- matérias da *competência exclusiva* do Governo
- matérias da *competência dependente* do Governo
- matérias da *competência legislativa concorrente* entre o Parlamento Nacional e o Governo
- *controlo parlamentar* do exercício da competência legislativa concorrente do Governo

⁽⁵⁷⁾ Na doutrina portuguesa é, muitas vezes, questionada a própria escolha constitucional de facultar competência legislativa ao Governo. A grande amplitude do Governo de elaborar leis resultou, na opinião de muitos, num desequilíbrio no processo legiferante, sendo o Governo responsável pela maioria da produção legislativa (para um resumo simplificado desta questão ver, José de Melo Alexandrino, 'A Preponderância Do Governo No Exercício Da Função Legislativa', *Legislação (Cadernos de Ciência de Legislação)*, INA — Instituto Nacional de Administração, 50 (Outubro-Dezembro 2009).

⁽⁵⁸⁾ Ver, por exemplo, Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR (2009).

- *controlo jurídico e político* do Presidente da República dos atos legislativos do Parlamento Nacional e do Governo
- um *procedimento legislativo* formal e faseado

2.5.1 Primado Parlamentar da Competência Legislativa

A competência geral do Parlamento Nacional de “legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país” é prevista no artigo 95.º-1 da Constituição ⁽⁵⁹⁾. É sobretudo este preceito constitucional que atribui ao Parlamento *a primazia da competência legislativa*, como exposto pelo Tribunal de Recurso ao declarar que a Constituição prevê “um verdadeiro primado de competência legislativa do Parlamento, uma vez que este pode legislar sobre a matéria versada no art. 115.º, n.º 1, competência legislativa do Governo, ao passo que este apenas pode legislar sobre a matéria prevista no art. 95.º, n.º 1, na medida em que se possa considerar tal matéria incluída nas diversas alíneas do n.º 1 do mencionado art. 115.º” ⁽⁶⁰⁾. Ainda, neste mesmo sentido, o Tribunal de Recurso reconheceu que “fora dos casos de reserva legislativa do Governo (...) é antes o Parlamento Nacional que é permitido “imiscuir-se” na área de competência do Governo [prevista no artigo 115.º-1 da CRDTL]”. ⁽⁶¹⁾

2.5.2 A Reserva Absoluta da Competência Exclusiva do Parlamento Nacional

A competência legislativa exclusiva implica que somente um dos órgãos de soberania — o Parlamento Nacional ou o Governo — possui a capacidade

⁽⁵⁹⁾ Exemplos de legislação aprovada pelo Parlamento originária no uso da sua competência legislativa geral incluem a Lei n.º 12/2009, de 21 de Outubro (Uso e Proteção do Emblema da Cruz Vermelha em Timor-Leste), a Lei n.º 14/2011, de 28 de Setembro (Lei do Investimento Privado) e a Lei n.º 8/2009, de 15 de Julho (Lei sobre a Comissão Anti-Corrupção). Vale a pena ressaltar que a Constituição portuguesa não contém uma norma análoga a esta contida na Constituição timorense. Já a Constituição moçambicana contém norma praticamente idêntica à timorense (artigo 179.º-1: “Compete à Assembleia da República legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país.”).

⁽⁶⁰⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 28-29 (2009), 28-29.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*, 28.

legiferante em determinadas áreas. Assim, fica, com isto, vedado ao outro órgão a possibilidade de legislar sobre as matérias sujeitas à exclusividade. Poderia dizer-se que a competência exclusiva cria, na realidade, um monopólio do poder legislativo.

A *competência exclusiva* do Parlamento Nacional é prevista no número 2 do artigo 95.º da Constituição. Este artigo prevê aquilo que a doutrina denomina de *reserva absoluta da competência legislativa* do Parlamento Nacional. Esta foi definida de uma forma bastante clara por Gomes Canotilho, como “o conjunto de matérias ou de âmbitos materiais que devem ser objeto de regulação através de um ato legislativo editado pelo parlamento”⁽⁶²⁾. Como resultado da reserva absoluta, é vedado ao Governo legislar sobre estas matérias e o Parlamento Nacional não pode delegar no Governo a função legiferante em áreas sujeitas à exclusividade absoluta dessa sua reserva parlamentar. Caso o Governo viesse a legislar nestas áreas, os atos legislativos seriam organicamente inconstitucionais, por excederem a competência legislativa do Governo e violarem a competência reservada do Parlamento. Pode ainda dizer-se que a reserva da competência legislativa parlamentar representa um “dever” específico do Parlamento Nacional, com base no qual a Constituição prescreve “casos de necessária e inderrogável regulação de certas matérias por lei formal do parlamento”⁽⁶³⁾. Sendo uma verdadeira obrigação constitucional, a falta de legislação pelo Parlamento Nacional nestas áreas pode dar lugar a uma inconstitucionalidade por omissão.⁽⁶⁴⁾

O elenco das áreas sob a reserva absoluta do Parlamento Nacional é bastante denso e diversificado, incluindo questões essenciais da formação e organização territorial do Estado, como as fronteiras terrestres e marítimas (artigo 95.º-2/a, b e g), questões sociais como a educação, segurança social e saúde (artigo 95.º-2/l e m), regime eleitoral e participação política (artigo 95.º-2/h e i), o estatuto dos deputados e órgãos do Estado (artigo 95.º-2/j e k), questões relacionadas com o estatuto pessoal dos indivíduos na sociedade e perante o Estado (artigo 95.º-2/d e f), as políticas de defesa, segurança e fiscal

⁽⁶²⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 726.

⁽⁶³⁾ *Ibid.*, 728. Ver, também, Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, 4 edição, Tomo V (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), 235-ss.

⁽⁶⁴⁾ *Vide* Capítulo VI, 3.3. O Processo de Fiscalização da Inconstitucionalidade por Omissão.

(artigo 95.º-2/o e p) assim como o regime de exceção constitucional (artigo 95.º-2/n). Nota-se que as áreas sujeitas à reserva absoluta do Parlamento Nacional diferem, em certa medida, daquelas atribuídas às Assembleias da República Moçambicana e Portuguesa. Foram incluídas na reserva absoluta parlamentar aquelas áreas consideradas fundamentais para a construção do Estado timorense. Percebe-se, assim, a vontade do poder Constituinte de que essas áreas fossem reguladas pelo principal órgão legislativo democraticamente eleito.

Importa sublinhar que a competência legislativa absoluta exclusiva estende-se somente ao âmbito daquelas áreas especificamente previstas no artigo 95.º-2 da Constituição. Deste modo, por exemplo, o Parlamento Nacional possui a competência para legislar sobre as “bases do sistema de ensino” e “a política fiscal” (respetivamente artigo 95.º-2/l e p) ⁽⁶⁵⁾. As matérias que vão para além destes contornos entram na competência concorrente do Parlamento Nacional e do Governo ou ainda na competência exclusiva do Governo. Poderia dizer-se que, na prática, é o âmbito da reserva absoluta exclusiva parlamentar que determina o espaço de intervenção pelos órgãos concretizadores, inclusive o Governo, sendo, portanto, a competência legislativa deste último de uma maior ou menor proporção dependendo da delimitação da reserva absoluta parlamentar prevista no texto constitucional.

Quando o Parlamento possui a competência exclusiva para legislar sobre as “bases” de uma certa área, isso significa que irá legislar sobre os princípios vetores, deixando a cargo do Governo o desenvolvimento das bases previstas na lei. O Parlamento emana, nestes casos, uma lei de bases e o Governo um decreto-lei de desenvolvimento. De acordo com o Tribunal de Recurso, quando a Constituição atribui ao Parlamento Nacional a competência para legislar sobre as “bases gerais”, nestas estão incluídas, certamente, as “opções político-legis-

⁽⁶⁵⁾ No acórdão de Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR (2009), o Tribunal de Recurso discutiu brevemente aquilo que considerava como “bases gerais” (p. 30-ss). Para uma melhor compreensão da competência legislativa da Assembleia da República em Portugal, no que respeita à sua competência similar à competência exclusiva do Parlamento Nacional de Timor-Leste, ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 752-761. Ver, também, J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 4.ª Edição, vol. II (Artigo 108.º a 296.º) (Coimbra: Coimbra Editora, 2010), 306-ss.

lativas fundamentais”⁽⁶⁶⁾ de cada área. Um exemplo particularmente instrutivo neste âmbito é a divisão entre a competência legislativa e a regulamentadora na área da educação. Através da Lei n.º 14/2008, de 29 de Outubro (lei de bases da educação), o Parlamento Nacional legislou sobre “as bases do sistema de ensino” (artigo 95.º-2/l da Constituição). Posteriormente, o Governo elaborou uma série de decretos-leis, desenvolvendo aspetos traçados na legislação basilar relacionados com os diferentes níveis educacionais previstos na lei de bases respectiva. O enquadramento jurídico principal relativo ao ensino superior em Timor-Leste encerra os seguintes exemplos: o Decreto-Lei n.º 36/2009, de 2 de Dezembro (Regime jurídico do acesso ao ensino superior) e o Decreto-Lei n.º 21/2010, de 1 de Dezembro (Aprova o Regime Geral de Avaliação do Ensino Superior e Cria a Agência Nacional Para a Avaliação e Acreditação Académica (ANAAA) e o Decreto-Lei n.º 8/2010, de 19 de Maio (Regime jurídico dos Estabelecimentos de Ensino Superior).

O Parlamento Nacional é também o único órgão que possui a competência para legislar sobre os “direitos, liberdades e garantias” (artigo 95.º-2/e da Constituição)⁽⁶⁷⁾, “a suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência” (artigo 95.º-2/n da Constituição). No que respeita à elaboração de diplomas legislativos sobre os direitos fundamentais, é, ainda, atribuída a este órgão de soberania a competência para legislar sobre “as bases do sistema de segurança social e saúde” (artigo 95.º-2/m).

Na tentativa de apresentar uma visão sistemática sobre a competência para a elaboração das leis relativas aos direitos fundamentais, poderia extrair-se do texto constitucional a existência de uma regra geral, com duas relevantes exceções.

A regra geral é a da existência de uma reserva absoluta da competência exclusiva do Parlamento Nacional quanto a legislar sobre os “direitos, liberda-

⁽⁶⁶⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 30 (2009), 30.

⁽⁶⁷⁾ Na Constituição portuguesa, em regra, esta matéria faz parte da reserva relativa da competência exclusiva da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea b)). Ou seja, em regra, a Assembleia da República e o Governo, através de decreto-lei autorizado, podem legislar sobre matérias relativas aos direitos, liberdades e garantias. No entanto, existem determinadas matérias relacionadas com os direitos, liberdades e garantias que fazem parte da reserva absoluta da competência exclusiva da Assembleia da República, só podendo, como tal, ser reguladas por lei da Assembleia da República (artigo 164.º).

des e garantias” (ou, por outras palavras, os direitos civis e políticos)⁽⁶⁸⁾, e a existência de uma competência concorrente do Parlamento Nacional e do Governo quanto a legislar sobre os “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”. Contudo, a regra geral de uma reserva absoluta do Parlamento Nacional quanto a legislar sobre os “direitos, liberdades e garantias” tem uma exceção relevante: a definição dos crimes e do processo penal são matérias passíveis de autorização legislativa pelo Parlamento Nacional ao Governo (artigo 96.º-1/a e b). Também a regra geral de uma competência concorrente para legislar sobre os direitos económicos, sociais e culturais possui uma exceção: as bases do sistema de ensino, segurança social e saúde são matérias de reserva absoluta da competência exclusiva do Parlamento Nacional (artigo 95.º-2/l e m).

A determinação de uma competência concorrente para legislar sobre os “direitos e deveres económicos, sociais e culturais” (artigos 50.º ao 61.º da CRDTL) decorre, em grande medida, da natureza programática dos direitos económicos, sociais e culturais, e da preferência de vê-los legislados pelo principal órgão executivo.⁽⁶⁹⁾

2.5.3 A Reserva Relativa da Competência Exclusiva do Parlamento Nacional

A Lei Fundamental timorense estabelece um mecanismo de delegação da competência legislativa do Parlamento Nacional ao Governo, ao prever no artigo 96.º-1 uma série de áreas que recaem na *reserva relativa da competência exclusiva* do Parlamento Nacional. A reserva relativa do Parlamento Nacional, nas palavras do Tribunal de Recurso, “é, essencialmente, um domínio em que este [o Parlamento], tendo o predomínio do poder legislativo, todavia pode reparti-lo, se assim o entender, com o próprio Governo, através da concessão

⁽⁶⁸⁾ A reserva exclusiva da competência de legislar sobre “os direitos, liberdades e garantias” incide somente sobre os direitos fundamentais incluídos no Título II da Parte II da CRDTL (artigos 29.º ao 49.º da Constituição).

⁽⁶⁹⁾ Esta mesma interpretação é dada por Vital Moreira e Gomes Canotilho, relativamente às competências legislativas tal como determinadas pela Constituição portuguesa, seguindo a divisão sistemática desta Constituição entre os “direitos, liberdades e garantias” e os “direitos e deveres económicos, sociais e culturais” (Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):327-328.)

a este de autorizações legislativas”⁽⁷⁰⁾. Neste processo, ao Governo é dada uma competência derivada ou delegada.

Como previsto no artigo 96.º-2 da Constituição, uma autorização legislativa do Parlamento Nacional deve respeitar certos critérios. Para além da determinação de uma duração específica, as leis de autorização legislativa devem necessariamente determinar o seu objeto, identificar claramente o seu sentido e delimitar a extensão da delegação. Desta forma, a Constituição timorense segue a sua homóloga portuguesa, ao prescrever que a lei de autorização legislativa “não pode ser, seguramente, um cheque em branco”⁽⁷¹⁾.

Até ao início de 2014, o Parlamento Nacional havia delegado a competência legislativa ao Governo em cinco áreas: execução de penas e medidas privativas e não privativas da liberdade (Lei n.º 6/2013, de 28 de Agosto), ambiental (Lei n.º 3/2012, de 13 de Janeiro), matéria penal (Lei n.º 13/2008, de 13 de Outubro e Lei n.º 16/2005, de 16 de Setembro⁽⁷²⁾), processo penal (Lei n.º 15/2005, de 16 de Setembro) e processo civil (Lei n.º 17/2005, de 16 de Setembro). Como resultado destas autorizações, foram promulgados seis decretos-leis: o regime de execução penal, a lei de bases do ambiente, o código de processo civil, o código penal e de processo penal, o regime especial no âmbito do processo penal para casos de terrorismo, criminalidade violenta ou altamente organizada⁽⁷³⁾.

Estamos aqui perante um poder discricionário do Parlamento Nacional. A complexidade da matéria pode representar uma das razões que motivam a delegação da competência legislativa, como foi, possivelmente, o caso dos códigos penal, processual penal e processual civil. Entretanto, em outras áreas, o Parlamento Nacional preferiu ele próprio legislar sobre a matéria, apesar de

⁽⁷⁰⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 27 (2009), 27.

⁽⁷¹⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):337.

⁽⁷²⁾ Esta primeira autorização legislativa, entretanto, caducou, em resultado da não promulgação do Código Penal nos 120 dias de duração da mesma (artigo 5.º).

⁽⁷³⁾ Respetivamente, os Decreto-Lei n.º 14/2014, de 14 de Maio, Decreto-lei n.º 26/2012, de 4 de Julho, Decreto Lei n.º 1/2006, de 21 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de Abril, Decreto-Lei n.º 13/2005, de 22 de Novembro e Decreto-Lei n.º 4/2006, de 1 de Março.

ter a opção de as delegar no Governo, como aconteceu com a legislação sobre o serviço militar e o regime geral da função pública.⁽⁷⁴⁾

2.5.4 A Competência Legislativa Dependente Atribuída ao Governo

O Governo pode possuir ainda uma *competência legislativa dependente*⁽⁷⁵⁾. Neste caso, a competência legislativa do Governo depende exclusivamente de uma vontade expressa numa Lei do Parlamento Nacional.

Dentro da competência legislativa dependente encontra-se a competência do Governo em sequência de uma lei de autorização legislativa. Poderia dizer-se que o exercício da competência relativa do Parlamento resulta na atribuição ao Governo de uma competência legislativa dependente. Aqui, na sequência de uma lei de autorização, o Governo terá de emanar um decreto-lei autorizado, o qual deve respeitar os critérios contidos no artigo 96.º, n.º 2, da Constituição.

O artigo 115.º-1/p prevê uma competência residual do Governo para “exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei”. É com base neste artigo que é possível ao Governo desenvolver uma lei de bases, através de um decreto-lei de desenvolvimento quando o Parlamento Nacional venha a estabelecer numa lei esta competência legiferante do Governo. Vale a pena notar que é o Parlamento Nacional, na sua prática legiferante, que determina a extensão do que compreende como “as bases” de uma das suas matérias. Nestes casos, a determinação da competência legislativa dependente não representa uma delegação da competência exclusiva legislativa ao Governo, que seria claramente inconstitucional⁽⁷⁶⁾. Desta prática nasce o que a doutrina portuguesa e brasileira chamam de *decreto-lei de para desenvolvimento*.⁽⁷⁷⁾

⁽⁷⁴⁾ Respetivamente, Lei n.º 3/2007, de 28 de Fevereiro (Lei do Serviço Militar) e Lei n.º 8/2004, de 16 de Junho (que aprova o Estatuto da Função Pública) e Lei n.º 5/2009, de 15 de Julho (primeira alteração à Lei n.º 8/2004, de 16 de Junho).

⁽⁷⁵⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 795-ss.

⁽⁷⁶⁾ Como já referido pelo Tribunal de Recurso em 2009 (Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 27 (2009), 27.)

⁽⁷⁷⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 795-796; Ricarlos Almagro, *O Poder Normativo da Administração Pública: Limites e Controle* (Rio de Janeiro: Singular, 2010), 81.

Exemplos de leis parlamentares que preveem uma competência dependente governamental incluem a Lei da Nacionalidade (Lei n.º 9/2002, de 5 de Novembro) ⁽⁷⁸⁾ e a Lei da Divisão Administrativa do Território (Lei n.º 11/2009, de 7 de Outubro) ⁽⁷⁹⁾.

Há, ainda, que referir que as leis de autorização e as leis de bases são leis com valor reforçado, devendo os decretos-leis emanados na sequência de uma lei de autorização (decretos-leis autorizados) e os decretos-leis emanados na sequência de uma lei de bases (decretos-leis de desenvolvimento) respeitar a lei emanada pelo Parlamento Nacional respetiva ⁽⁸⁰⁾.

2.5.5 A Competência Legislativa Concorrente entre o Parlamento Nacional e o Governo

A existência de uma *competência legislativa concorrente* entre o Parlamento Nacional e o Governo não está prevista de forma inequívoca na letra da Lei Fundamental. É entendimento do Tribunal de Recurso que o Governo possui uma competência legislativa além da sua expressa competência exclusiva, que compreende as matérias que não sejam da competência exclusiva do Parlamento Nacional, mas que se encontrem dentro da competência geral do Governo prevista no artigo 115.º-1 da Constituição. ⁽⁸¹⁾

⁽⁷⁸⁾ O Artigo 31.º prevê: “[o] Governo regulamentará a presente lei no prazo de 180 dias a contar da data da sua publicação”. Com base neste preceito, o Governo aprovou o Decreto-Lei N.º 1/2004, de 4 de Fevereiro (Regulamento da Lei da Nacionalidade).

⁽⁷⁹⁾ O Artigo 25.º prevê: “[c]ompete ao Governo regulamentar os critérios e procedimentos destinados à criação, modificação ou extinção de municípios”. Até à presente data, o Governo ainda não exerceu esta competência dependente legislativa.

⁽⁸⁰⁾ Ver, Capítulo II, 2.8 Constituição e Ordenamento Jurídico.

⁽⁸¹⁾ Considerou este Tribunal que “entende-se que não existe tal exclusividade [de legislar sobre as questões que não se encontram previstas no artigo 95.º-2 e 3], se está perante aquilo que a doutrina [portuguesa] designa por competência legislativa concorrente.” Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 31 (2009), 31. No mesmo sentido, ver também Florbela Pires, ‘Fontes Do Direito E Procedimento Legislativo Na República Democrática de Timor-Leste — Alguns Problemas’, *Biblioteca Digital Ius Commune*, n.d., 19-ss.

Daí decorre que cairá na esfera da competência concorrente de ambos os órgãos de soberania uma matéria que não seja da competência legislativa exclusiva do Parlamento Nacional ou do Governo, mas que seja ao mesmo tempo relacionada com as “questões básicas da política interna e externa do país” (artigo 95.º-1 sobre a competência do Parlamento Nacional) e com uma das áreas previstas na competência do Governo (artigo 115.º-1).⁽⁸²⁾

Como consequência desta interpretação do Tribunal de Recurso, serão muitas as áreas que recaem na competência legislativa concorrente do Parlamento Nacional e do Governo. Nos dez primeiros anos após a restauração da independência, um número significativo de Decretos-Leis foi elaborado com base nesta competência, como por exemplo, o Decreto-Lei n.º 5/2009, de 15 de Janeiro (Regulamento do Licenciamento, Comercialização e Qualidade da Água Potável), Decreto-Lei n.º 19/2008, de 19 de Junho (Subsídio de Apoio a Idosos e Inválidos) e Decreto-Lei n.º 5/2005, de 7 de Setembro (Sobre Pessoas Coletivas sem fins lucrativos).

Não está previsto qualquer termo de exclusividade relativo à competência legislativa concorrente dos diferentes órgãos. Como tal, o uso da competência concorrente por um órgão não afasta a possibilidade de o outro órgão vir a exercer posteriormente a competência legislativa na mesma área, através de uma alteração do diploma legislativo original. Não é de todo raro ver nos países que

⁽⁸²⁾ Já o Tribunal de Recurso, a propósito de um pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade, considerou a questão da competência concorrential legislativa do Parlamento Nacional e do Governo, no seu Acórdão de 19 de Julho de 2009. Neste caso, um grupo de deputados alegou a violação da reserva absoluta e/ou reserva relativa da competência do Parlamento Nacional ao aprovar em forma de decreto-lei o estabelecimento da Autoridade Nacional do Petróleo. Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR (2009). Os processos de fiscalização da constitucionalidade, no que respeita à competência legislativa concorrential entre o Parlamento (ou Assembleia da República) e o Governo, não são incomuns, representando apenas o decurso normal de um sistema que se caracteriza pela divisão de competências legislativas. Casos semelhantes acontecem em Portugal. Ver, por exemplo, os pareceres da Procuradoria Geral da República (PGR) n.º 202/79, de 20 de Dezembro de 1979, no Boletim do Ministério da Justiça (BMJ) n.º 298, pág. 50; o parecer da PGR n.º 33/84, de 19 de Junho de 1986, no BMJ n.º 360, pág. 263; o parecer da PGR n.º 73/85, de 8 de Janeiro de 1987 e o parecer da PGR n.º 50/92, de 27 de Novembro de 1992.

preveem uma competência legislativa concorrencial entre o principal órgão legislativo e o Governo leis e decretos-leis que se alteram uns aos outros (princípio da tendencial paridade entre lei e decreto-lei) ⁽⁸³⁾. Esta realidade consequencial da competência concorrente legislativa já aconteceu em Timor-Leste, com a aprovação da alteração ao Regime Jurídico da Advocacia Privada e da Formação dos Advogados (Lei n.º 11/2008, de 30 de Julho), pelo Decreto-Lei n.º 39/2012, de 1 de Agosto.

É importante sublinhar que os decretos-leis aprovados com base na competência concorrente do Governo podem ser sujeitos ao mecanismo de apreciação parlamentar, como abordado mais abaixo.

Determinar se a competência para legislar sobre uma matéria específica recai no Parlamento Nacional, no Governo ou em ambos concorrencialmente baseia-se numa análise casuística, de uma certa complexidade. Esta análise deve, num primeiro plano, determinar o sentido da norma constitucional, para considerar com detalhe o conteúdo específico das normas no ato legislativo em questão, determinando assim se o conteúdo da legislação excede ou não a competência constitucional. Ao Tribunal de Recurso, exercendo a competência do Supremo Tribunal de Justiça, já foram submetidas questões desta índole. Por exemplo, no Acórdão de 14 de Agosto de 2008, o Tribunal de Recurso, num processo de fiscalização abstrata da constitucionalidade, analisou se a criação do “fundo de estabilização económica” por legislação aprovada pelo Governo (Decreto-Lei n.º 22/2008, de 16 de Julho) violava a reserva absoluta da competência legislativa atribuída ao Parlamento Nacional na matéria do regime orçamental prevista no artigo 96.º-2/ª da Constituição ⁽⁸⁴⁾. Em 2009, no acórdão que versa sobre a constitucionalidade da criação da Autoridade Nacional do Petróleo, que foi estabelecida através de um decreto-lei, o Tribunal de Recurso analisou com um certo grau de detalhe a densificação legal da

⁽⁸³⁾ Por exemplo, em Cabo Verde o Decreto-lei n.º 2/2005, de 10 de Janeiro alterou a Lei n.º 96/V/99, de 22 de Março e na Guiné-Bissau o Decreto-Lei n.º 6/2006, de 24 de Julho trouxe alterações à Lei de Minas e dos Minerais, Lei n.º 1/2000, de 4 de Julho. Um exemplo típico de Portugal, que reflete o processo de alterações consecutivas pelos diferentes órgãos com competência legislativa concorrente, é o Código de Processo Civil, que sofreu um número de alterações desde 2000, introduzidas ou por leis da Assembleia da República ou por Decretos-Lei do Governo.

⁽⁸⁴⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 14 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 03/CONST/08/TR (2008).

competência legislativa constitucional do Parlamento Nacional e do Governo nas áreas relativas ao diploma em questão.⁽⁸⁵⁾

2.5.6 A Competência Exclusiva do Governo

Ao Governo também é atribuída a *competência exclusiva legislativa* no que concerne “matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração direta e indireta do Estado” (artigo 115.º-3 da CRDTL). Esta competência tem por base o princípio de autogovernança dos órgãos de soberania. Sublinha-se, entretanto, que, através de uma análise do direito comparado dos países da CPLP⁽⁸⁶⁾, se conclui que o constituinte timorense optou por determinar uma competência exclusiva legislativa do Governo bastante alargada, ao incluir não somente a organização e funcionamento do Governo, mas também a organização e funcionamento da administração direta e indireta do Estado⁽⁸⁷⁾. A “organização e funcionamento” do Governo relacionam-se com a determinação dos números de Ministérios e Secretarias do Estado, a especificação das suas atribuições e os mecanismos para o seu funcionamento dentro da coletividade do Governo como órgão de soberania. A “organização e funcionamento” da administração direta e indireta do Estado relacionam-se com a composição, a estrutura e as atribuições principais para a prática dos atos necessários à implementação das competências dos órgãos da administração direta e indireta do Estado⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁵⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR (2009).

⁽⁸⁶⁾ Cfr. artigo 204.º-1 da Constituição cabo-verdiana, artigo 204.º-3 da Constituição moçambicana, artigo 111.º/c da Constituição são-tomense e artigo 198.º-2 da Constituição portuguesa.

⁽⁸⁷⁾ O entendimento jurisprudencial e doutrinário em Portugal é o de que a competência exclusiva respeitante à organização e funcionamento do Governo se relaciona com a sua organização interna, nomeadamente, quanto ao número de Ministérios e seus âmbitos de competência (Cfr. Tribunal Constitucional Português, Acórdão n.º 326/89, de 4 de Abril de 1989).

⁽⁸⁸⁾ Exemplos de áreas que podem ser consideradas como parte do funcionamento da administração direta e indireta do Estado incluem planeamento, finanças, aprovisionamento, entre outros (ver, por exemplo, artigo 14.º-1 do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho (Estrutura Orgânica da Administração Pública)).

2.5.7 Mecanismos de Controlo da Competência Legislativa

Com base nas ideias de separação e interdependência de poderes, ambas as competências legislativas parlamentar e governamental estão sujeitas a *mecanismos de controlo*: as leis elaboradas pelo Parlamento Nacional podem ser sujeitas a mecanismos de controlo constitucional e político, e a legislação proveniente do Governo é passível de controlo parlamentar, constitucional e político.

Nos termos do artigo 98.º da Constituição, o Parlamento exerce um controlo sobre a atividade legiferante do Governo através da *apreciação parlamentar de atos legislativos do Governo* ⁽⁸⁹⁾. A apreciação parlamentar dos atos legislativos do Governo evidencia distintamente duas das características do processo legislativo: a primazia legislativa do Parlamento Nacional e a competência concorrential entre o Governo e o Parlamento Nacional ⁽⁹⁰⁾. O Parla-

⁽⁸⁹⁾ Vital Moreira e Gomes Canotilho apelidam este processo de apreciação legislativa de *processo de fiscalização parlamentar específico* (Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):361.).

⁽⁹⁰⁾ Na aceção de Jorge Miranda, a apreciação parlamentar de atos legislativos distingue-se do instituto da ratificação legislativa, na medida em que aquela, ao contrário desta, não é juridicamente necessária, pois a entrada ou continuação em vigor de uma lei não se encontra condicionada à intervenção parlamentar (Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:358-ss.). Ao contrário do instituto da apreciação parlamentar, a ratificação visa tornar definitiva a eficácia de determinado ato legislativo (caso dos atos de ratificação-confirmação, como está previsto, por exemplo, no artigo 138.º-2 da Constituição portuguesa) ou sanar um vício de que padeça um ato legislativo (ratificação-sanação) (Jorge Bacelar Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, vol. II (Coimbra: Almedina, 2005), 1251-1252.). Em Portugal, até à IV revisão constitucional em 1997, o instituto da apreciação parlamentar era designado de ratificação. Todavia, considerou-se a designação “ratificação” equívoca, adotando-se na doutrina, desde aquela data, a designação “apreciação parlamentar” (Ibid., II:1251.). A revisão de 1997 substituiu a designação “ratificação” pela designação “apreciação parlamentar”. Para uma perspetiva histórica mais completa sobre este assunto, *vide*, Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II (Coimbra: Coimbra Editora, 2006), 570-572. No âmbito dos outros países da CPLP, apenas a Constituição de Cabo Verde prevê um instituto em todo semelhante à apreciação parlamentar de diplomas legislativos, tendo, todavia, denominado-o de ratificação (artigo 183.º-1 Constituição cabo-verdiana). Países como Angola (artigos 171.º e 172.º Constituição angolana), Guiné-Bissau (artigo 92.º-3 Constituição

mento Nacional pode requerer a cessação da vigência ou alterar os diplomas aprovados pelo Governo dentro da sua competência legislativa concorrential, delegada ou dependente⁽⁹¹⁾. Visto que o Parlamento Nacional “não pode fiscalizar decretos-leis em matérias sobre as quais não pode legislar” são excluídos deste processo de apreciação os decretos-leis aprovados pelo Governo dentro da sua competência exclusiva⁽⁹²⁾. Cabe ao Parlamento Nacional decidir quanto à apreciação de atos legislativos do Governo, não sendo, portanto, o controlo parlamentar uma fase obrigatória para a formação de uma lei. Assim, uma eventual invasão das competências legislativas do Parlamento Nacional por parte do Governo (ou vice-versa), ou algum conflito jurídico no que respeita ao âmbito da competência legislativa concorrente, podem ser resolvidos através do controlo da constitucionalidade das leis e dos decretos-leis.

Até à presente data, o Parlamento Nacional exerceu o seu poder de apreciação dos atos legislativos governamentais apenas numa única situação, em relação ao decreto-lei aprovado pelo Governo com base na autorização legislativa parlamentar em matéria penal concedida pela Lei n.º 13/2008, de 13 de Outubro. Como resultado deste processo, o Parlamento Nacional aprovou uma alteração à norma do código penal relativa à interrupção da gravidez⁽⁹³⁾. Nas

guineense) e Moçambique (artigo 181.º-1 da Constituição moçambicana) têm um sistema próximo da apreciação parlamentar timorense. Porém, nestes países, somente os diplomas legislativos do Governo aprovados no uso da competência legislativa delegada podem ser sujeitos ao controlo parlamentar (as Constituições de Angola e Guiné-Bissau atribuem a este processo o nome de “ratificação”).

⁽⁹¹⁾ Esta é também a posição maioritária na doutrina portuguesa relativamente a semelhante instituto na Constituição portuguesa (cfr. Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):363; Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:369-ss. Alguns autores consideram que o instituto de apreciação parlamentar só pode ter por objeto diplomas do Governo materialmente legislativos. *Vide*, no mesmo sentido, mas sobre o instituto de apreciação parlamentar previsto na Constituição portuguesa, Paulo Otero, *O Poder de Substituição Em Direito Administrativo*, vol. II (Lisboa, 1995), 628.

⁽⁹²⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):362.

⁽⁹³⁾ Lei n.º 6/2009, de 15 de Julho (Primeira alteração, por apreciação parlamentar, do Código Penal (Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de Abril)). De referir que, neste processo de apreciação parlamentar, o Parlamento Nacional não aprovou a suspensão da vigência do decreto-lei durante o processo de apreciação.

duas primeiras legislaturas, nenhum decreto-lei aprovado pelo Governo foi alvo deste mecanismo de controlo.

Ressalta-se que o processo de apreciação parlamentar dos atos legislativos do Governo está sujeito a diversos requerimentos processuais, como previsto no artigo 98.º da CRDTL. Este processo deve ser iniciado por, no mínimo, um quinto dos deputados⁽⁹⁴⁾, dentro de 30 dias a contar da publicação do diploma⁽⁹⁵⁾. É ainda imposto ao Parlamento Nacional um prazo para a conclusão do processo de apreciação, que deve ser finalizado dentro da mesma sessão legislativa em curso, desde que decorridas quinze sessões plenárias desde o início do processo de apreciação⁽⁹⁶⁾. Visto que a apreciação legislativa pode resultar em mudanças no conteúdo normativo e na força jurídica do diploma em questão, o estabelecimento de prazos concretos no texto constitucional visa assegurar um certo nível de segurança jurídica.

Um outro mecanismo de controlo da competência legislativa é o dos meios de *controlo presidencial* do processo legislativo, os quais podem ser de natureza

⁽⁹⁴⁾ Artigo 98.º-1. Para atingir um quinto de deputados, ou vinte por cento, é necessário 11 a 13 deputados dependendo da sua composição mínima de 52 ou máxima de 65 deputados. É de notar que o número mínimo de deputados necessários em Timor-Leste para desencadear o processo de apreciação parlamentar é, em termos proporcionais, bastante maior do que a proporção exigida em Portugal (artigo 169.º-1 da Constituição portuguesa, o qual requer um mínimo de dez deputados, significando menos de 6 por cento do número total de deputados), em Cabo Verde (artigo 183.º-1 da Constituição cabo-verdiana, o qual requer um mínimo de cinco deputados, significando menos de 8 por cento do número total de deputados) e em Angola (artigo 171.º-1 da Constituição angolana, o qual requer dez deputados em efetividade de funções, significando menos de 5 por cento do atual número de deputados (220-130 deputados eleitos a nível nacional e cinco por província). Não se sabe a razão para tal diferença. Possivelmente, uma eventual perceção de que o executivo teria uma maior capacidade para a elaboração das leis do que o Parlamento Nacional pode ter sido um fator a pesar nesta direção.

⁽⁹⁵⁾ Artigo 98.º-1. A este prazo são descontados os períodos de suspensão do funcionamento do Parlamento Nacional.

⁽⁹⁶⁾ Artigo 98.º-5. Nota-se que, na tentativa de garantir a realização do processo de apreciação parlamentar nos prazos impostos constitucionalmente, é ainda previsto no regimento do Parlamento nacional prazos internos para o agendamento e debate da apreciação parlamentar. Ver artigos 125.º e 126.º-3 da Lei n.º 15/2009, de 11 de Novembro (Regimento do Parlamento Nacional da República Democrática de Timor-Leste).

política ou jurídica. Por força do artigo 88.º da Constituição, é atribuído ao Presidente da República o poder de vetar os diplomas legislativos provenientes do Parlamento Nacional (leis) e do Governo (decretos-leis), enviados para a promulgação presidencial⁽⁹⁷⁾. O veto do Presidente da República pode ser político ou por inconstitucionalidade⁽⁹⁸⁾.

As principais características comuns aos dois tipos de veto presidencial previstas na Constituição de Timor-Leste são:

- dever de promulgar ou vetar o diploma legislativo do Parlamento Nacional (artigo 88.º-1) ou do Governo (artigo 88.º-4): caso o Presidente da República decida vetar o diploma, deve fundamentar a sua opinião. Não é permitido ao Presidente da República o veto tácito ou o tradicionalmente designado “veto de bolso” ou “veto de gaveta”, já que o artigo 88.º prevê somente duas alternativas: o veto fundamentado ou a promulgação⁽⁹⁹⁾. O Presidente é obrigado a pronunciar-se sobre a sua decisão e se não o fizer dentro do prazo previsto constitucionalmente (30 dias para os diplomas do Parlamento Nacional e 40 dias para os diplomas do Governo) tal não constitui um veto, representando, porém, uma violação da constituição pelo Presidente da República⁽¹⁰⁰⁾.
- veto de eficácia absoluta em relação aos diplomas do Governo e veto de eficácia relativa em relação aos diplomas do Parlamento Nacional: o

⁽⁹⁷⁾ Para uma consideração mais detalhada sobre a natureza dos diplomas legislativos sujeitos à promulgação presidencial, ver Florbela Pires, ‘Fontes Do Direito E Procedimento Legislativo Na República Democrática de Timor-Leste — Alguns Problemas’, *Biblioteca Digital Ius Commune*, n.d., 49-ss.

⁽⁹⁸⁾ Esta classificação é comumente utilizada na doutrina portuguesa. *Vide*, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1028-1032.

⁽⁹⁹⁾ Com base na interpretação da Constituição portuguesa, a doutrina portuguesa não considera possível o veto de bolso (cfr. *Ibid.*, 626; Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:325-326.)

⁽¹⁰⁰⁾ Em 2005, poderia dizer-se que se acabou por, na prática, fazer uso de um “veto de bolso” em relação ao diploma de decreto-lei sobre o código penal enviado para a promulgação. Neste caso específico, a falta da promulgação ou do veto resultou na caducidade da autorização legislativa dada pelo Parlamento Nacional ao Governo. Uma nova autorização legislativa foi aprovada em 2008, através da Lei n.º 13/2008, de 13 de Outubro.

Governo é obrigado a acatar o veto do Presidente, tendo, assim, que introduzir as alterações no sentido proposto pelo Presidente da República ou abandonar o diploma. Pelo contrário, o Parlamento Nacional pode superar o veto do Presidente. Esta superação pode ser feita através de confirmação por maioria absoluta dos deputados em efetividade de funções, quando estejam em causa as matérias previstas no âmbito da reserva relativa do Parlamento. Quando estejam em causa diplomas legislativos elaborados no âmbito da reserva absoluta da competência exclusiva parlamentar prevista no artigo 95.º⁽¹⁰¹⁾, a superação do veto terá de ser feita através de confirmação por maioria de dois terços dos deputados presentes (desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efetividades de funções). Quando superado o veto, o Presidente da República tem de promulgar o diploma⁽¹⁰²⁾.

- possibilidade de solicitar ao Supremo Tribunal de Justiça a fiscalização preventiva da constitucionalidade de diplomas enviados para promulgação (149.º-1): este mecanismo de garantia constitucional representa, na prática, um instrumento de auxílio para a tomada de decisão pelo Presidente da República. Em relação a este mecanismo, o Presidente da República é o único órgão com legitimidade processual ativa, sendo o uso deste mecanismo uma faculdade concedida somente ao Chefe de Estado.⁽¹⁰³⁾

⁽¹⁰¹⁾ Artigo 88.º-3 da CRDTL. Note-se que a obrigação de promulgação pelo Presidente da República aquando da superação do veto presidencial pelo órgão legislativo está também prevista nas Constituições de Moçambique (artigo 163.º-4), Guiné Bissau (artigo 69.º-2) e Angola (artigo 124.º-3).

⁽¹⁰²⁾ A superação do veto pode também ser considerada como uma confirmação do diploma pelo Parlamento Nacional. A expressão “confirmação do diploma” é utilizada frequentemente por Gomes Canotilho e Vital Moreira (Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):204, 930.)

⁽¹⁰³⁾ Cfr. *Ibid.*, II (Artigo 108.º a 296.º):921-ss. Ver Capítulo VI, 3.1 O Processo de Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade e da Legalidade. Em Timor-Leste, como em Moçambique, a fiscalização preventiva da constitucionalidade é um mecanismo de garantia da Constituição dependente exclusivamente de um pedido da autoridade com o poder de promulgação dos diplomas legislativos. Poderia dizer-se que nos deparamos hoje em países da CPLP com uma tendência de expansão da legi-

No caso do *veto por inconstitucionalidade*, este é aposto pelo Presidente da República a um diploma considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal de Justiça, por enquanto o Tribunal de Recurso, num processo de fiscalização abstrata preventiva da constitucionalidade. Uma opinião deste tribunal no sentido da inconstitucionalidade de uma norma contida no diploma parece impossibilitar, na prática, a promulgação do diploma pelo Presidente da República, já que a Constituição timorense indica que o Chefe de Estado deve solicitar a “reformulação do diploma em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal de Justiça” (artigo 149.º-3).⁽¹⁰⁴⁾ Até à presente data, tem-se conhecimento de, pelo menos, quatro vetos presidenciais por inconstitucionalidade: em relação ao decreto de Lei sobre a imigração e asilo em 2003⁽¹⁰⁵⁾, ao

timidade processual nestes casos, exemplificada pela reforma constitucional de 2010 de Cabo Verde e de Angola. Em Cabo Verde, têm atualmente legitimidade processual pelo menos quinze deputados em efetividade de funções ou o primeiro-ministro no processo de fiscalização preventiva de norma contida em diploma legislativo sujeito à aprovação de maioria qualificada pela Assembleia da República (atual artigo 278.º, com as alterações resultantes do artigo 1.º da Lei Constitucional n.º 1/VII/2010, de 3 de Maio). Em Angola, um décimo dos deputados podem requerer a fiscalização preventiva de qualquer norma contida em qualquer diploma legislativo enviado para promulgação (artigo 228.º da Constituição angolana de 2010).

⁽¹⁰⁴⁾ A Constituição de outros países da CPLP, como as de Portugal e São Tomé e Príncipe, preveem com maior detalhe o processo de promulgação presidencial. A Constituição saotomense (artigo 146.º), por exemplo, vai ainda além da Constituição timorense ao prever o dever de alterar o diploma para conformar com a opinião do tribunal. A linguagem da Lei fundamental timorense ao identificar o dever do Presidente da República de solicitar as alterações conforme a opinião do Supremo Tribunal de Justiça não identificando, porém, claramente o dever do Parlamento Nacional de realizar mudanças de acordo com a opinião judicial, resultou, em 2003, na aprovação pelo Parlamento Nacional de normas na Lei de Imigração e Asilo que haviam sido consideradas inconstitucionais no processo de fiscalização preventiva (Tribunal de Recurso, Acórdão de 30 de Junho de 2003 (Fiscalização Preventiva de Constitucionalidade), Proc. n.º 02/CONST/03 (Tribunal de Recurso 2003). Com a promulgação de uma lei com normas declaradas inconstitucionais, esta foi posteriormente alvo de um processo de fiscalização abstrata. Tribunal de Recurso, Acórdão de 30 de Abril de 2007 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), publicado no Jornal da República Série I, N. 11 de 18 de Maio de 2007 Proc n.º 03/CONST/03/TR (2007).

⁽¹⁰⁵⁾ Com base no Tribunal de Recurso, Acórdão de 30 de Junho de 2003 (Fiscalização Preventiva de Constitucionalidade), Proc.02/CONST/03 (Tribunal de Recurso

decreto de Lei sobre a liberdade de reunião e manifestação em 2005⁽¹⁰⁶⁾, decreto de Lei sobre a verdade e medidas de clemência para diversas infrações em 2007⁽¹⁰⁷⁾ e do decreto de Lei da Comunicação Social.⁽¹⁰⁸⁾

Caso o Supremo Tribunal de Justiça não identifique algum vício de inconstitucionalidade, o Presidente da República poderá, ainda assim, exercer um veto de natureza política, pois o veto por inconstitucionalidade e o veto político assentam em premissas diferentes, como já explicado acima.

É geralmente designado de “veto político” o veto presidencial que não se escorre em uma opinião judicial sobre a inconstitucionalidade do diploma enviado para promulgação. Jorge Miranda define o veto político como aquele que “não pode fundar-se em razões jurídicas. Só pode, por óbvia contraposição com o primeiro [veto por inconstitucionalidade], radicar em razões políticas, sejam elas quais forem (interesse público, conveniência para o País, bem comum, etc.)”⁽¹⁰⁹⁾. Como prescrito no artigo 88.º-1 da CRDTL, o veto político deve ser sempre fundamentado, cabendo ao Presidente da República explicar as razões de cunho político que influenciaram a sua decisão de veto. Entende-se que, até hoje, o Presidente da República utilizou somente uma vez o veto

2003). Aqui, o Parlamento Nacional superou parcialmente o veto presidencial apostado ao decreto da Lei de Imigração e Asilo, aprovando-o sem adotar todas as mudanças identificadas pelo Presidente aquando do seu veto por inconstitucionalidade. Nos casos em que o Parlamento supera um veto por inconstitucionalidade, há sempre o risco de normas serem posteriormente declaradas inconstitucionais através dos mecanismos de fiscalização abstrata ou concreta. Veja-se o Capítulo VI, 3.1. O Processo de Fiscalização Abstrata Preventiva da Constitucionalidade e da Legalidade.

⁽¹⁰⁶⁾ Com base no Tribunal de Recurso, Acórdão de 9 de Maio de 2005, Proc. n.º 01/2005 (2005).

⁽¹⁰⁷⁾ Com base no Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva da Constitucionalidade), Proc.02/2008/TR (Tribunal de Recurso 2008).

⁽¹⁰⁸⁾ Com base no Tribunal de Recurso, Acórdão de 11 de Agosto de 2014 (Fiscalização Preventiva de Constitucionalidade), Proc. n.º 01/CONST/2014/TR (2014).

⁽¹⁰⁹⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:314. Das Constituições dos países da CPLP, somente na cabo-verdiana se encontra expresso no texto constitucional o termo “veto político” (artigo 135.º-1/s e 137.º).

político, quando, em 2012, vetou os decretos de Lei sobre o regime das terras.⁽¹¹⁰⁾

O *controle presidencial* representado pela decisão de promulgar ou não o diploma legislativo representa uma das fases essenciais do procedimento legislativo. Na prática, a existência jurídica do ato legislativo depende da sua promulgação pelo Presidente da República, pelo que um diploma legislativo é incorporado no ordenamento jurídico timorense somente após a promulgação presidencial. Apesar de a Constituição timorense não conter uma norma expressa que condicione o valor jurídico de uma lei à promulgação presidencial, como acontece em Portugal⁽¹¹¹⁾, a obrigatoriedade da promulgação, sendo uma extensão da competência constitucional exclusiva do Presidente da República, é inequivocamente um condicionalismo legal que está previsto nos regimentos do Parlamento Nacional⁽¹¹²⁾ e do Conselho de Ministros⁽¹¹³⁾, sendo, ainda, a assinatura do Presidente da República identificada como um dos elementos existenciais na Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto (Publicação dos Atos).⁽¹¹⁴⁾

2.5.8 O Procedimento Legislativo

O processo legislativo para a elaboração das leis e decretos-leis resulta da aplicação de preceitos constitucionais e regimentais relevantes. Em Timor-Leste, o processo legislativo para a elaboração de leis está, na sua maioria, previsto no

⁽¹¹⁰⁾ Decreto do Parlamento Nacional n.º 69/II (Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis) (Cfr. ‘Timor-Leste: PR Devolve Ao Parlamento Leis Relativas À Titularidade de Bens Imóveis’, *Agência AngolaPress*, 23 March 2012, http://www.portalangop.co.ao/motix/pt_pt/noticias/internacional/2012/2/12/devolve-parlamento-leis-relativas-titularidade-bens-imoveis,132b9056-03fd-42af-b1ab-0d5d1cec066d.html, disponível em linha, consultado em 28 de Julho de 2014). As principais razões para o veto incluíam a falta de consenso em questões fundamentais do diploma, a previsão de uma grande margem para a aquisição de imóveis por parte do Estado e pouca clareza quanto ao regime das compensações, entre outros.

⁽¹¹¹⁾ Artigo 137.º da Constituição portuguesa.

⁽¹¹²⁾ Artigo 114.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹¹³⁾ Artigo 11.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros).

⁽¹¹⁴⁾ Artigo 9.º-4 e 10.º-3.

Regimento do Parlamento Nacional ⁽¹¹⁵⁾, com a Constituição prescrevendo apenas os titulares da iniciativa de lei, bem como os limites orçamentais e temporais dos projetos e propostas de lei ⁽¹¹⁶⁾. Por sua vez, o processo legislativo para a elaboração de decretos-leis está, praticamente no seu todo, previsto no Regimento do Conselho de Ministros ⁽¹¹⁷⁾.

A elaboração de leis e decretos-leis é um processo composto por cinco fases distintas: (1) fase de iniciativa, (2) fase instrutória, (3) fase constitutiva, (4) fase de controlo e (5) fase de integração da eficácia. ⁽¹¹⁸⁾

No que concerne a elaboração de leis, a *fase de iniciativa* refere-se à capacidade de propulsar o processo para a elaboração de lei. Esta fase da iniciativa, no âmbito da competência legislativa parlamentar, pertence, genérica e concorrencialmente, aos deputados ou às bancadas parlamentares (resultando num *projeto de lei*) e ao Governo (resultando numa *proposta de lei*). ⁽¹¹⁹⁾ Todavia, nos casos de lei de autorização legislativa, a iniciativa de lei cabe apenas ao Governo ⁽¹²⁰⁾. A *fase instrutória* é sumariamente representada

⁽¹¹⁵⁾ Artigos 90.º e seguintes da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional)

⁽¹¹⁶⁾ Estes limites são: a proibição de aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado num ano económico em curso, a impossibilidade de renovar, na mesma sessão legislativa, as propostas ou projetos de lei já rejeitadas e a caducidade das propostas de lei com a demissão do Governo (artigo 97.º da CRDTL). *Vide* ainda Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste*, 2011, 330-331.

⁽¹¹⁷⁾ Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros).

⁽¹¹⁸⁾ Inclino-nos para utilizar a sistematização de Gomes Canotilho por ser particularmente elucidativa. Ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 872-ss.

⁽¹¹⁹⁾ Artigos 97.º-1 da CRDTL e 90.º e 91.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional). A Constituição timorense deixou ao legislador ordinário a regulamentação das iniciativas legislativas aprovadas no Parlamento Nacional, ao contrário do que acontece na Constituição portuguesa (artigos 167.º e 168.º) e na Constituição moçambicana (artigo 181.º e ss.).

⁽¹²⁰⁾ Artigo 123.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional). Sublinhe-se que, em Timor-Leste, a constituição não prevê expressamente a iniciativa legislativa dos grupos de cidadãos, contrariamente a Angola (artigo 167.º-5 da Constituição angolana), Cabo Verde (artigo 157.º-1/c da Constituição cabo-verdiana), e Portugal (artigo 167.º-1 ao 3 da Constituição portuguesa).

pelo trabalho das comissões permanentes especializadas do Parlamento Nacional, às quais compete a “apreciação e elaboração de relatório e parecer” da proposta ou projeto de lei ⁽¹²¹⁾. Para o efeito, a comissão pode realizar audiências públicas, com entidades públicas e da sociedade civil, para discutir a matéria legislativa em apreciação ⁽¹²²⁾. A discussão e votação do projeto ou

Outros países que preveem a iniciativa legislativa popular são o Sudão do Sul (artigo 83.º-3 da Constituição Transitória do Sudão do Sul de 2011), a Tailândia (artigo 142.º-4 da Constituição do Reino da Tailândia de 2007), assim como a Argentina (artigo 39.º da Constituição da República da Argentina de 1994). Para um maior aprofundamento sobre a iniciativa legislativa, inclusivamente a iniciativa popular, *vide*, Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:258-ss.

⁽¹²¹⁾ Artigo 101.º-1 do Regimento do Parlamento Nacional. Os artigos 101.º a 104.º desta mesma Lei lidam com as principais questões deste processo nas comissões especializadas. O Regimento do Parlamento Nacional prevê a existência de comissões especializadas permanentes e comissões eventuais (artigos 26.º a 37.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de outubro (Regimento do Parlamento Nacional)). As comissões especializadas são constituídas pelo “Plenário, sob proposta da Mesa, ouvida a Conferência (...) no prazo de cinco dias após a formação das bancadas parlamentares” (artigo 30.º-1 da Lei n.º 15/2009, de 20 de outubro (Regimento do Parlamento Nacional)). O Parlamento Nacional procedeu em 2007, através da Deliberação n.º 4/II, de 7 de Agosto, à criação de 9 Comissões Especializadas Permanentes a vigorar durante a legislatura de 2007-2012: Comissão de Assuntos Constitucionais, Justiça, Administração Pública, Comissão de Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança Nacionais, Comissão de Economia, Finanças e Anticorrupção, Comissão de Agricultura, Pescas, Florestas, Recursos Naturais e Ambiente, Comissão de Eliminação da Pobreza, Desenvolvimento Rural e Regional e Igualdade de Género, Comissão de Saúde, Educação e Cultura, Comissão de Infraestruturas e Equipamentos Sociais, Comissão de Juventude, Desportos, Trabalho e Formação Profissional, Comissão de Regulação Interna, Ética e Mandato dos Deputados. Uma vez que a constituição das comissões especializadas permanentes pertence ao Plenário, a designação, o número e as respetivas competências das comissões especializadas permanentes poderão sofrer alterações a cada nova legislatura (artigo 30.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional)).

⁽¹²²⁾ As consultas públicas para discussão de matéria legislativa em apreciação são, na sua maioria, opcionais. Nestes casos, a decisão de realização de audiências públicas é tomada exclusivamente pela comissão através de maioria absoluta dos Deputados presentes e mediante votação ordinária (artigo 80.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional)). Uma das exceções são as propostas ou projetos de lei sobre a legislação laboral, relativamente aos quais a comissão possui

proposta de lei representam os atos principais da *fase constitutiva*, sendo, na prática, os passos verdadeiramente decisórios deste processo. Em Timor-Leste, seguindo a prática portuguesa, o processo comum legislativo possui três tipos de votação: votação na generalidade, votação na especialidade e votação final global⁽¹²³⁾. Em Plenário, inicia-se a fase constitutiva com a discussão e votação do projeto ou proposta de lei na generalidade⁽¹²⁴⁾. A votação na generalidade incide “sobre a oportunidade e sentido global do projeto ou proposta de lei”⁽¹²⁵⁾. Após a aprovação na generalidade, os projetos ou propostas de lei devem ser apreciados na especialidade. Em matérias relacionadas com a competência legislativa geral e relativa (artigos 95.º-1 e 96.º da CRDTL), o Plenário decide se a votação na especialidade de um projeto ou proposta de lei será feita pela comissão competente em razão da matéria, ou em Plenário, constituindo esta última a prática mais comumente usada nas duas primeiras legislaturas⁽¹²⁶⁾. Todavia, se estiver em causa uma matéria constante da competência legislativa parlamentar exclusiva prevista no artigo 95.º-2 e 3 da CRDTL, que inclui a competência legislativa na área dos direitos fundamentais, a discussão e votação na especialidade devem ser realizadas em Plenário, exceto por deliberação contrária do Plenário⁽¹²⁷⁾. A votação na espe-

o dever de “promover a apreciação do projecto ou da proposta de lei pelas organizações sindicais ou patronais e o Governo” (artigo 102.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹²³⁾ Ressalta-se que, em Timor-Leste (como em Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné Bissau), a determinação dos diferentes níveis de votação não está prescrita constitucionalmente. O contrário acontece nas Constituições de Moçambique (artigo 184.º), Cabo Verde (artigo 160.º) e Portugal (artigo 168.º). Em Cabo Verde existem dois níveis de votação — na generalidade e especialidade —, estando prevista uma votação final global relativamente às leis de referendo.

⁽¹²⁴⁾ Artigos 105.º a 107.º-1 da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹²⁵⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 876. Ver Miranda, *Manual de Direito Constitucional — Actividade Constitucional Do Estado*, Tomo V:295-ss.

⁽¹²⁶⁾ Artigos 107.º-2 e 109.º e 110.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹²⁷⁾ Artigos 108.º a 110.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional). O artigo 108.º-2 do Regimento do Parlamento Nacional admite, contudo, uma exceção ao permitir que a discussão e votação na especialidade de uma proposta ou projeto de lei que verse sobre as matérias elencadas no artigo 95.º-2

cialidade é uma etapa de grande importância neste processo, pois é nesta etapa que é votada a redação específica dos artigos, assim se determinando as “soluções concretas a aprovar no texto da norma”⁽¹²⁸⁾. Após aprovação na especialidade, o Parlamento Nacional embarca na votação global final. Esta “concentra-se no texto apurado na especialidade, fazendo-se um juízo definitivo e final sobre o projeto ou proposta de lei”⁽¹²⁹⁾. Esta votação dá-se exclusivamente em Plenário⁽¹³⁰⁾. O tempo e o uso da palavra nas discussões, assim como os mecanismos de votação são cabalmente previstos no regimento parlamentar.⁽¹³¹⁾

O cumprimento das regras previstas no Regimento do Parlamento Nacional deve ser rigorosamente assegurado, sob pena da “nulidade de qualquer decisão que contrarie a norma regimental”⁽¹³²⁾. É facultada aos deputados a possibilidade de recorrer para o Plenário das decisões do Presidente do Parlamento ou da Mesa sempre que aquelas decisões tenham como consequência a violação das disposições regimentais⁽¹³³⁾. Visto que o regimento do Parla-

e 3 da CRDTL seja feita em Comissão e não em Plenário como determina a regra geral constante do n.º 1 do artigo 108.º do Regimento. Neste caso, são impostos alguns requisitos: a deliberação é tomada em Plenário, a requerimento de um ou mais deputados, e não se aplica à apreciação da proposta de lei do Plano e do Orçamento Geral do Estado. A proposta de lei do Plano e do Orçamento Geral do Estado segue na generalidade os trâmites processuais dos demais diplomas, excetuando-se a obrigatoriedade de discussão e votação na especialidade em Plenário e os prazos concedidos para discussão e votação que, por razões que se prendem com a sua importância, são mais extensos (artigos 162.º a 180.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional). A apresentação de proposta do Orçamento Geral do Estado está reservada ao Governo (artigo 145.º da CRDTL).

⁽¹²⁸⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 876.

⁽¹²⁹⁾ Ibid.

⁽¹³⁰⁾ Artigos 111.º a 113.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹³¹⁾ Artigos 57.º -ss e artigos 67.º-ss Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹³²⁾ Artigo 197.º-1/c da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹³³⁾ Artigo 66.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional). O Tribunal de Recurso, no seu Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 29 (2008), 29., remete para o Regimento do Parlamento Nacional a resolução das

mento Nacional não representa uma “lei reforçada”, e “não obstante o Regimento ser um acto normativo directamente executor da Constituição, a sua violação não configura um caso de ilegalidade sujeito a controlo jurisdiccional”⁽¹³⁴⁾. Note-se, no entanto, que a violação de um aspeto procedimental no processo legislativo previsto na Constituição resultaria claramente numa inconstitucionalidade formal⁽¹³⁵⁾. Exemplos de normas procedimentais previstas na Constituição são as normas relativas à iniciativa de lei, aos prazos para apreciação legislativa e ao requerimento específico de uma votação qualificada às leis referendárias.⁽¹³⁶⁾

A *fase de controlo*, enquanto etapa do procedimento legislativo de uma lei, tem como objetivo a realização de uma avaliação “do mérito e da conformidade constitucional do ato legislativo”⁽¹³⁷⁾. Esta fase relaciona-se com o processo de promulgação presidencial do decreto⁽¹³⁸⁾, o qual representa um requisito para a validade do ato legislativo, questão essa já abordada anteriormente.

A última fase, a *fase de integração de eficácia*, engloba, na prática, a publicidade da lei promulgada pelo Presidente da República⁽¹³⁹⁾. A ausência de uma publicação no Jornal da República resultaria na ineficácia jurídica do ato legislativo (artigo 73.º-2 da CRDTL)⁽¹⁴⁰⁾.

irregularidades resultantes da violação das disposições regimentais pelo Presidente do Parlamento ou pela Mesa através do recurso para o Plenário, declarando que não lhe compete “a fiscalização dos outros órgãos de soberania mas apenas os seus actos legislativos e normativos”.

⁽¹³⁴⁾ Ibid., 28. Ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 857. Sobre as leis reforçadas no ordenamento jurídico timorense, ver, Capítulo II, 2.8 Constituição e Ordenamento Jurídico.

⁽¹³⁵⁾ Vide, Capítulo VI, 3. A Justiça Constitucional.

⁽¹³⁶⁾ Respetivamente, artigos 97.º, 98.º e 66.º-2 da Constituição.

⁽¹³⁷⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 877.

⁽¹³⁸⁾ “Decreto” é a denominação atribuída à futura lei ou ao futuro decreto-lei, já aprovados e enviados ao Presidente da República para promulgação. O Regimento do Parlamento Nacional define como “decreto” “o texto [aprovado na votação final global] sobre o qual não tenham recaído reclamações ou depois de elas terem sido decididas” (artigo 113.º-3 da Lei n.º 15/2009, de 20 de outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹³⁹⁾ Artigo 114.º da Lei n.º 15/2009, de 20 de Outubro (Regimento do Parlamento Nacional).

⁽¹⁴⁰⁾ Vide Artigo 5.º-1 da Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto (Publicação dos Atos).

Em relação aos decretos-leis, a *fase de iniciativa* é representada pela submissão de uma proposta de decreto-lei por um (ou mais) dos ministros membros do Conselho de Ministros. Da *fase instrutória* fazem parte o processo de pareceres ministeriais, sempre que estejam em causa determinadas matérias relacionadas com as diferentes competências ministeriais⁽¹⁴¹⁾ e a apreciação preliminar pela Secretária de Estado do Conselho de Ministros⁽¹⁴²⁾. Da apreciação preliminar resultará a devolução do projeto, quando não tenha sido observado algum requisito, ou a circulação do diploma antes do seu agendamento em sede de Conselho de Ministros, quando o projeto não sofra de qualquer irregularidade⁽¹⁴³⁾. O Conselho de Ministros pode ainda criar comissões *ad hoc* com o objetivo de analisar os projetos legislativos⁽¹⁴⁴⁾. Como parte do procedimento legislativo do Conselho de Ministros não se encontra previsto um processo de consultas públicas, como acontece com o processo legislativo parlamentar. Muito embora não constitua uma prática sistemática, nem um

⁽¹⁴¹⁾ É necessário solicitar um parecer ao Ministro das Finanças quando os projetos legislativos do Governo “envolvam aumento de despesas, diminuição de receitas ou criação ou transformação da natureza jurídica de serviços da Administração” (artigo 24.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros)), ao Ministro da Administração Estatal quando as propostas “versem sobre descentralização e poder local” (artigo 25.º), ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, quando os projetos envolvam matérias relacionadas com as relações internacionais, cooperação e a promoção e defesa dos interesses dos timorenses no exterior (artigo 23.º) e à Comissão da Função Pública quando as propostas “versem sobre a estrutura, organização e funcionamento da função pública” (artigo 26.º).

⁽¹⁴²⁾ Artigos 29.º e seguintes da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros),

⁽¹⁴³⁾ Artigo 31.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros).

⁽¹⁴⁴⁾ Artigo 8.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros). O Conselho de Ministros poderá ainda, em virtude deste mesmo artigo, criar comissões para coordenar assuntos pertinentes. Até à presente data, não há conhecimento da criação de uma comissão para análise de um projeto de lei específico, todavia, foram já criadas várias comissões para a coordenação de assuntos tidos como relevantes como, por exemplo, a Comissão de Avaliação da Polícia Nacional de Timor-Leste, criada pelo Conselho de Ministros através da Resolução do Governo n.º 3/2006, de 31 de Agosto; a Comissão de Negociação da Concordata entre Timor-Leste e a Santa Sé, criada pelo Conselho de Ministros através da Resolução do Governo n.º 7/2006, de 15 de Novembro.

requisito legal no Regimento do Conselho de Ministros, os ministros, antes da submissão do projeto legislativo ao Conselho de Ministros, têm procedido, em um certo número de casos, a um processo de consulta pública para a recolha de comentários ao texto do projeto legislativo, prática que representa o exercício do direito de participação na vida política e assuntos públicos do país⁽¹⁴⁵⁾. A *fase constitutiva* no processo de elaboração de um decreto-lei é de verdadeira simplicidade, quando comparada com os três níveis de votação no processo legislativo parlamentar. Assim, a aprovação resulta de uma votação pelos membros do Conselho de Ministros, em que o Primeiro-Ministro tem um voto de qualidade em caso de empate, sendo que se pretende atingir o consenso entre os seus membros.⁽¹⁴⁶⁾

As *fases de controlo* e de *integração da eficácia* no processo legislativo governamental são essencialmente as mesmas presentes no processo parlamentar, sendo a promulgação presidencial⁽¹⁴⁷⁾ e a publicação no Jornal da República⁽¹⁴⁸⁾ os principais elementos destas etapas.

O procedimento legislativo para a aprovação de um decreto-lei, ora apresentado, é também aplicado, com as devidas adaptações, às propostas de lei a serem enviadas pelo Governo ao Parlamento Nacional.⁽¹⁴⁹⁾

⁽¹⁴⁵⁾ Por exemplo, o Ministério da Justiça apresenta no seu site público da Internet uma ligação para consultas públicas sobre propostas legislativas elaboradas pelo Ministério, como foi o caso do anteprojecto para o Código da Criança (disponível em linha no <http://www.mj.gov.tl/?q=node/244>, consultado em 11 de Março de 2014). É comum, ainda, a realização de audiências públicas para a recolha direta de opiniões sobre esboços de futuros projetos ou propostas legislativas, como ocorreu com o anteprojecto da Lei de Terras (*vide* 'MJ Realiza Consulta Públiku Ba Lei Terras Iha Diritu', *Boletim de Imprensa Do Ministério Da Justiça*, July 2009, <http://www.mj.gov.tl/?q=node/163>., disponível em linha no <http://www.mj.gov.tl/?q=node/163>, consultado em 11 de Março de 2014).

⁽¹⁴⁶⁾ Artigo 6.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros).

⁽¹⁴⁷⁾ Artigo 85.º/a da CRDTL.

⁽¹⁴⁸⁾ Artigo 11.º-2 da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros) e Artigo 5.º-1 da Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto (Publicação dos atos). Nota-se que o período entre a publicação de um diploma legal e a sua entrada em vigor é comumente denominado de *vacatio legis*.

⁽¹⁴⁹⁾ Artigo 33.º da Resolução do Governo n.º 08/2013, de 27 de Fevereiro (Regimento do Conselho de Ministros).

2.6 Estrutura Judiciária

Os tribunais figuram como um dos quatro órgãos de soberania do Estado de Timor-Leste (artigo 67.º da Constituição). “Administrar a justiça em nome do povo” representa o núcleo da sua função jurisdicional (artigo 118.º-1 da CRDTL).

É atribuída aos tribunais, através da função dos juízes, a exclusividade da competência jurisdicional, vedando, desta forma, o exercício de uma justiça privada (artigo 121.º-1 da CRDTL). A lei deve, com isto, ser “aplicada por uma autoridade pública dotada de garantia de imparcialidade e independência e capacidade para uma aplicação objetiva e correta do Direito”⁽¹⁵⁰⁾. É esta previsão constitucional de exclusividade do poder jurisdicional que, em Timor-Leste, impede o reconhecimento das decisões dos líderes de comunidades realizadas seguindo os costumes tradicionais, como uma decisão de Direito⁽¹⁵¹⁾.

É imposto aos tribunais um dever de não aplicar qualquer norma contrária à Constituição (artigo 120.º da CRDTL). Este poder-dever, denominado de

⁽¹⁵⁰⁾ Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 261.

⁽¹⁵¹⁾ Esta questão foi já analisada pelo Tribunal de Recurso num acórdão em relação a um recurso de natureza civil em 2010. O Tribunal de Recurso explicou o seu entendimento deste preceito constitucional em relação ao papel dos líderes da comunidade ao considerar que “a resolução coerciva de conflitos está reservada aos tribunais, por imperativo constitucional — artigo 123, n. 1, da Constituição da RDTL [e artigo 118.º-1 da CRDTL]. Assim, resta aos líderes comunitários intervir na resolução amigável dos conflitos através de mediação, com vista a aproximar as partes em litígio e obter uma solução consensual para os mesmos (...) Existe um vasto campo de intervenção, nomeadamente na área da mediação, onde se pode e deve continuar a aproveitar a proximidade e relevância social dos líderes comunitários. O que é preciso é que os líderes comunitários e os cidadãos que a eles recorram sejam informados (a) de que os primeiros apenas podem apresentar às partes em litígio propostas de resolução e não dar decisões, (b) de que as partes em litígio não estão obrigadas a acatar a proposta e podem sempre recorrer aos tribunais para resolução do litígio caso não aceitem a proposta, e (c) de que há matérias em relação às quais o litígio terá que ser resolvido necessariamente por decisão judicial, por legalmente estarem subtraídas à livre disposição das partes.” Tribunal de Recurso, Acórdão de 9 de Março de 2010, Proc. n.º 10/CIV/09/TR, 4-5 (Tribunal de Recurso 2010). Ver também Tribunal de Recurso, Acórdão de 3 de julho de 2013, Proc. n.º 65/CO/2013/TR, 7-9.

controle difuso da constitucionalidade, deriva diretamente dos princípios fundamentais da Constituição, nomeadamente, da supremacia da Constituição (artigo 2.º-1 da CRDTL) e a conseqüente conformidade constitucional funciona como critério para a validade das leis (artigo 2.º-2 da CRDTL). Daquela norma decorre, na prática, que um juiz deve identificar e analisar as questões de cariz constitucional que o processo que tem em mãos suscita⁽¹⁵²⁾. Mostra-se evidente que este dever constitucional fortalece, ainda, o princípio da aplicabilidade direta das normas constitucionais, inclusivamente, dos preceitos constitucionais que consagram os direitos fundamentais.⁽¹⁵³⁾

Ao analisar a organização judiciária de Timor-Leste, é essencial considerar a estrutura prevista na Constituição, assim como a estrutura provisoriamente em funcionamento por força do artigo 163.º da Constituição.⁽¹⁵⁴⁾

A Constituição estabelece três categorias distintas de tribunais: o Supremo Tribunal de Justiça e outros tribunais judiciais, o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e tribunais administrativos de primeira instância e os tribunais militares (de primeira instância) (artigo 123.º-1). Tribunais marítimos e arbitrais podem, ainda, fazer parte da organização judiciária, caso seja esta a vontade do legislador.⁽¹⁵⁵⁾

Ao determinar a criação de diferentes categorias de tribunais, a Constituição identifica também a competência de cada uma delas, prevendo *áreas de reservas especiais de jurisdição*. Por exemplo, a administração da justiça “em matérias de natureza jurídico-constitucional e eleitoral” é reservada ao Supremo Tribunal de Justiça (artigo 124.º-2), enquanto ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é atribuída a “fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado” (artigo 129.º-3), e os “crimes de natureza militar” caracterizam a jurisdição especial dos tribunais militares (artigo 120.º-1). Apesar de encontrarmos no texto constitucional claras e separadas reservas de jurisdição, Gomes

⁽¹⁵²⁾ Ver, Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):519; Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 48-ss.

⁽¹⁵³⁾ Vide Capítulo III, 4. Efetividade dos Direitos Fundamentais.

⁽¹⁵⁴⁾ No artigo 163.º-2 lê-se: “[a] organização judiciária existente em Timor-Leste no momento da entrada em vigor da constituição mantém-se em funcionamento até à instalação e início em funções do novo sistema judiciário.”

⁽¹⁵⁵⁾ Artigos 123.º-3 da CRDTL. A legislação sobre a organização judiciária é da competência relativa do Parlamento Nacional (artigo 96.º-1/c). Ver, supra, Capítulo II 2.5.3 A reserva Relativa da Competência Exclusiva do Parlamento Nacional.

Canotilho, a propósito do caso português, chama-nos a atenção para o facto de que, na prática, a “demarcação das reservas especiais perante a reserva geral nem sempre é fácil”⁽¹⁵⁶⁾.

O *Supremo Tribunal de Justiça* é o mais alto tribunal judicial de Timor-Leste. Não foi contemplado um tribunal com competência exclusivamente constitucional, tendo sido atribuída ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ) a competência constitucional e eleitoral, assim como a competência de recurso judicial. Com base nesta fórmula orgânica-material, a jurisdição constitucional encontra-se integrada na jurisdição ordinária. Esta estrutura representa um cenário bastante diferente dos outros países da CPLP⁽¹⁵⁷⁾ e países com reformas constitucionais recentes⁽¹⁵⁸⁾.

Um aspeto particularmente importante sobre a competência do STJ é o facto de que este representa a única instância judicial de recurso na jurisdição ordinária timorense (artigo 125.º-1/b da Constituição)⁽¹⁵⁹⁾. A jurisdição de recurso está prevista nos códigos processuais civis e penais. Por força do código de processo penal, o STJ deve ter uma secção criminal especializada com jurisdição para julgar a vasta maioria dos recursos criminais, assim como conhecer

⁽¹⁵⁶⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 676. Por existirem estas dificuldades, a legislação processual contém regras para a identificação da competência do tribunal e para a resolução de conflitos de competências entre diferentes tribunais (por exemplo, artigo 69.º-ss do Código de Processo Civil).

⁽¹⁵⁷⁾ São Tomé e Príncipe (artigos 126.º-127.º e 131.º-ss da Constituição são-tomense) e Cabo Verde. Note-se que o Tribunal Constitucional foi incorporado na estrutura judiciária cabo-verdiana como resultado da revisão constitucional de 2010 (Lei n.º 1/VII/2010, de 3 de Maio). Enquanto o Tribunal Constitucional não estiver em funcionamento as suas funções são exercidas pelo Supremo Tribunal de Justiça (artigo 294.º-ss Constituição cabo-verdiana).

⁽¹⁵⁸⁾ Como é o caso da Croácia cuja Constituição de 1990 (com alterações até 2010) prevê a existência de um Tribunal Constitucional e de um Supremo Tribunal (artigos 119.º-ss). Ainda, a Constituição Interina da África do Sul de 1993 também previa a existência destas duas instâncias judiciais (artigos 98.º-ss).

⁽¹⁵⁹⁾ Note-se que, apesar de existir somente um nível de recurso, o Código de Processo Civil prevê a possibilidade de solicitar ao tribunal de primeira instância um esclarecimento sobre ambiguidades ou obscuridades contidas na decisão ou arguir nulidades sobre a decisão de recurso (perante o mesmo tribunal de recurso), desta forma minimizando o impacto da existência de somente um nível de recurso (artigo 417.º e 463.º do Código de Processo Civil).

dos pedidos de *habeas corpus* e de extradição, entre outros⁽¹⁶⁰⁾. O STJ é também o tribunal de segunda instância para os recursos das decisões judiciais dos tribunais distritais em matéria civil (artigo 52.º-3 do Código de Processo Civil)⁽¹⁶¹⁾. A existência de um único nível de recurso em Timor-Leste, embora em conformidade com os padrões de direitos humanos aplicáveis a um processo equitativo, revelou, por vezes, ser um desafio para o sistema judicial nascente no país. Em 2003, por exemplo, como reação direta a uma decisão do Tribunal de Recurso, atuando na qualidade de STJ, o Parlamento Nacional aprovou uma lei de interpretação autêntica sobre a questão da lei subsidiária aplicável em Timor-Leste⁽¹⁶²⁾. Sem entrar no mérito da questão em causa e reconhecendo que uma interpretação autêntica pelo Parlamento Nacional não resulta necessariamente numa violação da reserva da competência jurisdicional, esta experiência mostrou que, em Timor-Leste, podem ocorrer tensões como resultado direto da dependência de um único tribunal com competência de recurso e composto por uma secção de somente três juízes. Neste domínio, Gomes Canotilho sublinha que a aprovação de leis que expressamente determinam a interpretação a ser dada pelos juízes dá origem habitualmente a questionamentos sobre uma possível ingerência do legislador na reserva de jurisdição⁽¹⁶³⁾.

Parece-nos não haver uma proibição expressa, por parte da Constituição, quanto ao futuro estabelecimento de uma organização judiciária com mais de um nível de recurso. Assim, é possível que uma lei que venha alterar a atual

⁽¹⁶⁰⁾ Esta mesma secção criminal serve ainda como tribunal de primeira instância para o julgamento dos magistrados judiciais e magistrados do Ministério Público. Os recursos destas decisões são da competência do plenário do STJ (artigo 12.º-2/a e b do Código de Processo Penal).

⁽¹⁶¹⁾ Sendo o STJ o tribunal de segunda instância na jurisdição ordinária, este possui a competência residual de recurso. Na prática, significa que tudo o que não figure na competência do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é da competência do STJ.

⁽¹⁶²⁾ Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro (Interpretação do artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto e Fontes de Direito). O artigo 1.º — interpretação autêntica lê-se: “Entende-se por legislação vigente em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002, nos termos do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto, toda a legislação indonésia que era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste, antes do dia 25 de Outubro de 1999, nos termos estatuídos no Regulamento n.º 1/1999 da UNTAET”.

⁽¹⁶³⁾ Sobre a relação da reserva da função jurisdicional e o legislador, *ver* Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 673-675.

organização judiciária possa adicionar um nível de recurso adicional, sendo que, para tal, seria necessário uma efetiva alteração dos códigos processuais civil e penal.

O Supremo Tribunal de Justiça possui ainda competência na área constitucional e eleitoral (artigos 124.º-2 e 126.º da Constituição). A sua competência constitucional inclui a apreciação e declaração da inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado, a verificação da inconstitucionalidade por omissão e a fiscalização concreta da constitucionalidade (artigos 149.º ao 153.º da CRDTL). Adianta-se que a competência para apreciar a fiscalização concreta da constitucionalidade é de natureza subsidiária, uma vez que o STJ apenas conhece de tais questões em sede de recurso, como prevê o artigo 152.º da Constituição. Nos outros mecanismos de garantia da constituição, o acesso ao STJ dá-se diretamente. A competência eleitoral deste mesmo tribunal contempla, entre outras, a verificação da legalidade dos partidos políticos (artigo 126.º-1/f), a verificação dos requisitos dos candidatos à Presidência da República (artigo 126.º-2/a), a apreciação da regularidade e validade dos atos do processo eleitoral (artigo 126.º-2/b) e a validação e proclamação dos resultados dos processos eleitorais (artigo 126.º-2/c)⁽¹⁶⁴⁾.

O Supremo Tribunal de Justiça ainda não se encontra em funcionamento, em virtude da falta de juízes nacionais que preencham o critério de qualificação e experiência previsto na lei⁽¹⁶⁵⁾. Até à formação deste, a sua competência é

⁽¹⁶⁴⁾ Cfr. Artigo 3.º da Lei n.º 5/2006, de 28 de Dezembro (com as alterações decorrentes da Lei n.º 6/2011 de 22 de Junho) (Órgãos da Administração Eleitoral), assim como artigo 25.º-1 da Lei n.º 6/2006, de 28 de Dezembro (com as alterações decorrentes da Lei n.º 6/2007 de 31 de Maio, Lei n.º 7/2011 de 22 de Junho e Lei n.º 1/2012, de 13 de Janeiro) (Lei eleitoral para o Parlamento Nacional) e artigos 16.º, 19.º a 26.º, 43.º, 47.º, 48.º, 50.º e 65.ºA da Lei n.º 7/2006, de 28 de Dezembro (com as alterações decorrentes da Lei n.º 5/2007 de 28 de Março, Lei n.º 8/2011 de 22 de Junho, da Lei n.º 2/2012 de 13 de Janeiro e da Lei n.º 7/2012 de 1 de Março) (Lei eleitoral para o Presidente da República).

⁽¹⁶⁵⁾ Os critérios de qualificação dos conselheiros do Supremo Tribunal de Justiça estão previstos no artigo 29.º da Lei n.º 8/2002, de 20 de Setembro (Estatuto dos Magistrados Judiciais), (com as alterações decorrentes da Lei n.º 11/2004, de 29 de Dezembro). A constituição identifica a nacionalidade timorense como um dos critérios para os conselheiros do STJ (artigo 127.º-1). Nota-se que o critério constitucional de nacionalidade timorense não é imposto aos juízes de outros tribunais da organização judiciária timorense. À exceção do STJ, é válido, relativamente aos outros

delegada à “instância judicial máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste” (artigo 164.º-2 da Constituição). Por força desta norma, o atual Tribunal de Recurso, estabelecido pelo Regulamento da UNTAET n.º 11/2000, de 6 de Março, exerce todas as funções constitucionais e legalmente mandatadas ao STJ.

A Constituição estipula ainda a criação de “outros tribunais judiciais”, para além do STJ. A concretização desta norma é, presentemente, representada pelos tribunais distritais, inicialmente previstos pela organização judiciária transitória, e posteriormente reconhecidos pelos códigos processuais penal e civil. Timor-Leste possui atualmente quatro tribunais distritais (artigo 7.º-1 do Regulamento da UNTAET n.º 11/2000, de 6 de Março, alterado pelo Regulamento n.º 25/2001, de 14 de Setembro ⁽¹⁶⁶⁾).

A Constituição atribui ao *Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas* (TSAFC) e tribunais administrativos e fiscais de primeira instância a competência jurisdicional nas áreas administrativa, fiscal e de contas (artigo 129.º). Dentro da sua competência relativa às contas estatais, o TSAFC atua como instância única para a fiscalização da “legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado” (artigo 129.º-3 da Constituição). É nos tribunais administrativos que são julgados os “recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado e seus agentes” (artigo 129.º-4/b da Constituição).

A competência de um tribunal superior único em três áreas — administrativa, fiscal e de contas — não representa uma estrutura judiciária comumente utilizada nas jurisdições dos países da CPLP ou de outros países com uma população em número aproximado ao da população de Timor-Leste ⁽¹⁶⁷⁾. Simi-

tribunais, a nomeação de juizes internacionais até quando necessário na opinião do Conselho Superior da Magistratura Judicial (artigo 111.º da Lei n.º 8/2002, de 20 de Setembro (Estatuto dos Magistrados Judiciais).

⁽¹⁶⁶⁾ Inicialmente foram previstos oito tribunais distritais no Regulamento da UNTAET n.º 11/2000. Em 2001, este diploma foi alterado pelo Regulamento da UNTAET n.º 25/2001, de 14 de Setembro, que determinou, entre as alterações, uma diminuição para a metade o número dos tribunais distritais, fixando em quatro tribunais distritais, distribuídos por Baucau, Suai, Oecússi e Díli.

⁽¹⁶⁷⁾ Por exemplo, em Moçambique, a Constituição prevê um Tribunal Superior Administrativo com competência nas áreas administrativas, fiscais e aduaneiras (artigo 228.º-1 da Constituição moçambicana). Em São Tomé e Príncipe, por sua vez, não existe um Tribunal superior específico administrativo, mas sim um Supremo Tri-

larmente ao STJ, adianta-se que a união destas três jurisdições num tribunal superior único parece resultar da adequação da arquitetura judicial à realidade em que Timor-Leste se encontrava aquando da adoção da Constituição em 2002.

Atualmente, o TSAFC ainda não se encontra em plena atividade. Por força das disposições transitórias constitucionais, as suas competências são exercidas pelo Tribunal de Recurso. Em 2009, através da Lei No. 13/2009, de 21 de Outubro (Lei do Orçamento e Gestão Financeira), estabeleceu-se o processo para a fiscalização das contas do Estado. Ao TSAFC caberá o dever de submeter um parecer legal sobre as contas do Estado num prazo de 30 dias a partir da submissão das mesmas pelo Governo (artigo 42.º-2 da Lei No. 13/2009, de 21 de Outubro)⁽¹⁶⁸⁾, tendo sido criada uma câmara especializada no TSAFC para realizar esta tarefa⁽¹⁶⁹⁾.

A Constituição prescreve claramente o estabelecimento de tribunais administrativos de primeira instância (artigo 123.º-1/b). Face à ausência de uma concretização legal que estabeleça estes tribunais, os atuais tribunais distritais são competentes para julgar processos de natureza administrativa em virtude da sua competência jurisdicional residual⁽¹⁷⁰⁾. A imposição cons-

bunal de Justiça e um tribunal de contas (artigo 109.º da Constituição são-tomense). Em Portugal, a Constituição estabelece um Supremo Tribunal Administrativo sem prescrever a criação de tribunais administrativos de primeira instância, tendo o legislador a competência para a criação dos tribunais centrais administrativos e os tribunais administrativos de círculo (Lei n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (com as sucessivas alterações, que estabelece o Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais).

⁽¹⁶⁸⁾ Como consequência, em 2009, o Tribunal de Recurso elaborou, pela primeira vez, um parecer sobre as contas gerais do Estado, ver, Parecer de 28 de Outubro de 2010 (Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009), Processo n.º 01/P.CGE/2010/TR.

⁽¹⁶⁹⁾ Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto (Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas) (com as alterações decorrentes da Lei n.º 3/2013).

⁽¹⁷⁰⁾ Artigo 8.º-1 do Regulamento da UNTAET n.º 11/2001, de 6 de Março prevê: “[o]s Tribunais Distritais terão competência para decidir sobre todas as matérias na qualidade de Tribunais de primeira instância, sujeitos ao Artigo 9 do presente Regulamento”. O artigo 9.º relaciona-se com o estabelecimento de uma secção específica no Tribunal Distrital de Díli com a competência exclusiva para o julgamento em primeira instância dos crimes graves cometidos antes de Outubro de 1999.

titucional de criação de tribunais administrativos de “primeira instância é uma solução original da CRDTL, quando comparada com as constituições dos países africanos da CPLP. Assim, em nenhum dos países Africanos da CPLP, nem mesmo naqueles com uma população superior a 10 milhões de habitantes, como é o caso de Angola e Moçambique, se prevê expressamente na Constituição o estabelecimento de tribunais administrativos ‘de primeira instância’, sendo a criação destes uma faculdade do poder legislativo. O mesmo acontece em alguns países pequenos ou médios e países pós-conflito, como o Trinidad e Tobago, a Croácia, o Nepal e a Bósnia-Herzegovina. Ainda, dos países com menos população da CPLP (São Tomé e Príncipe, Cabo Verde e Guiné-Bissau), somente o legislador da Guiné-Bissau decidiu, em 2002, pelo estabelecimento de tribunais administrativos de primeira instância⁽¹⁷¹⁾. Todavia, estes tribunais nunca foram concretizados, tendo a organização judicial administrativa sido reformada em 2011 e tendo o legislador optado por uma estrutura mais simplificada do que a de tribunais administrativos dispersos territorialmente⁽¹⁷²⁾. Ante o panorama apresentado sobre a realidade judicial administrativa noutros países comparáveis a Timor-Leste, parece-nos que a decisão do constituinte de estabelecer duas instâncias de especialização administrativa é interessante, tendo em conta o tamanho do país, a correspondente dimensão da administração pública e o recurso limitado de magistrados judiciais⁽¹⁷³⁾.

A jurisdição administrativa, mais especificamente o contencioso administrativo, representa um instrumento valioso para a tutela dos direitos fundamentais, já que muitas violações de direitos fundamentais resultam de atos administrativos. Em Portugal, por exemplo, a tutela dos direitos fundamentais é expressamente mencionada como uma das áreas da jurisdição do tribunal administrativo⁽¹⁷⁴⁾. Observa-se ainda que, em alguns países, a legislação pro-

⁽¹⁷¹⁾ Cfr. Lei n.º 3/2002, de 20 de Novembro (Lei Orgânica dos Tribunais). Cfr. também em Moçambique a Lei n.º 25/2009, de 28 de Setembro, que estabelece a criação de tribunais administrativos de primeira instância em cada província.

⁽¹⁷²⁾ Guiné Bissau, Lei n.º 16/2011 (Lei Orgânica do Tribunal Administrativo da Guiné-Bissau).

⁽¹⁷³⁾ Acrescenta-se que o esboço da Constituição de Dezembro de 2001 já continha uma norma quase idêntica ao artigo 123.º da Constituição de 2002.

⁽¹⁷⁴⁾ Artigo 4.º-1/a da Lei portuguesa n.º 13/2002, de 19 de Fevereiro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais), que prevê a competência destes tribunais que tenham por objeto a “[t]utela de direitos fundamentais, bem como dos direitos e

cessual administrativa prevê, para além de uma ação administrativa comum, um processo específico para a tutela dos direitos fundamentais, como a intimação para proteção de direitos, liberdades e garantias na legislação de Portugal⁽¹⁷⁵⁾.

Até à data, não foi elaborada em Timor-Leste independente uma legislação específica para o contencioso administrativo⁽¹⁷⁶⁾. Como será posteriormente analisado, a legislação indonésia é reconhecida como legislação subsidiária em Timor-Leste⁽¹⁷⁷⁾. Havendo no ordenamento jurídico Indonésio uma legislação específica sobre o contencioso administrativo, esta é a legislação aplicável para resolver os diferendos jurisdicionais administrativos⁽¹⁷⁸⁾. Na Indonésia, o contencioso administrativo é regulado pela Lei No. 5 de 1986, de 29 de Dezembro (Tribunais Administrativos — *Peradilan Tata Usaha Negara*), a qual prevê as questões de jurisdição material administrativa assim como as peças processuais e os prazos aplicáveis⁽¹⁷⁹⁾.

interesses legalmente protegidos dos particulares directamente fundados em normas de direito administrativo ou fiscal ou decorrentes de actos jurídicos praticados ao abrigo de disposições de direito administrativo ou fiscal”.

⁽¹⁷⁵⁾ Artigo 109.º-ss. da Lei portuguesa n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, alterada pela Lei n.º 4-A/2003, de 19 de Fevereiro (Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Ver, entre muitos, Carla Amado Gomes, ‘Pretexto, Contexto e Texto da Intimação para Protecção de Direitos, Liberdades e Garantias’, in *Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Inocêncio Galvão Telles*, ed. António Menezes Cordeiro, Luís Manuel Teles de Menezes Leitão, e Januário da Costa Gomes, vol. V (Coimbra: Almedina, 2003), 557-ss. Jorge Guerreiro Morais, ‘A Sensibilidade E O Bom Senso No Contencioso Administrativo — Breve Ensaio Sobre a Intimação Para Protecção de Direitos, Liberdades E Garantias’, *O Direito* V, no. 139.º (2007): 1117-1131.

⁽¹⁷⁶⁾ Note-se que a legislação de direito administrativo já foi positivada em Timor-Leste independente através do Decreto-Lei No. 32/2008, de 27 de Agosto (Procedimento administrativo).

⁽¹⁷⁷⁾ Ver, Capítulo VI, 2.1 Justiça Administrativa.

⁽¹⁷⁸⁾ Em relação a esta questão específica, porém, o Tribunal de Recurso declarou que o “ordenamento jurídico timorense não regula de forma autónoma o Contencioso Administrativo, pelo que, supletivamente, são aplicáveis com as devidas adaptações as normas do Processo Civil” [Tribunal de Recurso, Acórdão de 6 de Agosto de 2008, Proc.01/PD/08/TR, 6-7 (Tribunal de Recurso 2008)], não tendo, por conseguinte, aplicado a lei subsidiária indonésia.

⁽¹⁷⁹⁾ Esta legislação coloca alguns problemas. Capítulo VI, 2.1 Justiça Administrativa.

Como já exposto, a Constituição timorense prevê ainda o estabelecimento de tribunais militares (artigo 123.º-1/c). Estes possuem a competência para julgar crimes de natureza militar em primeira instância (artigo 130.º-1). A consagração constitucional de tribunais militares não é incomum nos países da CPLP. Em Angola, Brasil, Cabo Verde e Guiné-Bissau está prevista a existência de tribunais militares de caráter permanente, isto é, com funcionamento durante tempo de paz e de guerra⁽¹⁸⁰⁾. Em Portugal e Moçambique, os tribunais militares são somente instaurados durante o Estado de guerra⁽¹⁸¹⁾. Finalmente, São Tomé e Príncipe deixa ao legislador a decisão de determinar o estabelecimento e o funcionamento destes tribunais⁽¹⁸²⁾.

Várias são as críticas apontadas ao modelo da justiça militar no que concerne os padrões de direitos fundamentais e de direitos humanos. Desde logo, é questionado o respeito dos tribunais militares pelo direito a um processo equitativo, nomeadamente, a garantia de independência e imparcialidade, uma vez que tais instâncias judiciais são, habitualmente dependentes do poder executivo e os respetivos juízes, na sua atuação enquanto militares, devem obediência a uma estrutura militar hierárquica. Em vários países, a legislação permite que os tribunais militares tenham uma ampla jurisdição para julgar crimes que não sejam de natureza estritamente militar, contribuindo para a criação de uma classe militar privilegiada fora do alcance da justiça civil. O espírito corporativista associado à classe militar é também motivo de desconfiança quanto à isenção e independência da justiça militar. Outras acusações são ainda feitas aos tribunais militares: julgam muitas vezes civis e jovens menores de idade e desconsideram o direito à objeção de consciência que pode ser invocado por civis relativamente ao cumprimento do serviço militar obrigatório⁽¹⁸³⁾.

⁽¹⁸⁰⁾ Cfr., respetivamente, artigo 183.º da Constituição angolana, artigo 92.º-VI da Constituição brasileira, artigo 220.º da Constituição cabo-verdiana e artigo 121.º da Constituição da Guiné Bissau.

⁽¹⁸¹⁾ Artigo 213.º da Constituição portuguesa e artigo 224.º da Constituição moçambicana. Em Portugal é ainda previsto que, fora deste Estado de exceção, o julgamento de crimes estritamente militares seja realizado por um tribunal ordinário judicial composto por, pelo menos, um juiz militar (artigo 211.º-3 da Constituição portuguesa).

⁽¹⁸²⁾ Artigo 126.º-2 da Constituição são-tomense.

⁽¹⁸³⁾ Cfr. Federico Andreu-Guzmán, *Military Jurisdiction and International Law — Military Courts and Gross Human Rights Violations*, International Commission of Jurists and Colombian Commission of Jurists, vol. 1, n.d., 10-11. Ainda sobre a justiça militar, ver Jorge Mera Figueroa, 'Adecuación de La Jurisdicción Penal Militar Chilena

A Constituição remete para o legislador a determinação da competência, composição e funcionamento dos tribunais militares (artigo 130.º-2). Até ao momento, os tribunais militares ainda não foram alvo de legislação. A aplicação subsidiária da justiça militar indonésia não nos parece atendível, visto que esta não se ampara no princípio de “crimes de natureza militar”, já que praticamente quaisquer crimes cometidos por militares são parte da jurisdição militar⁽¹⁸⁴⁾. Aqui, a aplicação da legislação indonésia poderia resultar em inconstitucionalidade e não deve, como consequência da supremacia constitucional, ser aplicada.

Em virtude da competência residual dos tribunais distritais, os crimes de natureza militar devem ser julgados em primeira instância pela jurisdição distrital, até à aprovação de legislação específica da jurisdição militar⁽¹⁸⁵⁾.

A Constituição prevê o estabelecimento de um órgão colegial para a gestão e disciplina da magistratura judicial, o Conselho Superior da Magistratura Judicial (artigo 128.º da CRDTL). Este é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça que, por sua vez, é nomeado pelo Presidente da República⁽¹⁸⁶⁾.

Ante o exposto, conclui-se que a maior parte das categorias de tribunais previstas constitucionalmente ainda não se encontra em pleno funcionamento.

de Tiempo de Paz a Los Estándares Internacionales de Derechos Humanos’, *Anuario de Derechos Humanos, Universidad de Chile*, no. 4 (2008): 205-211; J. M. Ramírez Sineiro, ‘La Estructura Orgánica de La Jurisdicción Militar: Consideraciones Acerca de Su Constitucionalidad Con Arreglo a La Doctrina Del Tribunal Europeo de Derechos Humanos’, *Revista general de derecho*, n.º 574-575, 1992.

⁽¹⁸⁴⁾ Lei Indonésia n.º 31/1997 (Tribunais Militares — *Peradilan Militer*). Vale a pena ressaltar que a definição de crime de natureza militar é normalmente uma tarefa árdua de interpretação. Em Portugal, “constitui crime estritamente militar o facto lesivo dos interesses militares da defesa nacional e dos demais que a Constituição comete às Forças Armadas e como tal qualificado pela lei.” (artigo 1.º-2 da Lei n.º 100/2003, de 15 de Novembro (Código de Justiça Militar)). No Brasil, a definição de crime de natureza militar é facilitada através de uma lista de situações que podem ser categorizadas como crime de natureza militar (artigos 9.º e 10.º do Decreto-Lei n.º 1001, de 21 de Outubro de 1969 (Código Penal Militar)).

⁽¹⁸⁵⁾ A competência residual dos tribunais distritais é determinada por força do artigo 13.º/a do Código de Processo Penal, que prevê: “[c]ompete aos tribunais judiciais distritais [j]ulgar os processos relativos a crimes cuja competência não esteja legalmente atribuída a outro tribunal”.

⁽¹⁸⁶⁾ Artigos 128.º-2 e 86.º/j da CRDTL.

A estrutura judiciária atual é bastante semelhante àquela estabelecida pelas Nações Unidas, visto que a organização judiciária prevista no regulamento da UNTAET ainda não foi substancialmente alterada por lei posterior⁽¹⁸⁷⁾. Duas relevantes diferenças existem ao comparar a estrutura judiciária transitória e a estrutura judiciária atual: a extinção da secção especializada do Tribunal Distrital de Dili para julgar casos graves⁽¹⁸⁸⁾ e a criação de uma câmara de contas do Tribunal de Recurso, servindo como Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas⁽¹⁸⁹⁾. A aprovação de uma lei sobre a organização judiciária é verdadeiramente necessária, sendo que essa lei deverá ter em consideração a revisão da atual estrutura, o estabelecimento dos tribunais exigidos na Constituição e uma maior disponibilidade de recursos humanos com a qualificação necessária para jurisdições especializadas.

Para o exercício da função judiciária, a Constituição prevê uma série de garantias de fundamental importância, incluindo a independência dos tribunais e juízes (artigo 119.º e artigo 121.º-2) e a competência exclusiva jurisdicional dos tribunais (artigo 118.º e 121-1)⁽¹⁹⁰⁾. A independência funcional dos juízes já foi regulamentada pelo Estatuto dos Magistrados Judiciais, que determina, entre vários assuntos, os critérios de seleção e remoção dos juízes, o processo de avaliação e de responsabilização disciplinar dos magistrados judiciais, entre outros⁽¹⁹¹⁾. Vale a pena ressaltar que o direito fundamental de acesso aos tribunais previsto no artigo 26.º da Constituição impõe ao Estado o dever de garantir não só a existência, mas também o bom funcionamento dos tribunais.

⁽¹⁸⁷⁾ Regulamento da UNTAET n.º 11/2000, de 6 de Março (com alterações decorrentes do Regulamento n.º 25/2001, de 14 de Setembro).

⁽¹⁸⁸⁾ A adoção do Código de Processo Penal timorense resultou na extinção de uma secção criminal especializada dentro do Tribunal Distrital de Díli com competência exclusiva para julgar estes crimes, tendo atualmente o Tribunal Distrital de Díli jurisdição sobre os mesmos, porém, sem a formação de um secção especializada [(artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/2005, de 1 de Dezembro (Que aprova o Código de Processo Penal)].

⁽¹⁸⁹⁾ Lei n.º 9/2011, de 17 de Agosto (com as alterações decorrentes da Lei n.º 3/2013) (Orgânica da Câmara de Contas do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas).

⁽¹⁹⁰⁾ Para um enfoque mais teórico sobre a função dos tribunais e seus princípios estruturantes, ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 660-ss.

⁽¹⁹¹⁾ Lei n.º 8/2002, de 20 de Setembro (Estatuto dos Magistrados Judiciais) (com alterações decorrentes da Lei n.º 11/2004, de 29 de Dezembro).

Embora a organização judiciária de Timor-Leste esteja ainda numa fase inicial, administrando a justiça com base em instituições de caráter temporário, diríamos que o poder judiciário timorense segue, com grande rigor, os princípios estruturantes do poder judiciário identificados pela doutrina portuguesa como essenciais a um Estado democrático que se funda na separação de poderes⁽¹⁹²⁾.

A organização judiciária timorense apresentada, ainda que brevemente na exposição acima, parece deixar claro que em Timor-Leste estão incorporados os seguintes princípios estruturantes do ordenamento jurídico-constitucional do poder judiciário:

- *princípio da independência*: representado, em grande medida, pela independência estrutural dos tribunais, segundo a qual estes formam um órgão de soberania organicamente separado dos outros, e pela independência funcional dos juízes, com base na qual a função dos magistrados judiciais não é sujeita a interferências externas, encontrando-se apenas sujeitos à lei (por exemplo, artigo 119.º da CRDTL).
- *princípio da exclusividade da função de julgar e o princípio de reserva de juiz*: o primeiro significando que a reserva da jurisdição é dada aos tribunais, sendo proibido o uso da justiça privada; por sua vez, o segundo funda-se no monopólio jurisdicional conferido aos juízes, com base no qual somente o magistrado judicial possui o poder de tomar decisões vinculativas e finais (por exemplo, artigo 121.º-1 da CRDTL).
- *princípio da imparcialidade dos juízes*: este princípio enraíza-se na conceção de que os juízes devem julgar de acordo com a sua consciência, sem interferências externas (por exemplo, artigos 4.º e 7.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais e artigo 87.º e seguintes do Código de Processo Civil).
- *princípio da irresponsabilidade*: possuindo uma direta relação com o princípio da imparcialidade acima referido, este princípio assegura que os juízes não podem ser punidos pelas suas opiniões e decisões. A existência de um procedimento disciplinar implementado por um órgão colegial de juízes revela-se fundamental para garantir um nível

⁽¹⁹²⁾ Ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 662-ss.

suficiente de responsabilização e assegurar um grau necessário de profissionalismo entre os magistrados judiciais, ressalvando, simultaneamente, a independência do setor judiciário (artigo 5.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais).

- *princípio da autodeterminação*: este princípio assenta na criação de órgãos colegiais, compostos na sua maioria por juízes de carreira, responsáveis pela administração da magistratura judicial no que respeita às questões de nomeação, promoção e transferência, assim como ao exercício do poder disciplinar. O Conselho Superior da Magistratura Judicial (CSMJ) é o órgão para a autodeterminação da magistratura judicial em Timor-Leste (artigo 8.º-ss do Estatuto da Magistratura Judicial)⁽¹⁹³⁾.
- *princípio da pluralidade de graus de jurisdição*: determina a existência de um grau superior de jurisdição para proceder a um reexame de uma decisão judicial. Em Timor-Leste, a competência de recurso é exercida pelo Supremo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas (por exemplo, artigo 12.º-2/c do Código de Processo Penal).
- *princípio da fundamentação de decisões judiciais*: sendo este princípio de essencial importância para afirmar a imparcialidade dos juízes, assegura o acesso ao recurso judicial e facilita o “conhecimento da racionalidade e coerência argumentativa dos juízes⁽¹⁹⁴⁾” (por exemplo, artigo 407.º do Código de Processo Civil e artigo 281.º do Código de Processo Penal).

Um sistema judicial pode ser um sistema unitário e integrado ou um sistema de pluralidade de jurisdições. Desde logo, pode afirmar-se que, em Timor-Leste, existe um sistema de pluralidade de jurisdições como consequência das diferentes categorias de tribunais previstas na Constituição. O conceito de *pluralidade de jurisdições* baseia-se na determinação de tribunais de categorias distintas, sendo a função judicial dividida por vários órgãos enquanto jurisdições

⁽¹⁹³⁾ Sobre a natureza legal do Conselho Superior da Magistratura Judicial, ver, Tribunal de Recurso, Acórdão de 31 de Dezembro de 2008, Proc.P-ADM-08-TR, 8-10 (Tribunal de Recurso 2008).

⁽¹⁹⁴⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 667.

distintas e autónomas entre si⁽¹⁹⁵⁾. A pluralidade de jurisdições denota, ainda, a não-existência de “qualquer relação hierárquica entre as várias categorias de tribunais”⁽¹⁹⁶⁾. Todavia, aos tribunais militares é atribuída em Timor-Leste a competência de “julgar em primeira instância os crimes de natureza militar” (artigo 130.º-1). Significa que, em virtude desta determinação constitucional e, ainda, da obrigação de garantir um duplo grau de jurisdição a conflitos de natureza criminal como uma das garantias do direito a um processo equitativo, os recursos das decisões dos tribunais militares serão necessariamente julgados pelo Supremo Tribunal de Justiça. Existe, assim, no ordenamento judiciário timorense um “cruzamento” das diferentes jurisdições, em que a jurisdição militar assume uma posição hierarquicamente inferior relativamente a um tribunal de diferente jurisdição, como é o STJ. Poderá, então, afirmar-se que a *pluralidade de jurisdições* tem em Timor-Leste uma característica modificadora por, ao prever uma relação de hierarquia entre as diferentes jurisdições, incorporar elementos que caracterizam o sistema judicial unitário.

Outro aspeto interessante, também já identificado anteriormente e que merece uma atenção especial, é a linha de divisão determinada pela Constituição para as reservas especiais de jurisdição: juntaram-se num tribunal as competências constitucional e de recurso e combinou-se as jurisdições administrativas, fiscais e de contas num único tribunal superior. Como já mencionado anteriormente, esta divisão não é comum no direito comparado.

Entende-se que estas duas peculiaridades revelam uma intenção específica do legislador constituinte de adaptar o sistema judicial ao contexto nacional, reconhecendo, assim, que a organização judiciária de um Estado deve seguir o contorno definido pela realidade local na qual se insere.

A Constituição prevê ainda outros órgãos que integram a organização judiciária. Estes são o Ministério Público (artigos 132.º a 134.º da CRDTL), os advogados e os defensores (artigo 135.º-136.º da CRDTL).

O Ministério Público exerce, em exclusividade, a competência da ação penal (artigo 132.º-1 da CRDTL⁽¹⁹⁷⁾). Este tem, ainda, a função de defesa dos

⁽¹⁹⁵⁾ Ibid., 662.

⁽¹⁹⁶⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):547.

⁽¹⁹⁷⁾ Ver, ainda, Artigo 1.º da Lei n.º 14/2005, de 16 de Setembro (Estatuto do Ministério Público) (com alterações decorrentes da Lei n.º 11/2011, de 28 de Setembro).

menores de idade, ausentes e incapazes e da legalidade democrática, assim como a promoção do cumprimento da lei e a representação do Estado (artigo 132.º-1 da CRDTL) ⁽¹⁹⁸⁾. Na base desta norma constitucional, encontra-se uma ampla zona de intervenção do Ministério Público, podendo originar reais dificuldades para a sua densificação jurídica, assim como para a sua implementação, tendo em conta a realidade de Timor-Leste em termos do número de profissionais e do nível de especialização em matérias do Direito.

A Constituição prevê expressamente o desenvolvimento de uma lei que determine as regras para a gestão e disciplina dos magistrados do Ministério Público, assim como a composição da Procuradoria Geral da República e os termos da nomeação e substituição do Procurador Geral da República ⁽¹⁹⁹⁾. Para concretizar estas normas constitucionais, em 2005, foi aprovado o Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 14/2005, de 16 de Setembro), que contém no seu texto normas reguladoras da estrutura, organização e competência do Ministério Público, assim como os critérios de nomeação, exoneração e disciplina dos seus magistrados. O diploma de 2005 foi alvo de uma primeira alteração em 2011 (Lei n.º 11/2011, de 28 de Setembro) que introduziu modificações pontuais, ajudando, assim, a aclarar ambiguidades e a preencher algumas lacunas existentes.

O Ministério Público é formado pela Procuradoria-Geral da República e pelas Procuradorias da República distritais ⁽²⁰⁰⁾. A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, é composta pelo Conselho Superior do Ministério Público e pelo Procurador-Geral da República e seus adjuntos ⁽²⁰¹⁾. O Ministério Público e a Procuradoria-Geral da República são dirigidos pelo Procurador-Geral da República ⁽²⁰²⁾. A Constituição prevê o estabelecimento do Conselho Superior

⁽¹⁹⁸⁾ Ver, Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste*, 2011, 415-417.

⁽¹⁹⁹⁾ Ver artigos 132.º-3 e 4 e 133.º-1, 2 e 3 da CRDTL.

⁽²⁰⁰⁾ Artigo 133.º-1 da CRDTL e artigo 6.º do Estatuto do Ministério Público.

⁽²⁰¹⁾ Artigo 8.º-2 do Estatuto do Ministério Público.

⁽²⁰²⁾ O mesmo acontece com os tribunais, sendo o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça também o Presidente do Conselho Superior da Magistratura Judicial e o administrador geral dos tribunais (cfr. artigo 128.º-2 da CRDTL e artigo 17.º do Regulamento da UNTAET n.º 11/2000 da UNTAET (com alterações decorrentes dos Regulamentos da UNTAET n.º 14/2000 e n.º 18/2001). A acumulação de funções no Procurador-Geral da República, assim como no Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, tem a vantagem de auxiliar a coordenação das atividades. No entanto, pode criar riscos para o bom funcionamento do sistema judicial timorense, como salientado

do Ministério Público como um órgão integrado na Procuradoria-Geral da República, prescrevendo, ainda, a sua composição, mas remetendo para o legislador a determinação da sua organização e seu funcionamento⁽²⁰³⁾.

O Ministério Público possui um papel proeminente na garantia dos direitos fundamentais. Entre as suas competências e atribuições diretamente relacionadas com estas garantias, encontramos:

- *no processo penal*: o dever de obedecer em todas as intervenções processuais a critérios de estrita legalidade e objetividade, dever esse que impõe ao Ministério Público a tarefa de assistir o tribunal no respeito pelas garantias processuais do arguido.
- *no âmbito da luta contra a violência com base no género*: o Ministério Público é encarregado de prestar assistência direta à vítima de violência doméstica para que esta possa aceder aos diversos serviços de apoio previstos na lei, incluindo assistência jurídica e o encaminhamento para o atendimento de saúde e casas de abrigo. Ao Ministério Público compete, ainda, solicitar ao tribunal a concessão de prestação de alimentos provisórios a favor da vítima (artigos 28.º e 32.º da Lei No. 7/2010, de 7 de Julho (Lei contra a Violência Doméstica).
- *no processo eleitoral*: além de exercer a ação penal nos casos de crimes eleitorais, o Ministério Público tem um dos seus representantes nomeados para participar no órgão independente de fiscalização eleitoral, a Comissão Nacional de Eleições [artigo 5.º-1/e da Lei No.5/2006, de 28 de Dezembro (Órgãos da Administração Eleitoral), alterada pela Lei No. 6/2011, de 22 de Junho].

pela ONG Programa de Monitorização do Sistema Judicial (JSMP, em inglês), no relatório de 2004 sobre os Tribunais em Timor-Leste (*Relatório Visão Geral Dos Tribunais Em Timor-Leste Em 2004* (Timor-Leste: Programa de Monitorização do Sistema Judicial (JSMP)), 23-ss.

⁽²⁰³⁾ Artigo 134.º da CRDTL. Observa-se que, na realidade, a Constituição não prevê qualquer indicação sobre a competência ou papel do Conselho Superior do Ministério Público, diferente da provisão análoga em relação ao Conselho Superior da Magistratura Judicial (cfr. artigo 128.º-1 da CRDTL). O Estatuto do Ministério Público determina competências que vão além da gestão e disciplina dos magistrados do Ministério Público, para prever um papel relevante na formulação da política criminal e no sistema da administração de justiça (artigo 17.º-1 da Lei n.º 14/2005, de 16 de Setembro (Estatuto do Ministério Público) (com as alterações decorrentes da Lei n.º 11/2011, de 28 de Setembro)).

- *controlo judiciário do uso da força policial*: à polícia é imposto o dever de elaborar um auto de notícia aquando do uso de força por membro da corporação policial. O auto deve ser enviado ao Ministério Público para uma análise judicial com o objetivo de identificar a existência ou não de factos reveladores de conduta criminal policial (artigo 22.º-3 do Decreto-Lei No. 43/2011, de 21 de Setembro (Regime Jurídico do Uso da Força)).
- *sistema de proteção de testemunhas*: para garantir a segurança das testemunhas, o Ministério Público possui a competência para requisitar a aplicação de medidas de proteção previstas na lei (artigos 4.º, 5.º, 16.º, e 19.º Lei No. 2/2009, de 6 de Maio, Proteção de Testemunhas).
- *mecanismo de garantias da constituição*: o Procurador-Geral da República, como superior hierárquico do Ministério Público, possui a legitimidade processual para requerer a verificação da inconstitucionalidade por omissão e a fiscalização abstrata da constitucionalidade com base na desaplicação pelos tribunais de norma julgada inconstitucional em três casos concretos (artigos 150.º/c e 151.º da CRDTL).

Ainda está a ser definida a legislação principal sobre os direitos da criança (o Código da Criança), mas estima-se que o Ministério Público será indicado como um órgão indispensável para a realização das medidas de proteção às crianças. Em Timor-Leste, foi ainda determinado o papel de atuação do Ministério Público, perante a instância judicial, nos casos relacionados com o meio ambiente⁽²⁰⁴⁾, sendo que esta opção também se verifica no âmbito da esfera de atuação do Ministério Público de Angola e de Portugal⁽²⁰⁵⁾. A legislação ambiental de Timor-Leste prevê que o Ministério Público desempenhe um papel primordial na tarefa protetora do direito fundamental a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰⁴⁾ Artigo 63.º do Decreto-Lei n.º 26/2012, de 4 de Julho (Lei de Bases do Ambiente).

⁽²⁰⁵⁾ Relativamente a Portugal, ver artigo 9.º-2 da Lei n.º 15/2002, de 22 de Fevereiro, com sucessivas alterações (Código de Processo nos Tribunais Administrativos). Quanto à mesma competência atribuída ao Ministério Público angolano, ver artigo 23.º-2 da Lei n.º 5/1998, de 19 de Junho (Lei de Bases do Ambiente).

⁽²⁰⁶⁾ O Parlamento Nacional delegou no Governo a competência legislativa em matéria ambiental (Lei n.º 3/2012, de 13 de Janeiro (Autorização Legislativa em Matéria Ambiental)). O artigo 2.º-2/iii desta lei prevê que o sentido da autorização deve

O texto constitucional não desenvolve em grande detalhe as características identificadoras da natureza institucional do Ministério Público, limitando-se a determinar a existência de uma organização hierarquizada, a sua subordinação ao Procurador-Geral da República e os critérios de legalidade, objetividade, isenção e obediência que orientam o desempenho das funções dos seus magistrados (artigos 132.º-2 e 3 da CRDTL). A Constituição prevê, ainda, certas garantias para a autonomia e autoadministração do Ministério Público, semelhantes àquelas previstas para os tribunais e os juízes, como, por exemplo, o critério de legalidade para a transferência, suspensão, aposentadoria ou demissão dos magistrados do Ministério Público (artigo 132.º-4).

Não é clara na Lei Fundamental a posição que o Ministério Público ocupa no sistema judiciário. Todavia, da análise da sistematização da Constituição, é possível perceber que a intenção do constituinte foi “no sentido da inclusão do Ministério Público (...) no conjunto dos agentes que intervêm no processo da administração da justiça”⁽²⁰⁷⁾, sendo-lhe atribuída a designação de magistratura (art. 132.º-2) e aos seus agentes a denominação de magistrados (132.º-3).

Para que o Ministério Público desempenhe as suas funções constitucionais é imprescindível um autêntico nível de autonomia. Não está previsto nem na Constituição, nem na lei, um estatuto expresso de autonomia ou de independência do Ministério Público *vis-a-vis* os outros órgãos públicos⁽²⁰⁸⁾. Algumas normas são diretamente relevantes no processo da construção do nível de autonomia de que o Ministério Público desfruta. Ao Procurador-Geral incumbe o dever de “respon-

incluir a garantia da “tutela jurisdicional através da consagração do direito de recurso aos tribunais para defesa dos direitos subjetivos violados e para defesa do ambiente”.

⁽²⁰⁷⁾ Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste*, 2011, 416.

⁽²⁰⁸⁾ O Estatuto do Ministério Público limita-se a transcrever, no seu artigo 2.º, partes do artigo 132.º da Constituição. Observa-se, no entanto, que em outros países de língua portuguesa, os Estatutos que regem o Ministério Público apresentam com maior clareza a relação deste com os demais órgãos, caracterizando-o como um órgão autónomo relativamente ao poder executivo. Este é o caso do estatuto do Ministério Público em Portugal (ver art. 2.º-1 do Estatuto do Ministério Público aprovado pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro, republicado pela Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, e alterado pelas Leis n.º 42/2005, de 29 de Agosto, n.º 67/2007, de 31 de Dezembro, n.º 52/2008, de 28 de Agosto, n.º 37/2009, de 20 de Julho, n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro e n.º 9/2011 de 12 de Abril) e de São Tomé e Príncipe (ver artigo 2.º da Lei n.º 9/91 (Lei Orgânica do Ministério Público)).

der perante o Chefe de Estado” (artigo 133.º-4 da CRDTL). O Estatuto do Ministério Público no seu artigo 34.º prescreve o âmbito da relação entre o Governo e o Ministério Público ao prever quando são permitidas instruções do Governo ao Ministério Público. Esta norma não prevê um amplo poder discricionário do Governo para instruir o Ministério Público no desempenho das suas funções, antes limita-se a permitir instruções específicas quando este aja como representante de algum dos órgãos públicos. No entanto, o Governo pode solicitar informações variadas ao Ministério Público e aos seus diferentes órgãos⁽²⁰⁹⁾. Ainda, o Governo deve ser ouvido no processo da nomeação presidencial do Procurador-Geral da República⁽²¹⁰⁾. O Estatuto prescreve critérios e procedimentos disciplinares isentos de interferência direta do executivo⁽²¹¹⁾. O Ministério Público e os seus órgãos detêm uma função de conselheiros do Governo no que diz respeito ao desenvolvimento do ordenamento jurídico, nomeadamente, através da proposição de providências legislativas⁽²¹²⁾. Aos magistrados do Ministério Público é, ainda, imposto o dever de recusa de diretivas, ordens e instruções de superior hierárquico que sejam ilegais⁽²¹³⁾. Na prática, as diferentes normas que regem a atividade do Ministério Público e as suas relações com os outros órgãos públicos contêm a capacidade de fortalecer ou enfraquecer o nível de autonomia do Ministério Público, tornando difícil a tarefa de estabelecer claramente o estatuto deste órgão face ao Governo. À exceção de poucas normas de vaga formulação, o Estatuto do Ministério Público estabelece uma base de qualidade para o reconhecimento de uma autonomia suficiente a este órgão.

O Ministério Público é uma magistratura hierarquicamente organizada, pelo que é imposto aos seus magistrados o dever legal de observar as instruções e diretivas dos superiores, inclusivamente, aquelas provenientes diretamente do Procurador da República (desde que não sejam ilegais e seja submetida uma justificação por escrito)⁽²¹⁴⁾. Com esta estrutura, o Procurador da República é determinante no funcionamento regular da instituição. Deste modo, o processo de nomeação do dirigente máximo do Ministério Público revela-se verdadeiramente crucial para a garantia de uma maior autonomia funcional.

⁽²⁰⁹⁾ Artigo 34.º/d e e do Estatuto do Ministério Público.

⁽²¹⁰⁾ Artigo 12.º

⁽²¹¹⁾ Artigos 20.º, 52.º, 53.º, 65.º-ss do Estatuto do Ministério Público.

⁽²¹²⁾ Artigo 9.º/e 11.º-2/d, 11.º-2/g.

⁽²¹³⁾ Artigo 33.º-2

⁽²¹⁴⁾ Artigos 30.º a 33.º

Ao reconhecer o direito de acesso aos tribunais e as garantias do processo penal, a Constituição impôs ao Estado o dever de garantir o acesso à assistência jurídica e judiciária. A Constituição reconhece o papel dos advogados e dos defensores no sistema judicial nacional, enquanto auxiliares na realização destas garantias fundamentais (artigos 135.º e 136.º). Nestes artigos, a Constituição prevê os princípios e objetivos da assistência jurídica e judiciária e as garantias de confidencialidade para o exercício da advocacia.

A Constituição é categórica ao determinar os princípios orientadores dos advogados e dos defensores na sua ligação com a coletividade: o interesse social e a contribuição para a boa administração da justiça, bem como a salvaguarda dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos (artigo 135.º-1 e 2). É digna de nota a forma como a Constituição enquadrou a função primordial da advocacia. Este tipo de previsão constitucional não é necessariamente comum, visto que a maioria das Constituições se limita a lidar com as questões relevantes para a independência da advocacia e a garantia da confidencialidade entre advogado e cliente. No entanto, refira-se que a Constituição Transitória do Sudão do Sul⁽²¹⁵⁾, e em certa medida, a de Angola⁽²¹⁶⁾, seguem a mesma linha da sua homóloga timorense. É da nossa opinião que a incorporação de uma prescrição quanto ao papel primordial dos advogados e dos defensores na Constituição timorense, e nestas outras mencionadas, refletirá uma experiência histórica de conflito interno e a necessidade de garantir primordial relevância dos agentes provedores da assistência jurídica e judiciária enquanto instrumento para quebrar com as injustiças do passado⁽²¹⁷⁾. Não parece que tal previsão constitucional interfira na independência dos advogados, mas, antes releva-os

⁽²¹⁵⁾ Artigo 137.º-2 e 3 da Constituição Transitória do Sudão do Sul de 2011 prevê que “advogados devem observar a ética profissional, e promover, proteger e desenvolver os direitos humanos e as liberdades fundamentais dos cidadãos”; “advogados devem servir para prevenir injustiças, defender os direitos legais e interesses de seus clientes, procurar a reconciliação entre os adversários e podem render assistência jurídica gratuita para os necessitados, de acordo com a lei” (tradução livre pelas autoras).

⁽²¹⁶⁾ Artigo 193.º-1 e 2 preveem que a “advocacia é uma instituição essencial à administração da justiça” e o “advogado é um servidor da justiça e do direito, competindo-lhe praticar em todo o território (...)”.

⁽²¹⁷⁾ Cfr. Judicial System Monitoring Programme, *The Private Lawyers Statute: Overview and Analysis* (Dili, Timor-Leste: Judicial System Monitoring Programme, September 2008), 11.

a uma posição de proeminência no esforço para atingir alguns dos objetivos do Estado⁽²¹⁸⁾.

A confidencialidade entre advogado e cliente é, ainda, essencial para o real acesso à assistência jurídica e judiciária⁽²¹⁹⁾. É com base nesta realidade que o artigo 136.º da Constituição reconhece a garantia de inviolabilidade dos documentos respeitantes ao exercício da representação legal, assim como a comunicação em confidencialidade⁽²²⁰⁾. Estas garantias representam exemplos de garantias fundamentais no acesso à justiça, direito de petição e garantias no processo penal dispersas na Constituição, como será abordado a seguir⁽²²¹⁾.

Vale a pena ressaltar que, no seu texto, a Constituição identificou a garantia de confidencialidade no que toca à “profissão de advogado” e ao “advogado”, sem fazer expressa referência ao “defensor”. Esta redação prevista no artigo 136.º parece, na realidade, resultar de um lapso do constituinte. Em virtude de uma interpretação baseada no princípio da máxima efetividade da Constituição, deve considerar-se que existe também um resguardo constitucional quanto à inviolabilidade de documentos e confidencialidade de comunicação entre o defensor (público) e o seu cliente. Refira-se, ainda, que estas garantias

⁽²¹⁸⁾ Chama-nos a atenção o comentário deste mesmo artigo da Constituição Anotada da República de Timor-Leste sobre a necessidade de garantir a independência e imparcialidade dos advogados ao declarar que a “imposição de uma orientação do papel dos advogados e defensores, no exercício da assistência jurídica e judiciária, pelo interesse social, não pode ser feito a expensas da independência e autonomia do mandato de representação de uma posição em juízo”. Cfr. Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste*, 2011, 424.

⁽²¹⁹⁾ A Lei n.º 11/2008, de 30 de Julho (com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 39/2012, de 1 de Agosto e da Lei n.º 01/2013, de 13 de Fevereiro) que estabelece o Regime Jurídico da Advocacia Privada e da Formação dos Advogados, determina no seu artigo 41.º, a observância, por parte dos advogados, do segredo profissional.

⁽²²⁰⁾ Ainda, artigos 31.º e 32.º da Lei n.º 11/2008, de 30 de Julho (Regime Jurídico da Advocacia Privada e da Formação dos Advogados) (com as alterações decorrentes do Decreto-Lei n.º 39/2012, de 1 de Agosto e da Lei n.º 01/2013, de 13 de Fevereiro). Ver Direitos Humanos — Centro de Investigação Interdisciplinar, *Constituição Anotada Da República Democrática de Timor-Leste*, 2011, 427-428.

⁽²²¹⁾ Vide Capítulo III, 3.3 Outros Direitos Fundamentais.

são reconhecidas no Código de Processo Penal, independentemente da representação do arguido por um advogado ou por defensor público⁽²²²⁾.

Sublinhe-se que, por aparentes questões de sistematização, as provisões constitucionais sobre a advocacia estão inseridas no Título dedicado aos tribunais. Todavia, importa recordar que, no próprio texto constitucional, é feita referência à função de “assistência jurídica e judiciária” (artigo 135.º-1), reconhecendo, desta forma, o papel dos advogados e dos defensores dentro e fora dos tribunais.

Um aspeto de grande importância ao qual a Constituição timorense não faz menção é a capacidade de auto-regulação dos advogados, esta que é, por sua vez, prevista em Constituições como a cabo-verdiana⁽²²³⁾ e a angolana⁽²²⁴⁾. A nível internacional é também reconhecido o direito aos advogados de se associarem e de se autorregularem⁽²²⁵⁾. O poder de se autorregular, nomeadamente, os critérios de admissão e os processos de disciplina, são normalmente considerados essenciais à garantia da independência dos advogados. Na verdade, são uma garantia essencial da advocacia, especialmente, nos casos contra entidades públicas, incluindo o Governo, como são os casos de tutela jurisdicional dos direitos fundamentais⁽²²⁶⁾.

⁽²²²⁾ Artigos 60.º/f do Código de Processo Penal. O Código de Processo Penal prevê ainda que a revista e apreensão em escritório de defensores são sujeitas a regras especiais, inclusivamente ao requisito de ser conduzida por um juiz (artigo 226.º). Note-se ainda o reconhecimento da confidencialidade e inviolabilidade de correspondência do defensor público no Estatuto da Defensoria Pública (artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro).

⁽²²³⁾ Artigo 229.º-5: “[o] exercício da função de advogado sujeita-se a regras deontológicas, implica responsabilidade profissional e submete-se à regulação e disciplina da Ordem dos Advogados de Cabo Verde, nos termos da lei.”

⁽²²⁴⁾ Artigo 193.º-3: “[c]ompete à Ordem dos Advogados a regulação do acesso do acesso à advocacia, bem como a disciplina do seu exercício e do patrocínio forense, nos termos da lei e do estatuto”.

⁽²²⁵⁾ Princípios 23 e 24 dos *Princípios Básicos Relativos À Função Dos Advogados*, 1990.

⁽²²⁶⁾ Sobre a autorregulação profissional ver, Vital Moreira, *Auto-Regulação Profissional E Administração Pública* (Coimbra: Almedina, 1997). Relativamente à autorregulação enquanto garantia de independência dos advogados a possíveis pressões governamentais, ver Relatório do Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre a Independência dos Juizes e dos Advogados apresentado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas no dia 28 de Julho de 2009, A/64/181, para. 53 a 58.

Em Timor-Leste, a Lei n.º 11/2008, de 30 de Julho (Regime Jurídico da Advocacia Privada e da Formação dos Advogados) ⁽²²⁷⁾ considerou ser ainda prematura a criação de uma associação de direito público, a Ordem dos Advogados, com funções de registo ⁽²²⁸⁾, disciplina ⁽²²⁹⁾ e outras. A partir desta legislação, foi criado o Conselho de Gestão e Disciplina da Advocacia, com três dos seus cinco membros nomeados “pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça” ⁽²³⁰⁾. Este diploma parece prevenir a formação de uma associação de advogados com características de autorregulação por um período inicial de três anos ⁽²³¹⁾. Isto não significa que o regime jurídico da advocacia não reconheça a independência dos advogados, pois fá-lo de forma expressa ⁽²³²⁾. Porém, poderá entender-se que, na prática, esta legislação representa uma lei restritiva ao direito de associação ⁽²³³⁾.

A Constituição menciona o “defensor” lado a lado com os advogados, no seu Capítulo dedicado à advocacia. Entende-se que a palavra “defensor” utilizada no artigo 135.º da Constituição timorense se quer referir aos “defensores públicos”, atores judiciais que prestam assistência jurídica e judiciária gratuita e figura estabelecida durante o período transitório das Nações Unidas, utilizando como modelo o sistema brasileiro de assistência legal gratuita. Esta designação de defensor público não nos parece ter o mesmo significado que a palavra “defensor” no sentido da expressão utilizada no artigo 34.º da CRDTL para

⁽²²⁷⁾ Alterada pelo Decreto-Lei n.º 39/2012, de 1 de Agosto e pela Lei n.º 01/2013, de 13 de Fevereiro.

⁽²²⁸⁾ Artigo 14.º

⁽²²⁹⁾ Artigo 57.º-1.

⁽²³⁰⁾ Artigo 57.º-2 prevê que o “Conselho de Gestão e Disciplina da Advocacia é constituído por cinco membros, sendo três nomeados pelo membro do Governo responsável pela área da Justiça e dois nomeados pela Associação dos Advogados de Timor-Leste”.

⁽²³¹⁾ Artigo 69.º

⁽²³²⁾ Preâmbulo, artigos 34.º-2, 35.º-1 e 39.º-2 do Regime Jurídico da Advocacia Privada e da Formação dos Advogados). É também reconhecida a independência dos defensores públicos no seu estatuto legislativo (artigo 48.º-2/a do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro (Estatuto da Defensoria Pública).

⁽²³³⁾ Este diploma não foi, até à data, alvo de algum pedido de apreciação de constitucionalidade sobre a violação dos critérios de leis restritivas, previstos no artigo 24.º da Constituição. Sobre lei restritivas, ver, Capítulo IV, 2.3. Requisitos das Leis Restritivas (os “limites dos limites”).

descrever o representante legal de um arguido num processo de natureza criminal. Uma interpretação de correlação entre o sentido da expressão utilizada nos artigos 135.º e o artigo 34.º da Constituição resultaria na diminuição do alcance deste amparo constitucional. Acredita-se que aquando da elaboração do esboço da Constituição, os membros da Assembleia Constituinte não consideraram questões estruturais e institucionais relativas aos defensores públicos e a sua relação com os advogados, mas antes incorporou na Constituição a figura dos defensores públicos que atuavam há quase três anos durante o período transitório.

Em 2001, a UNTAET aprovou um regulamento que estabelecia um “serviço de assistência judiciária” para prestar assistência jurídica e judiciária aos menos favorecidos economicamente⁽²³⁴⁾, o qual estabelecia a função de defensor público, e daí deu-se a criação da Defensoria Pública⁽²³⁵⁾. Muito embora a base legal previsse a independência destes serviços, estes acabaram por recair, na prática, na dependência direta do Ministério da Justiça. Em 2003, foram formalmente sujeitos à tutela administrativa deste Ministério⁽²³⁶⁾.

Atualmente, a Defensoria Pública possui um regime de gestão e disciplina para os seus agentes⁽²³⁷⁾, baseado num sistema bastante próximo aos estabelecidos para os magistrados judiciais e magistrados do ministério público. A Defensoria Pública encontra-se sob a tutela do Ministério da Justiça, mas possui uma “independência técnico-funcional”⁽²³⁸⁾. Para além desta garantia funcional, o Estatuto dos Defensores Públicos prevê expressamente o reconhecimento das mesmas garantias jurídicas dadas aos advogados, relativamente às garantias de inviolabilidade de documentos e de confidencialidade de comunicação com o seu cliente⁽²³⁹⁾. O Estatuto prevê ainda o dever de os defensores

⁽²³⁴⁾ Regulamento da UNTAET n.º 24/2001, de 5 de Setembro (Que Cria o Serviço de Assistência Judiciária de Timor-Leste).

⁽²³⁵⁾ Artigo 2.º-2 Regulamento da UNTAET n.º 24/2001, de 5 de Setembro.

⁽²³⁶⁾ Artigo 14.º/a do Decreto do Governo n.º 3/2003, de 29 de Outubro. Este já foi revogado, e atualmente a legislação orgânica do Ministério da Justiça está contida no Decreto Lei n.º 02/2013 de 6 de Março (Orgânica do Ministério da Justiça).

⁽²³⁷⁾ Ver artigo 14.º e artigos 49.º e ss do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro (Estatuto da Defensoria Pública).

⁽²³⁸⁾ Artigo 1.º-2 do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro (Estatuto da Defensoria Pública).

⁽²³⁹⁾ Cfr. Artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro (Estatuto da Defensoria Pública).

públicos defenderem os interesses dos clientes com independência, e o dever de confidencialidade para com o seu cliente, entre outros⁽²⁴⁰⁾. A relação estrutural com o Ministério da Justiça poderá vir a resultar em suspeitas sobre a imparcialidade dos serviços prestados pela Defensoria Pública, como acontece em outros países nos quais o apoio jurídico e judiciário gratuito é desempenhado por uma instituição governamental⁽²⁴¹⁾. À Defensoria Pública não é atribuído o papel de representar o Estado em juízo, de maneira semelhante ao Ministério Público, sendo o critério de vulnerabilidade económica decisivo para determinar os beneficiários de seus serviços. É reconhecido que uma estrutura como a Defensoria Pública é fundamental em Timor-Leste para garantir à população o acesso à justiça, independentemente das condições financeiras dos indivíduos, esta uma garantia constitucionalmente protegida⁽²⁴²⁾.

2.7 Controlo da Constitucionalidade e Revisão Constitucional

Os mecanismos de controlo da constitucionalidade representam instrumentos essenciais para assegurar a supremacia da Constituição⁽²⁴³⁾. Existem, obviamente, vários outros mecanismos para a garantia da Constituição, que se encontram integrados em diferentes áreas jurídico-constitucionais, incluindo os mecanismos de controlo jurídico e político dos diplomas legislativos e o próprio princípio da separação e interdependência dos poderes. Estes foram já tratados acima.

Enquanto os mecanismos de fiscalização da constitucionalidade asseguram na prática a supremacia constitucional, o regime de revisão constitucional possui a capacidade de dotar a Constituição de uma certa rigidez, assegurando, desta forma, o próprio sistema constitucional assente num Estado de Direito e servindo também como um mecanismo de controlo constitucional.

⁽²⁴⁰⁾ Cfr. Artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 29 de Outubro (Estatuto da Defensoria Pública).

⁽²⁴¹⁾ Ver Relatório do Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre a Independência dos Juizes e Advogados no México de 18 de Abril de 2011, para.73.

⁽²⁴²⁾ O artigo 26.º-2 da Constituição prevê que: "[a] justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos."

⁽²⁴³⁾ Dentro desta perspetiva, *vide* Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 887-ss; Carlos Blanco de Moraes, *Justiça Constitucional — Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, 2.ª edição, vol. I (Coimbra: Coimbra Editora, 2006), 56-ss.

2.7.1 Mecanismos de Fiscalização Constitucional

Uma parte fundamental do sistema constitucional Timorense consubstancia-se na existência de mecanismos que possam garantir a supremacia das normas constitucionais relativamente às outras normas, revelando-se esta supremacia através do poder jurisdicional de fiscalização da constitucionalidade das normas. Nas palavras do Tribunal de Recurso, a “instituição da fiscalização judicial da constitucionalidade das leis e demais actos normativos dos órgãos do Estado constitui, nos modernos estados de Direito Democrático, um dos maiores instrumentos de controlo do cumprimento e observância das normas constitucionais”⁽²⁴⁴⁾.

Na Constituição timorense estão previstos quatro processos de fiscalização da constitucionalidade: o processo de fiscalização abstracta preventiva, o processo de fiscalização abstracta sucessiva, o processo de fiscalização concreta e o processo de fiscalização de inconstitucionalidade por omissão. É ainda previsto um processo de fiscalização da legalidade das normas. Estes processos serão examinados posteriormente⁽²⁴⁵⁾.

Através destes processos, a constitucionalidade de uma norma pode ser apreciada antes da sua entrada em vigor no ordenamento jurídico — fiscalização abstracta preventiva —; quando esta já faz parte do ordenamento jurídico, mas não é apreciada no âmbito da sua aplicação a um caso concreto — fiscalização abstracta sucessiva —; e quando uma norma de dúvida constitucionalidade é especificamente aplicada (ou desaplicada) num caso concreto — fiscalização concreta. Por último, e em virtude de a Constituição atribuir ao legislador ordinário a regulação de várias das suas provisões, inclusive de matérias relativas aos direitos fundamentais, prevê-se constitucionalmente o processo de fiscalização da constitucionalidade por omissão, aplicável aos casos em que a Constituição impõe um dever de legislar.

É certo que, comparada com as constituições de outros países da CPLP, a Constituição timorense, à exceção do que acontece no caso da fiscalização abstracta preventiva, não estabelece critérios jurídico-procedimentais destes mecanismos no seu texto, deixando ao legislador ordinário a determinação de

⁽²⁴⁴⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 25 (2008), 25.

⁽²⁴⁵⁾ *Vide* Capítulo VI, 3. A Justiça Constitucional.

várias questões neste âmbito. Refira-se que, até à data, o ordenamento jurídico timorense ainda não tem legislação sobre estas questões. Face a esta lacuna jurídica, a prática do Tribunal de Recurso, exercendo a competência de Supremo Tribunal de Justiça, é a de utilizar, com as devidas adaptações, os princípios previstos no código de processo civil para determinar questões procedimentais essenciais durante os processos de fiscalização da constitucionalidade⁽²⁴⁶⁾.

A Constituição determina de forma clara quais os titulares de legitimidade processual para submeter um pedido de fiscalização da constitucionalidade (legitimidade processual ativa). O Presidente da República detém legitimidade processual para submeter pedidos de fiscalização da constitucionalidade em três dos quatro processos: fiscalização abstracta preventiva, fiscalização abstracta sucessiva e fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (artigos 149.º-1, 150.º/a e 151.º). Ao Procurador-Geral da República e ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça é reconhecida a competência para requerer a fiscalização da constitucionalidade abstracta sucessiva de uma norma e a fiscalização da inconstitucionalidade por omissão (artigos 150.º/c e f e artigo 151.º). O Presidente do Parlamento Nacional, assim como o Primeiro-ministro e os deputados, podem solicitar a fiscalização abstracta sucessiva (artigo 150.º/b, d e e). O Tribunal de Recurso, desempenhando as funções do Supremo Tribunal de Justiça, deparou-se em 2008 com um pedido de fiscalização da constitucionalidade abstracta por um número de pessoas coletivas representantes da sociedade civil. Uma vez que a Constituição não atribui a legitimidade processual ativa aos indivíduos ou representantes da sociedade civil, o Tribunal negou provimento ao pedido pela falta de legitimidade processual dos requerentes, declarando, desta forma, estar legalmente impedido para apreciar o pedido⁽²⁴⁷⁾.

⁽²⁴⁶⁾ Ver, por exemplo, Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstracta Sucessiva da Constitucionalidade), Proc. 02/2008/TR, 7-ss (Tribunal de Recurso 2008), 7-ss.

⁽²⁴⁷⁾ *Ibid.*, 7-9. Neste caso, um grupo de representantes da sociedade civil e um deputado do Parlamento Nacional submeteram diretamente ao Tribunal de Recurso um pedido para a declaração da inconstitucionalidade do decreto presidencial sobre indulto a um número de reclusos das instituições prisionais (Decreto Presidencial No. 53/2008, de 19 de Maio). Os requerentes fizeram o seu pedido com base no direito de petição previsto no artigo 48.º da Constituição, tendo, no entanto, o Tribunal de Recurso considerado que se tratava de um pedido de fiscalização abstracta da constitucionalidade tendo, consequentemente, averiguado a legitimidade processual dos requerentes.

Ainda, é importante já ressaltar que a Constituição timorense prevê o sistema de fiscalização da constitucionalidade e da legalidade das *normas* ⁽²⁴⁸⁾, questão abordada no sexto capítulo.

2.7.2 A Revisão Constitucional

Tendo em atenção que uma sociedade não é estática e existe a possibilidade de mudanças na sua realidade sociocultural e institucional, uma Constituição poderá, a dado momento, já não refletir a sociedade e o Estado que serve enquanto lei suprema. Por esta razão, revela-se essencial a existência de regras específicas para a revisão da Constituição. O processo de revisão, tal como a sua própria denominação revela, refere-se a uma alteração da Constituição, não podendo representar uma revogação ou uma substituição global da Constituição por uma outra ⁽²⁴⁹⁾.

Como já sublinhado, pode ainda considerar-se o instituto da revisão constitucional como um mecanismo de garantia da própria Constituição. Existe, assim, uma “superioridade da *função constituinte* em relação à *função de revisão*” ⁽²⁵⁰⁾. Os limites à revisão constitucional demonstram o caráter rígido da Constituição. A Constituição é uma lei dotada de certa rigidez, que a distingue da liberdade de modificação das leis ordinárias (“rigidez relativa” ⁽²⁵¹⁾).

Assim, o instituto da revisão constitucional serve, desta forma, duas funções concorrentes: assegurar a natureza dinâmica da Constituição e, através dos limites ao poder de revisão, garantir a rigidez da Lei Fundamental.

⁽²⁴⁸⁾ Artigos 149.º a 152.º da Constituição. Sobre esta questão no direito constitucional português, ver, Morais, *Justiça Constitucional — Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, I:416-ss. Em Cabo Verde, é aceite, desde a revisão Constitucional de 2010, a fiscalização da constitucionalidade de resoluções que não possuam necessariamente caráter normativo, mas caráter individual e concreto (artigo 277.º, 280.º e 281.º da Constituição cabo-verdiana). Ver, também, o acórdão do Conselho Constitucional Moçambicano, Acórdão n.º 07/CC/2007, de 18 de Dezembro, o qual discute também o critério de normatividade de diplomas.

⁽²⁴⁹⁾ Ver Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):996.

⁽²⁵⁰⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1059.

⁽²⁵¹⁾ Ibid. Ver, sobre este assunto, Morais, *Justiça Constitucional — Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, I:59-ss.

Os preceitos legais para a revisão da Constituição timorense estão previstos nos artigos 154.º a 157.º Entre as principais características do sistema de revisão constitucional, encontram-se certos *limites formais e materiais da revisão constitucional*, de entre os quais⁽²⁵²⁾:

- *a competência exclusiva do Parlamento Nacional (limite formal)*: de acordo com o 154.º-1 da CRDTL este limite formal prevê que somente os deputados e as bancadas parlamentares são competentes para iniciar o processo de revisão constitucional. A Constituição não determina, contudo, o número mínimo de deputados necessários a uma iniciativa de revisão⁽²⁵³⁾. Diversamente das Constituições de vários países da CPLP, as bancadas parlamentares possuem em Timor-Leste o poder de iniciativa para a revisão da Constituição. Ao contrário do processo para a elaboração de lei ordinária, não é atribuída ao Governo a capacidade de iniciativa da lei de revisão constitucional. No processo de revisão constitucional acolhido em Timor-Leste, o órgão de revisão é o órgão legislativo ordinário⁽²⁵⁴⁾. Refira-se, no entanto, a exigência da

⁽²⁵²⁾ Sobre os preceitos para a revisão constitucional em Angola, ver Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, cap. XVI. Ver, também, sobre o processo de revisão constitucional em Portugal Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 6.ª edição, Tomo II (Coimbra: Coimbra Editora, 2007), 195-ss; Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, 2005, I:638-ss.

⁽²⁵³⁾ Semelhante à Constituição de Timor-Leste é a Constituição cabo-verdiana (artigo 285.º-3), santomense (artigo 151.º-1) e portuguesa (artigo 285.º-1). Em contraste, encontramos a Constituição moçambicana e angolana, as quais determinam no mínimo um terço dos deputados para a iniciativa de uma revisão constitucional (artigo 291.º-1 da Constituição moçambicana e artigo 233.º da Constituição angolana). Note-se que o Regimento do Parlamento Nacional (Lei n.º 15/2009, de 11 de Novembro) não regula o processo legislativo da lei de revisão constitucional. Jorge Miranda, relativamente ao caso português, sugere a utilização por analogia dos números mínimos e máximos de deputados necessários para submeter uma iniciativa de lei no âmbito do processo legislativo comum (Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:196).

⁽²⁵⁴⁾ Em outros países pós-conflito, como o Ruanda, a revisão constitucional terá necessariamente que ser submetida a aprovação em referendo popular, após a sua aprovação pelas Câmaras do Parlamento, sempre que incidir sobre as seguintes matérias: a Presidência da República; o sistema de governo democrático baseado no pluralismo;

participação da sociedade através de um referendo popular para desencadear o poder de revisão constitucional em duas matérias específicas: a forma republicana de governo e a bandeira nacional (artigo 156.º-2 da CRDTL).

- *prazo temporal para a revisão (limite formal)*: aqui, há que distinguir entre a revisão ordinária e a revisão extraordinária. Para as *revisões ordinárias*, é determinado um prazo mínimo de seis anos “sobre a data da publicação da última lei de revisão” (artigo 154.º-2) para desencadear o processo de revisão constitucional. Visto que a Constituição de 2002 é resultado do poder constituinte originário, considera-se, por via interpretativa, a aplicabilidade do artigo 154.º-2 quando se tratar da lei originária da Constituição. Com isto, desde 20 de Maio de 2008, já é possível rever a Constituição de 2002. Caso fosse admitido rever a constituição a qualquer tempo ou em intervalos bastante curtos, estar-se-ia a colocar em perigo a estabilidade das instituições constitucionais. A exigência de um prazo mínimo de seis anos significa, ainda, que nenhuma legislatura poderá realizar mais de uma revisão constitucional, já que cada legislatura tem a duração normal de cinco anos. Todavia, a Constituição timorense admite uma exceção a esta regra, prevendo a possibilidade de realizar uma *revisão extraordinária*, sem quaisquer limites temporais, caso tal processo seja iniciado por quatro quintos dos deputados em efetividades de funções (artigo 154.º-4 da CRDTL).
- *limites circunstanciais (limites formais)*: durante um estado de sítio ou de emergência “não pode ser praticado nenhum ato de revisão constitucional” (artigo 157.º da CRDTL). Isto quer dizer que, durante estes períodos de exceção, não se pode iniciar o processo de revisão, nem se pode implementar qualquer outro ato deste processo, nomeadamente, o debate e a votação de uma lei de revisão constitucional. Este limite significa ainda que, caso anteriormente à declaração de um estado de sítio ou de emergência, uma lei de revisão constitucional já se encontrasse em vias de discussão, o Parlamento Nacional deverá suspender o processo de revisão. A razão para tal limite circunstancial assenta na lógica de que “as circuns-

a forma republicana do governo ou a soberania nacional (artigo 193.º da Constituição do Ruanda de 2003).

tâncias constitucionais excepcionais podem constituir ocasiões favoráveis para limitar a liberdade deliberativa do órgão responsável pela revisão ou para forçar a introdução de alterações não permitidas pela Constituição”⁽²⁵⁵⁾.

- *maioria qualificada para aprovação (limites formais)*: a Constituição timorense requer uma maioria de dois terços dos deputados em efetividade de funções para a aprovação da lei de revisão constitucional (artigo 155.º-1). Dentro do sistema constitucional timorense, a lei de revisão constitucional mostra-se como a única lei que requer a aprovação por uma maioria qualificada⁽²⁵⁶⁾, demonstrando inequivocamente a importância que a lei de revisão constitucional possui. Como consequência do critério de maioria qualificada, torna-se imprescindível o debate e aprovação da lei de revisão em plenário⁽²⁵⁷⁾.
- *falta de controlo presidencial da lei de revisão constitucional*: tal como previsto no artigo 155.º-3, “o Presidente da República não pode recusar a promulgação da lei de revisão”, preceito que existe exatamente com a mesma formulação no artigo 286.º-3 da Constituição portuguesa. Entende-se na doutrina portuguesa que “a inconstitucionalidade material e formal das leis de revisão pode e deve ser apreciada pelos tribunais (artigo 204.º) e pelo Tribunal Constitucional nos termos dos artigos 280.º e 281.º da CRP, ou seja, segundo o processo de fiscalização sucessiva, havendo algumas dúvidas quanto à possibilidade de controlo preventivo”⁽²⁵⁸⁾.
- *limites materiais*: pretendem identificar certas áreas materiais que não podem ser sujeitas a alterações dentro da lei de revisão e visam garantir “aquele conjunto de princípios cuja permanência se torna necessária para a própria continuidade [da Constituição] e cuja

⁽²⁵⁵⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):1020.

⁽²⁵⁶⁾ Vide Capítulo II, 2.8 Constituição e Ordenamento Jurídico.

⁽²⁵⁷⁾ Estas e outras questões devem ser reguladas por legislação o que ainda não foi realizado em Timor-Leste. Refira-se que o Regimento do Parlamento Nacional (Lei n.º 15/2009, de 11 de Novembro) não contém qualquer norma sobre as leis de revisão constitucional.

⁽²⁵⁸⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1076-1077.

violação afetaria a própria identidade da constituição material”⁽²⁵⁹⁾. O artigo 156.º-1 identifica dez limites materiais. Adaptando a classificação proposta por Gomes Canotilho e Vital Moreira⁽²⁶⁰⁾, podemos sistematizar os limites materiais contidos na Constituição timorense da seguinte forma: (i) os princípios caracterizadores da República e do Estado: independência nacional e unidade do Estado (artigo 156.º-1/a)); (ii) a salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias: os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos (artigo 156.º-1/b)); e (iii) a proteção das bases da organização do Estado e do poder político em geral: a forma republicana de governo, o princípio da desconcentração e da descentralização administrativa, a separação de poderes, a independência dos tribunais, o multipartidarismo e o direito de oposição democrática, o sufrágio livre, universal, direto, secreto e periódico dos titulares dos órgãos de soberania, bem como o sistema de representação proporcional (respectivamente, artigo 156.º-1/c), b), d), e) e f) e g)). Todavia, à semelhança do que acontece com a Constituição portuguesa, e citando Jorge Miranda, existem limites que o legislador constituinte erigiu “ao nível dos limites materiais, sem que, apesar de tudo, se identifiquem com a essência da Constituição material”⁽²⁶¹⁾. Este é o caso dos limites materiais da bandeira nacional e a data da proclamação da independência nacional (artigo 156.º-1/i) e j)).

No regime de revisão constitucional, os limites materiais representam o aspeto jurídico-constitucional merecedor de maior atenção.

A lista dos limites materiais prevista na Constituição timorense retrata uma série de aspetos interessantes. Repare-se na inclusão de limites materiais como a bandeira nacional e o dia da proclamação da independência, como já

⁽²⁵⁹⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):1011-1012.

⁽²⁶⁰⁾ *Ibid.*, II (Artigo 108.º a 296.º):1015. Os limites materiais previstos na Constituição portuguesa foram divididas em cinco grupos, incluindo ainda os que respeitam à superioridade da própria constituição como lei fundamental e suprema da ordem jurídica e os que asseguram as bases da organização económica.

⁽²⁶¹⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:239.

referido ⁽²⁶²⁾. Como limites materiais, encontra-se, ainda, o uso do sistema de representação proporcional em eleições. Com a consagração destes limites, revela-se que o legislador constituinte timorense considerou limites que vão além do núcleo da identidade constitucional. Igualmente interessante foi, ainda, a opção do legislador constituinte em permitir a revisão da bandeira nacional e da forma republicana do governo através de referendo nacional, nos termos da lei, sujeitando, portanto, a sua alteração à vontade popular (artigo 156.º-2).

O respeito pelos direitos fundamentais foi elencado como um limite material na formulação “direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (artigo 156.º-1/b) ⁽²⁶³⁾. Todavia, da leitura deste preceito constitucional poderá depreender-se, a partir do facto de existirem diferentes categorias de direitos fundamentais, que ali não se incluem todos os direitos fundamentais, ficando excluídos os direitos económicos, sociais e culturais ⁽²⁶⁴⁾. Dentro do limite material da revisão constitucional, só o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos seriam considerados como limite material. Esta linguagem utilizada na Constituição comporta um carácter limitador, resultando em preocupações sobre a cabal protecção aos direitos fundamentais nos eventuais processos de revisão constitucional. A linguagem utilizada na Constituição também realça duas questões constantemente debatidas na doutrina estrangeira, inclusivamente nos países da CPLP. No que respeita ao elenco de limites materiais, será a lista expressa no artigo 156.º exclusiva, ou é permitida a incorporação de limites materiais não expressos no texto constitucional? Dentro do âmbito do alcance dos limites materiais, funcionam estes como princípios para determinar as questões que não podem ser alteradas ou representam uma proibição de alteração de normas específicas?

⁽²⁶²⁾ Dos países da CPLP somente a Guiné Bissau prevê um limite similar, ao estabelecer como limite material “Símbolos nacionais e Bandeira e Hino Nacionais (artigo 130.º/d).

⁽²⁶³⁾ Idêntica formulação é usada em Constituições de outros países da CPLP, como por exemplo: Guiné-Bissau (artigo 130.º/e); Moçambique (artigo 292.º/d); São Tomé e Príncipe (artigo 154.º/d) e Portugal (artigo 288.º/d). A Constituição de Cabo-Verde usa uma expressão mais completa dedicando um parágrafo a este limite constitucional: “As leis de revisão não podem, ainda, restringir ou limitar os direitos, liberdades e garantias estabelecidos na Constituição” (artigo 290.º-2). Por sua vez, a Constituição de Angola impõe apenas como limite material à revisão constitucional o “núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias” (artigo 236.º/e).

⁽²⁶⁴⁾ Vide Capítulo III, 3.2 Catálogo dos Direitos Fundamentais.

Utilizando os direitos fundamentais como exemplo, parece-nos pertinente considerar a possibilidade de considerarmos a existência de *limites textuais implícitos* e *limites tácitos* ⁽²⁶⁵⁾. Apesar de não estar expressamente referenciado, não deveriam os princípios gerais dos direitos fundamentais (isto é, os artigos 16.º ao 28.º da Constituição) representar limites materiais (implícitos) a uma revisão Constitucional? Uma resposta negativa resultaria, na prática, numa ineficácia do limite material expresso relacionado com os direitos fundamentais. Os limites materiais textualmente implícitos são aqueles que são “deduzidos do próprio texto constitucional” ⁽²⁶⁶⁾. Um outro exemplo pode ser dado sobre o preceito constitucional da inamovibilidade dos juízes (artigo 121.º-3), pois este poderá também ser considerado um limite material implícito ao limite material da independência dos tribunais.

Os limites materiais de natureza tácita carregam uma conotação valorativa, sendo “imanentes numa ordem de valores pré-positiva” ⁽²⁶⁷⁾. Aqueles limites estariam relacionados com questões relativas às raízes do próprio Estado constitucional, baseado num Estado de Direito, e carregam uma natureza ética. Poderia afirmar-se que a extensão do limite material “direitos, liberdades e garantias” a qualquer indivíduo, e não somente ao cidadão, como resulta da letra da norma constitucional (artigo 156.º-1/b) do CRDTL, parece revelador da aceitação da existência de limites materiais tácitos. O mesmo poderia ser considerado, também, na extensão deste limite material aos direitos económicos, sociais e culturais. Uma vez que estes direitos são garantias do indivíduo diretamente ligadas à sua dignidade humana e são baseados nos valores éticos que semeiam todos os padrões de direitos fundamentais reconhecidos no plano normativo-constitucional, estes direitos fundamentais, em resultado da integração de norma constitucional por analogia ⁽²⁶⁸⁾, poderiam encontrar-se fora do alcance de uma revisão constitucional que não os respeitasse.

Naturalmente, a consideração dos limites materiais tácitos, e em certa medida dos limites materiais implícitos, deve sempre representar uma exceção à regra, pela insegurança e subjetividade que tal reconhecimento poderá trazer.

⁽²⁶⁵⁾ Classificação utilizada por Canotilho (Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1065.)

⁽²⁶⁶⁾ Ibid.

⁽²⁶⁷⁾ Ibid.

⁽²⁶⁸⁾ Vide Capítulo II 3.3 Lacuna Constitucional.

No que se refere ao alcance dos limites materiais, acompanhamos a sugestão de Gomes Canotilho e Vital Moreira que consideram esta questão dependente do “*sentido constitucional* de cada um dos domínios constitucionais garantidos contra a revisão, o qual não tem que ser idêntico a todos”⁽²⁶⁹⁾. No que respeita aos “direitos, liberdades e garantias”, parece-nos que uma revisão constitucional poderá alterá-los de uma forma limitada. Entendemos que a razão para estabelecer estes como um limite material é a de garantir o nível de proteção que o constituinte originário determinou no texto inicial da Constituição. Seria, assim, vedada, no processo de revisão constitucional, a eliminação de algum dos direitos fundamentais, a diminuição substancial do alcance ou a inclusão de maiores restrições do que aquelas previstas na Constituição. Por outro lado, seria possível aumentar o âmbito dos padrões dos direitos fundamentais já elencados no catálogo constitucional ou acrescentar novos padrões, possivelmente como resultado da inclusão de certas garantias em leis ordinárias ou com o desenvolvimento do reconhecimento dos direitos humanos ao nível internacional. Assim, o limite material relacionado com os direitos fundamentais agiria como um princípio orientador, não possuindo uma característica imutável.

Na doutrina estrangeira, inclusivamente a portuguesa e a brasileira, debate-se a questão da revisão constitucional versar ainda sobre o próprio sistema da revisão constitucional, modificando, por exemplo, os limites materiais. Sobre esta questão, e atendendo ao objetivo deste livro, parece-nos apenas necessário sublinhar que uma posição sobre este assunto encontrar-se-á inevitável e intimamente ligada à natureza do próprio poder de revisão, assim como à aceitação da existência ou não de limites materiais não expressos no texto constitucional. Gomes Canotilho e Vital Moreira inclinam-se para a irrevisibilidade do regime de revisão constitucional⁽²⁷⁰⁾. A prática constitucional angolana parece aceitar a técnica da dupla revisão constitucional (isto é, uma revisão constitucional que incide, numa primeira fase, sobre os limites materiais para, na próxima revisão, realizar as alterações substantivas nas

⁽²⁶⁹⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):1014. Sobre este mesmo assunto, ver, Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, 2005, I:651-652.

⁽²⁷⁰⁾ Gomes Canotilho e Moreira, *Constituição Da República Portuguesa Anotada*, 2010, II (Artigo 108.º a 296.º):1014.

normas constitucionais à luz dos novos limites)⁽²⁷¹⁾. Em Timor-Leste, o Parlamento Nacional poderia deparar-se, eventualmente, com a admissibilidade de alterações ao regime de revisão constitucional aquando da decisão de realizar a primeira revisão constitucional, que já é possível desde 20 de Maio de 2008.

2.8 Constituição e Ordenamento Jurídico

A Constituição é, indubitavelmente, a lei suprema de Timor-Leste como resultado da sua primazia prevista nos seus artigos 2.º-2 e 3. Para além da Lei Fundamental, quais são os outros elementos do ordenamento jurídico timorense reconhecidos pela Constituição?

No Capítulo anterior, foram abordadas as fontes de Direito do ponto de vista dos direitos fundamentais, tendo-se explorado aquelas fontes que estabelecem padrões de direitos fundamentais, assim como aquelas outras que refletem instrumentos para a concretização destes padrões. Aqui, a ênfase é dada, especificamente, ao ordenamento jurídico previsto na Constituição.

Em muitos países da CPLP, como por exemplo, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe, a Lei Fundamental dedica algumas das suas normas à definição, com um certo grau de especificidade, do ordenamento jurídico, através da previsão das fontes de Direito e de algumas das modalidades legislativas⁽²⁷²⁾. Neste ponto de vista, a Constituição timorense é bastante particular, dada a

⁽²⁷¹⁾ A revisão Constitucional portuguesa de 1989 procedeu a uma redução dos limites materiais originários. Na doutrina portuguesa Carlos Blanco de Morais considera a “consolidação pragmaticamente [d]a tese da admissibilidade da dupla revisão” (Morais, *Justiça Constitucional — Garantia da Constituição e Controlo da Constitucionalidade*, I:69.). Contudo, são várias as críticas lançadas à técnica da dupla revisão, assentes, desde logo, no facto de que as normas que consagram os limites da revisão foram criadas pelo poder constituinte originário, sendo com base nelas que controlamos a actuação do poder de revisão (poder constituinte derivado). A adoção desta técnica traduzir-se-ia, segundo alguns, numa fraude à própria Constituição. Cfr., sobre este assunto, Gouveia, *Manual de Direito Constitucional*, 2005, I : 643-644.

⁽²⁷²⁾ A Constituição de Cabo Verde estabelece, no seu Título X, a forma e a hierarquia dos atos legislativos. Por seu turno, a Constituição de São Tomé e Príncipe enumera, no seu artigo 70.º, os atos normativos por ela admitidos, bem como a hierarquia entre leis e decretos-leis.

ausência de uma provisão no seu texto que identifique com uma inequívoca certeza os elementos compositores do ordenamento jurídico:

“A constituição não define o que são e quais os atos normativos que compõem o ordenamento jurídico de Timor-Leste, nem definiu o princípio da hierarquia das fontes, nem o princípio da tipicidade das leis, nem estabeleceu uma norma sobre as fontes normativas e os efeitos dos atos normativos constitucionalmente tipificados. Não temos, assim, uma norma concretizadora da vinculação constitucional do legislador quanto à produção normativa” (Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Proc. 04/CONST/03/TR, p. 19)

Desta forma, o processo para a identificação dos elementos normativos do ordenamento jurídico timorense, assim como a sua força normativa, torna-se um processo analítico-interpretativo, com base no texto constitucional, nas leis emanadas do Parlamento Nacional, assim como em princípios basilares do Direito incorporados através de uma análise de diplomas legislativos já existentes.

Não se objetiva aqui prestar uma análise jurídica completa desta questão de grande complexidade, mas prover uma proposta de abordagem básica sobre o ordenamento jurídico estabelecido em Timor-Leste através da moldura, apesar de esta ser bastante incompleta, criada pela Constituição.

Ao invés de consagrar um artigo específico sobre os atos normativos, a Constituição limita-se a incorporar questões sobre o ordenamento jurídico dispersas no seu texto, determinando, desta forma, um enquadramento bastante geral, mas que se revela suficientemente capaz de auxiliar no processo da identificação das características-base do ordenamento jurídico timorense.

Antes de mais, importa relembrar que do ordenamento jurídico fazem parte, apenas, os atos que são de natureza normativa, ou seja, os diplomas que contêm “normas” ⁽²⁷³⁾. De acordo com o Tribunal de Recurso, são normas

⁽²⁷³⁾ Do ordenamento jurídico ficam excluídos os atos que não podem ser considerados normas jurídicas, pois, muito embora possam representar “imperativos tutelados por medidas coercitivas, não criam direito objectivo mas (...) limitam[-se] a ser uma aplicação deste ou adoptam providências concretas e individualizadas. Assim, não são normas jurídicas as sentenças (...), os decretos, portarias ou despachos de nomeação de um ministro ou de um funcionário público,

“aquelas [atividades normativas] que têm por fim «a emissão de regras de conduta», «critérios de decisão» ou «padrões de valoração de comportamento»”⁽²⁷⁴⁾.

As principais normas constitucionais de relevo neste processo para um esclarecimento do ordenamento jurídico timorense são: a receção do direito internacional (artigo 9.º), o reconhecimento das normas e os usos costumeiros de Timor-Leste (artigo 2.º-4), assim como certos termos que indicam a normatividade de atos e identificam algumas modalidades das leis, nomeadamente, os “diplomas legislativos” do Parlamento Nacional e do Governo (exemplos no artigo 85.º/a e 116.º/d), “lei”, “atos normativos” (artigo 73.º-1) e “regulamentos” (artigo 165.º). São identificadas especificamente três modalidades de leis: as “leis restritivas” (artigo 24.º), “leis de autorização legislativa” e “lei de revisão” (artigo 155.º-2). Parece-nos claro que a concretização das competências constitucionais legislativas do Parlamento Nacional e do Governo são os principais atos normativos⁽²⁷⁵⁾. A Constituição faz ainda referência ao direito anterior, incorporando no ordenamento jurídico nacional “as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste” antes da restauração da independência⁽²⁷⁶⁾.

Ao estudar a Constituição, pode verificar-se que esta enuncia uma *pluri-modalidade* de atos legislativos⁽²⁷⁷⁾, ao considerar expressamente, por exemplo, a existência de diferentes modalidades de lei: *leis de revisão constitucional*, *leis de bases* e *leis de autorização* (respetivamente, artigos 155.º-2, 95.º-2 e 96.º-2).

No texto constitucional, as normas constitucionais que se relacionam diretamente com a força da lei, incluem:

- princípio fundamental da supremacia constitucional (artigo 2.º-2 e 3 da CRDTL)

(...) os despachos que, como actos definitivos e executórios, incidem sobre os requerimentos dos particulares, etc. (...) “[M]as já os chamados despachos normativos, como regulamentos que contêm regras gerais e abstractas, ou seja, normas jurídicas, são verdadeiras leis em sentido material” pelo que se devem considerar parte do ordenamento jurídico. Ver J. Baptista Machado, *Introdução Ao Direito E Ao Discurso Legitimador* (Coimbra: Almedina, 1996), 91.

⁽²⁷⁴⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Absoluta Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 26 (2008), 26.

⁽²⁷⁵⁾ Vide Capítulo II, 2.5 Sistema Legislativo.

⁽²⁷⁶⁾ Artigo 165.º da Constituição.

⁽²⁷⁷⁾ Termo utilizado largamente pela doutrina portuguesa e brasileira, ver, por exemplo, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 696-697.

- validade das leis dependente da sua conformidade com o direito internacional (artigo 9.º-3)
- competência do Supremo Tribunal de Justiça para apreciar e declarar a ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado (artigo 126.º-1/a)
- competência do Supremo Tribunal de Justiça para verificar previamente a legalidade dos diplomas legislativos e dos referendos (artigo 126.º-1/b)
- referência à legislação das “bases” e “bases gerais”, “política”, “regime” e “regimes gerais” e “sistema” de certas áreas dentro da competência legislativa exclusiva e relativa parlamentar (artigo 95.º-2/l, m, o, p e q e artigo 96.º-1/d, i, k)
- delimitação da autorização legislativa (objeto, sentido e extensão da delegação) do Parlamento Nacional ao Governo (artigo 96.º-2)

Observa-se, ainda, que a Constituição timorense prevê que apenas num caso é necessária uma maioria qualificada em relação a uma lei: a lei de revisão da Constituição (artigo 155.º da CRDTL) ⁽²⁷⁸⁾.

Não se sabe se a falta de uma provisão constitucional sobre o ordenamento jurídico foi resultado de uma vontade específica do constituinte de delegar ao legislador a tarefa de identificação dos componentes do ordenamento jurídico ou se tal resultou como consequência da brevidade do processo de elaboração da Constituição e de uma intenção de esta ser um documento relativamente conciso ⁽²⁷⁹⁾.

⁽²⁷⁸⁾ É ainda determinada a superação de veto presidencial através de uma maioria de dois terços (artigo 88.º da CRDTL). Esta votação, porém, não incide sobre a lei em si, mas representa uma confirmação da vontade legislativa parlamentar ao superar o veto presidencial. Nota-se que, em outras jurisdições, a portuguesa inclusa, a constituição pode prever diferentes maiorias para as votações, dependendo da matéria a ser legislada. Por exemplo, o artigo 136.º-3 da Constituição portuguesa exige uma aprovação por dois terços dos deputados presentes para as leis orgânicas, assim como relativamente a uma série de matérias, inclusivamente sobre as “relações externas” e “os limites entre o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção”.

⁽²⁷⁹⁾ Não há, em Timor-Leste, registo dos documentos preparatórios abrangentes da CRDTL, tornando mais difícil a tarefa de revelar a intenção do constituinte.

No que respeita aos componentes e à hierarquia do ordenamento jurídico, há três leis instrumentais: a Lei n.º 1/2002, de 29 de Junho (Publicação dos Atos), a Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro (Interpretação do artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto e Fontes de Direito) e o Código Civil (Lei n.º 10/2011, de 13 de Setembro).

Correlacionando as leis acima assinaladas, poder-se-á extrair as seguintes linhas sobre o ordenamento jurídico timorense, tendo em conta a moldura constitucional já apresentada:

- A elaboração de “leis” e “decretos-leis”, respetivamente pelo Parlamento Nacional e Governo, como resultado da implementação das suas competências legislativa-constitucional;
- A existência de atos normativos emanados do Governo, com caráter de regulamentação (mas não de natureza legislativa), normalmente, representados por Decretos do Governo e diplomas ministeriais;
- A identificação dos atos “legislativos” da UNTAET e o Direito Indonésio como lei subsidiária em Timor-Leste, assegurando, desta forma, uma certeza jurídica e prevenindo grandes lacunas no sistema das fontes aquando da aplicação de normas num país recentemente independente;
- A inclusão de normas costumeiras (representativas das tradições locais) no ordenamento jurídico, quando não estejam em confronto com a Constituição ou com as leis (artigo 2.º do Código Civil)⁽²⁸⁰⁾;
- A determinação de uma hierarquia de fontes do Direito nacionais, com a Constituição no seu vértice, e com as leis e decretos-leis ocupando a mesma posição, como resultado da desconcentração normativa nestes dois órgãos de soberania;

Refira-se que a legislação relativa às fontes de Direito não especifica a posição do direito internacional no ordenamento nacional, apesar de a Constituição determinar claramente uma força supralegal do direito internacional

⁽²⁸⁰⁾ O Tribunal de Recurso, no seu acórdão de 16 de Junho de 2014 reiterou a posição infraconstitucional e infralegislativa dos costumes tradicionais ao considerar que “[n]ão faz sentido este argumento que defende o *“costume contra legem”* que está claramente banido pelo ordenamento jurídico timorense (...)” (Tribunal de Recurso, Acórdão 16 de Junho de 2014, Proc. n.º 65/CO/14/TR, 9 (2014), 9.

convencional em relação à legislação ordinária (artigo 9.º-3 CRDTL). Entende-se que esta relação é bastante complexa, e quando da aprovação pelo Parlamento Nacional da Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro, era sua preocupação primordial proceder à clarificação da legislação subsidiária em Timor-Leste. Recorde-se que a relação entre o direito interno e o direito internacional já foi considerada anteriormente no Livro ⁽²⁸¹⁾.

A legislação relevante para a definição do ordenamento jurídico não tem em consideração a posição dos diferentes diplomas reguladores, como os decretos do Governo, no sistema de hierarquia das fontes. Estes diplomas, na sua maioria, representam instrumentos de regulamentação das leis, sendo diplomas normativos, porém não legislativos. A necessidade de o poder regulamentador do Governo ser exercido através de atos normativos revela a submissão da função administrativa ao princípio da legalidade e ainda ao princípio da prevalência ou preferência da lei, uma realidade que deriva do princípio fundamental constitucional de subordinação à lei ⁽²⁸²⁾. Como diz Gomes Canotilho, o regulamento é “um ato normativo e não um ato administrativo singular; é um ato normativo mas não um ato normativo com valor legislativo” ⁽²⁸³⁾. Vale a pena ressaltar que o poder regulamentador do Governo, da mesma forma que o seu poder legislativo, tem uma base jurídico-constitucional, como a expressa no artigo 115.º-1/e, a qual prevê a competência governamental de “regulamentar a atividade económica e a dos setores sociais”. A posição dos atos normativos-reguladores em relação aos atos legislativos, apesar de não se encontrar expressa na Constituição, foi clarificada, em 2006, através do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho (Estrutura Orgânica da Administração Pública) ⁽²⁸⁴⁾, atribuindo a estes

⁽²⁸¹⁾ Vide Capítulo I, 4. Relação entre o Direito Interno e o Direito Internacional.

⁽²⁸²⁾ No artigo 3.º-2 da Constituição portuguesa, lê-se “[o] Estado subordina-se à Constituição e às leis”. Sobre este assunto ver Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 2010, 833-834; Carlos Blanco de Moraes, *Curso de Direito Constitucional — A Lei e os actos normativos no ordenamento jurídico português*, Tomo I (Coimbra: Coimbra Editora, 2008), 104-105.

⁽²⁸³⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 833.

⁽²⁸⁴⁾ “O exercício do poder regulamentar do Governo está sujeito aos princípios e regras constitucionais e legais” (artigo 20.º-1 do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de julho (Estrutura Orgânica da Administração Pública).

atos normativos uma posição de inferioridade em relação às leis⁽²⁸⁵⁾, como se constata na prática. Em 2002, já havia sido determinado que todos os Decretos do Governo e Diplomas Ministeriais deveriam conter a referência ao ato legislativo — lei ou decreto-lei — que servisse como base jurídica para a sua aprovação, denotando, desde logo, esta posição na hierarquia do ordenamento jurídico⁽²⁸⁶⁾. A relação entre lei e regulamento é, todavia, um aspeto de grande simplicidade no Direito, tal como declarou o Tribunal de Recurso: “é princípio elementar do [D]ireito que o regulamento tem que se subordinar à lei que regulamenta”⁽²⁸⁷⁾. Um regulamento deve sempre estar em conformidade com uma lei, sendo que a falta de conformação inequivocamente resultará numa ilegalidade.

Observa-se que a Constituição não reconhece um poder regulamentador às instituições independentes, como ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça, mas entende-se que o poder regulamentador pode ser delegado, como certamente o Governo o fez através do artigo 29.º do Decreto-Lei

⁽²⁸⁵⁾ O artigo 20.º-2 do Decreto-Lei n.º 12/2006, de 26 de Julho prevê: “A criação de actos normativos por membro do Governo subordina-se ainda aos atos legislativos e demais disposições aprovadas pelo Conselho de Ministros, às normas definidas pelos ministérios dotados de funções de coordenação geral, não devendo ainda dispor diferentemente de normas criadas pelos ministérios nas respectivas áreas de tutela”. Ainda, o regime jurídico do uso da força prevê que a regulamentação complementar “não deve, em caso algum, dispor contra os princípios e regras estabelecidos na presente lei” (artigo 24.º-2 do Decreto-Lei n.º 43/2011, de 21 de Setembro (Regime Jurídico do Uso da Força)).

⁽²⁸⁶⁾ Deste modo, o artigo 12.º-1 da Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto (Publicação dos Atos) prevê que “[o]s decretos do Governo obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte: O Governo decreta, ao abrigo do previsto no artigo ... da Lei n.º ... — ou do Decreto-Lei n.º ..., conforme os casos —, para valer como regulamento, o seguinte:”. Em virtude da circunscrita experiência do Governo, especialmente do Conselho de Ministros, entende-se que alguns regulamentos elaborados na forma de Decretos do Governo não seguem esta regra, como foi o caso do Decreto do Governo n.º 2/2010, de 16 de Março (Remuneração dos Membros da Comissão Anti-Corrupção). Isto não significa que este diploma tenha perdido sua natureza regulamentadora, natureza claramente prevista no seu artigo 1.º, mas antes representará um erro de legística.

⁽²⁸⁷⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 24 de Março de 2007 (Fiscalização Preventiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/PCC/07/TR (2007).

n.º 25/2011, de 8 de Junho (Orgânica da Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça) ⁽²⁸⁸⁾.

É impossível determinar, dentro da competência legislativa e executiva do Governo previstas na Constituição, uma regra inequívoca sobre as matérias que implicam a forma de um ato normativo-legislativo ou de um ato normativo-regulamentar.

Como já considerado anteriormente, a determinação da matéria de um certo diploma é um processo complexo com base numa análise casuística. Acredita-se que a falta de determinação específica na Constituição, juntamente com a ausência de uma prática consolidada em governação e elaboração de leis, poderá resultar em dúvidas sobre qual a forma normativa que uma matéria deve seguir. Acredita-se que com o tempo, a prática normativa em Timor-Leste se revelará mais claramente determinada. O Decreto-Lei n.º 6/2011, de 9 de Fevereiro (Compensações por desocupação de imóveis do Estado), pode ser considerado como um exemplo de um diploma que tem por objecto uma matéria regulamentar, quando analisado o seu carácter normativo, mas que assumiu a forma de lei ⁽²⁸⁹⁾. Na prática, porém, a adoção de uma matéria de natureza regulamentar em forma de decreto-lei não possui impactos substanciais, para além dos de sujeitar o processo de elaboração de uma matéria regulamentar ao processo mais longo para a elaboração de uma lei e ferir, na realidade, o critério de necessidade de legislar ⁽²⁹⁰⁾. Com o reco-

⁽²⁸⁸⁾ Artigo 29.º prevê: “[s]em prejuízo do disposto no presente diploma, a regulamentação da estrutura orgânico-funcional das direcções e organismos da Provedoria serão reguladas através de despacho do Provedor a ser publicado no Jornal da República”. Sobre este assunto, ver, ainda Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 842-ss; José Carlos Vieira de Andrade, ‘Autonomia Regulamentar E Reserva de Lei’, in *Estudos Em Homenagem Ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Separata do Boletim da Faculdade de Direito (Universidade de Coimbra, 1987), 7-ss.

⁽²⁸⁹⁾ É possível que, em virtude das dificuldades que Timor-Leste enfrenta para resolver os problemas relacionados com a posse e propriedade de terra, o Governo tenha preferido aprovar esta matéria, por via legislativa, para assegurar um maior consenso político em razão da necessidade de promulgação pelo Presidente da República.

⁽²⁹⁰⁾ O regimento do Conselho de Ministros (Resolução do Governo n.º 8/2013, de 27 de Fevereiro) estabelece que todos os projetos de decreto-lei devem vir acompanhados de uma justificação que contenha uma explicação da satisfação do critério de

nhecimento da existência de lei reforçada no ordenamento jurídico timorense, mesmo que uma matéria de cunho regulamentar seja aprovada em forma de uma lei, esta não terá a capacidade de modificar a lei principal e será ainda sujeita à apreciação da legalidade⁽²⁹¹⁾. Sublinha-se que a violação das competências legislativas previstas constitucionalmente, como por exemplo, a reserva absoluta e a reserva relativa da competência exclusiva do Parlamento Nacional, resulta em inconstitucionalidade formal, sendo esta uma das razões pela qual uma lei ou um decreto-lei são sujeitos a várias formas de controlo, como já visto anteriormente.

Todavia, como já indicado pelo Tribunal de Recurso, o fator decisivo para a determinação da natureza do diploma (normativa ou regulamentadora), é a existência, ou não, de um conteúdo normativo. Especificamente no Acórdão de 27 de Outubro de 2008, o Tribunal de Recurso considerou que o regimento do Parlamento Nacional, apesar de ter uma forma de Resolução do Parlamento Nacional, um instrumento normalmente utilizado para questões administrativas e políticas, possuía a normatividade necessária para ser considerado um diploma normativo⁽²⁹²⁾. Esta posição tomada pelo mais alto tribunal timorense, apesar de se mostrar adversa a uma perspectiva formal das fontes de Direito, parece ser adequada à realidade atual timorense.

A Constituição, através do seu artigo 165.º, admite o uso do “direito anterior” enquanto ainda existirem lacunas no ordenamento jurídico timorense, admitindo, portanto, a existência de um direito subsidiário⁽²⁹³⁾. A expressão

necessidade de legislar no seu artigo 30.º-2/b; faz ainda uma referência expressa ao princípio da necessidade no seu preâmbulo.

⁽²⁹¹⁾ Esta foi especificamente a linha de argumentação de Florbela Pires, ‘Fontes de Direito E Procedimento Legislativo Na República Democrática de Timor-Leste — Alguns Problemas’, *Biblioteca Digital Ius Commune Da Universidade de Lisboa*, Publicação online, 14-ss.

⁽²⁹²⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR (2008). O Tribunal de Recurso também já considerou a existência de uma natureza materialmente normativa dos decretos presidenciais em acórdão de 20 de Agosto de 2008 Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 02/CONST/08/TR, 6-7 (2008).

⁽²⁹³⁾ O artigo 165.º da CRDTL determina: “[s]ão aplicáveis, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados.”

“direito anterior” refere-se aos diplomas legais da UNTAET e à legislação indonésia em vigor antes do dia 25 de Outubro de 1999 ⁽²⁹⁴⁾.

Em virtude da gradual evolução do ordenamento jurídico de Timor-Leste, em consequência de uma intensa produção legislativa, há uma progressiva diminuição das lacunas legais. Ainda, com o desenvolvimento e fortalecimento das instituições timorenses, o potencial para o uso do direito subsidiário torna-se ainda menor. Sendo assim, encontra-se cada vez mais reduzida a necessidade ou a adequação de recorrer ao uso do direito subsidiário. Note-se, contudo, que essa necessidade ainda está presente em algumas matérias que ainda não foram objeto de regulamentação jurídica em Timor-Leste independente, nomeadamente, o registo civil, o contencioso administrativo, o regime jurídico sobre as terras, o regime jurídico da justiça juvenil, o regime jurídico da justiça militar e o regime jurídico dos direitos autorais. A existência, em Timor-Leste, de um Direito de carácter subsidiário torna o processo de identificação da hierarquia das fontes ainda um pouco mais complexo. Para além da identificação da lei aplicável, é importante, para a aplicação do direito subsidiário, a determinação da sua posição no ordenamento jurídico interno. São várias as dúvidas que surgem neste processo.

É possível, sem entrar numa análise profunda e aceitando a provável existência de um número de exceções, identificar nos diplomas da UNTAET a seguinte correlação: os Regulamentos da UNTAET são como normas legislativas, sendo, assim, comparáveis às leis ou decretos-leis; e as Diretivas da UNTAET possuem um carácter normativo-regulador, mostrando-se de uma equivalência aos Decretos do Governo. Considera-se que tentar estabelecer este tipo de correspondência é fundamental para assegurar, na prática, uma maior clareza do ordenamento jurídico, visto que o Administrador Transitório acumulava funções legislativas e executivas ⁽²⁹⁵⁾.

⁽²⁹⁴⁾ Ver Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto (Interpretação do Direito Vigente em 19 de Maio de 2002) e Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro (Interpretação do Artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto e Fontes do Direito).

⁽²⁹⁵⁾ Artigo 1.º-1 do Regulamento da UNTAET n.º 1/1999, de 27 de Novembro (Sobre os Poderes da Administração Transitória em Timor Leste). Ver Paulo Gorgão, ‘O Legado E as Lições Da Administração Transitória Das Nações Unidas Em Timor-Leste’, *Análise Social* XXXVIII (2004): 1043-1067; Nuno Filipe Brito, ‘A Administração Transitória Das Nações Unidas Em Timor Leste’, *Janus*, 2002, http://janusonline.pt/2002/2002_2_9.html. (disponível em linha http://janusonline.pt/2002/2002_2_9.html, consultado em 28 de Julho de 2014).

Nessa mesma análise, deverá considerar-se a posição dos diplomas legais indonésios (normativos-legislativos ou normativos-reguladores) de acordo com a sua forma no direito indonésio, ou de acordo com a matéria que tratam e como esta é determinada dentro do ordenamento jurídico de Timor-Leste? Como ponto de partida neste processo analítico, sugere-se que, estando constitucionalmente previsto que o direito subsidiário indonésio pode vir a integrar o ordenamento jurídico timorense, parece adequado também concluir-se que essa integração deverá moldar-se à estrutura do ordenamento jurídico timorense, inclusivamente, em relação à hierarquia das suas diferentes fontes, obtida por resultado da interpretação constitucional já detalhada acima. Assim, entende-se que a posição dos diferentes elementos do ordenamento jurídico da indonésia como legislação subsidiária deveria ser determinada pelo conteúdo material dos diferentes diplomas, com base no molde constitucional timorense das matérias designadas como de carácter legislativo ou de carácter regulamentador. Uma questão como esta é de verdadeira particularidade do ordenamento jurídico timorense.

O facto de ser considerado como direito subsidiário significa que quando da promulgação de uma lei que trate dessa matéria, os diplomas da UNTAET e a legislação indonésia são revogados, deixando de fazer parte do ordenamento jurídico de Timor-Leste.

Há ainda no ordenamento jurídico timorense a receção das normas e usos costumeiros, com base no reconhecimento destas pelo artigo 2.º-4 da Constituição e pelo artigo 2.º do Código Civil⁽²⁹⁶⁾, tendo as normas e usos costumeiros, normalmente designados por *lisan*, uma posição infra-legal.

Reconhece-se aqui que um conceito de ordenamento jurídico puramente baseado num sistema de hierarquias não é capaz de refletir a complexidade da relação entre as diferentes fontes de Direito interno, o direito subsidiário e o direito consuetudinário tradicional, assim como a incorporação do Direito internacional⁽²⁹⁷⁾. Todavia, e atento o objetivo específico deste livro, mantivemos uma análise hierárquica das fontes de Direito no ordenamento jurídico timorense. Utilizando o sistema de hierarquia das fontes de Direito discutida acima, conjuntamente com as questões das fontes do Direito internacional já

⁽²⁹⁶⁾ O artigo 2.º do Código Civil, aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro, determina que “[a]s normas e os usos costumeiros que não contrariem a Constituição e as leis são juridicamente atendíveis.

⁽²⁹⁷⁾ Ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 694-695.

abordadas no primeiro capítulo, arrisca-se uma proposta, longe de estar consolidada, dos diferentes atos normativos do ordenamento jurídico timorense:

Constituição			
Tratados internacionais		Normas consuetudinárias internacionais ⁽²⁹⁹⁾	
Leis e Decretos-Leis			
Normas e usos costumeiros (<i>lisan</i>)		Diplomas da UNTAET com força de Lei (Regulamentos) natureza subsidiária	Diplomas Indonésios com força de Lei (Leis e Leis interinas ⁽³⁰⁰⁾) natureza subsidiária
Decretos do Governo e Diplomas Ministeriais		Outros atos normativos (Regulamentos da Indonésia ⁽³⁰¹⁾ e Diretivas da UNTAET)	
Princípios gerais do Direito (incl. Princípios gerais do direito internacional)			

Como Lei Suprema, encontramos a Constituição da República Democrática de 2002. Sendo os tratados internacionais supraleais, mas, infra-constitucionais, estes encontram-se logo abaixo da Constituição. Entende-se que as normas consuetudinárias internacionais possuem uma força normativa de valor semelhante ao direito internacional convencional quando disposto numa estrutura de hierarquia da ordem jurídica nacional. As Leis e os Decretos-Leis, sendo normas legislativas, encontram-se logo abaixo do direito internacional recebido na ordem interna. Quando não existem normas legislativas sobre uma determinada matéria, deve recorrer-se ao direito subsidiário aplicável. Logo abaixo dos diplomas legais de valor normativo, encontramos aqueles de valor normativo-regulador, sendo destes exemplos: os Decretos do Governo e Diplomas Ministeriais, os diplomas reguladores desenvolvidos pelas autoridades nacionais,

⁽²⁹⁸⁾ Vide Capítulo I, 3.2.2 O Costume Internacional.

⁽²⁹⁹⁾ Respetivamente *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat* e *Undang-undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang* de acordo com a Lei da Assembleia Popular Interina Consultativa da República da Indonésia No. XX/MPRS/1966 (*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonsia*).

⁽³⁰⁰⁾ *Peraturan Pemerintah* de acordo com a Lei da Assembleia Popular Interina Consultiva da República da Indonésia No. XX/MPRS/1966 (*Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonsia*).

bem como outros atos normativos da UNTAET e do direito indonésio, enquanto direito subsidiário regulador.

Uma das possíveis interpretações da posição das normas e usos costumeiros (*lisan*), na hierarquia das fontes, é a de que estas normas ocupam uma posição imediatamente inferior às normas legislativas. Note-se que o *lisan* trata principalmente da resolução não jurisdicional de conflitos em áreas do direito privado, nomeadamente, família e direito da terra ou ainda a conciliação em relação a crimes de natureza semi-pública, razão pela qual, no diagrama, ocupa um espaço limitado.

A ilustração comporta ainda a incorporação dos princípios gerais do Direito, inclusivamente, os princípios gerais do direito internacional, (com exclusão do *jus cogens*) fruto da sua potencial proeminência no ordenamento jurídico nacional.

Refira-se, ainda, que os regulamentos do Governo da Indonésia foram incluídos com o ímpeto de garantir um carácter completo desta questão. Na prática, mostra-se extremamente difícil aplicar em Timor-Leste muitos dos regulamentos do Governo da Indonésia pois estes não são na sua maioria atendíveis em virtude das grandes diferenças institucionais entre Timor-Leste e Indonésia.

Mostra-se necessário reforçar aqui a já enunciada posição do Tribunal de Recurso segundo a qual o conteúdo do diploma é o fator determinante da sua natureza jurídica. Esta posição resulta na possível qualificação de diplomas formalmente não normativos como atos normativo-reguladores.

Para além destes diplomas normativos, encontramos ainda diplomas administrativos, como as resoluções do Parlamento Nacional e do Governo e decretos Presidenciais.

Apesar de os diferentes atos legislativos — leis e decretos-leis — terem a mesma força de lei, é já reconhecido, como debatido ao longo deste Capítulo, que há uma graduação dos diferentes diplomas legislativos, dependendo da sua matéria ou da sua forma de aprovação. Neste sistema de graduação, pode dizer-se que é criada uma “sub-hierarquia” entre as diferentes modalidades de leis que se posicionam no mesmo nível normativo no ordenamento jurídico. Uma vez mais, e atendendo à falta geral de provisões sobre o ordenamento jurídico, a Constituição timorense também não prevê expressamente a existência de leis reforçadas⁽³⁰¹⁾. Todavia, o Tribunal de Recurso, atuando como

⁽³⁰¹⁾ Para aprofundar este assunto, ver, por exemplo, Carlos Blanco de Moraes, *As Leis Reforçadas: As Leis Reforçadas pelo Procedimento no Âmbito dos Critérios Estruturantes das Relações entre Actos Legislativos* (Coimbra: Coimbra Editora, 1998).

Supremo Tribunal de Justiça, considerou a existência do conceito de “lei reforçada” em Timor-Leste através de uma interpretação fortemente baseada no princípio da máxima efetividade e da concordância prática da Constituição ⁽³⁰²⁾. Na opinião do Tribunal de Recurso, com a qual concordamos, “não obstante o texto constitucional não falar em leis de “valor reforçado”, o legislador constituinte criou condições de admissibilidade da existência de leis com este valor” ⁽³⁰³⁾.

Como exposto pelo Tribunal de Recurso, as “[l]eis com valor reforçado serão, pois, leis ordinárias que impõem ou pressupõem a sua não derogabilidade pelas leis ordinárias posteriores” ⁽³⁰⁴⁾. Fazendo uso da doutrina portuguesa sobre os critérios para a determinação da lei reforçada, o Tribunal de Recurso identificou como dois os fatores fundamentais para a determinação da lei de valor reforçado em Timor-Leste ⁽³⁰⁵⁾, tendo por base a importância da matéria e a sua proeminência funcional enquanto fundamento material da validade normativa de outros atos ou enquanto força conformadora da produção de outras leis ⁽³⁰⁶⁾. Na prática, por exemplo, uma lei (ou um decreto-lei) a ser promulgada que verse sobre uma matéria já incluída numa lei anterior de carácter reforçado, apesar de ser posterior, deve ser conforme com a lei anterior. Neste caso, por ter que se conformar com uma lei de valor reforçado, a lei posterior não possui a capacidade de alterar a lei anterior, assim não beneficiando do critério de posterioridade (com base no princípio *lex posterior derogat legi priori* ⁽³⁰⁷⁾). As normas contidas em lei ou decreto-lei que não estejam em conformidade com uma lei de valor reforçado são normas ilegais, e o Supremo Tribunal de Justiça poderá invalidá-las através do processo de fiscalização de legalidade das normas.

⁽³⁰²⁾ Para o Tribunal de Recurso, o processo de fiscalização da legalidade consiste em “fiscalizar a conformidade das normas constantes em actos legislativos ordinários, de carácter simples, com as leis de valor reforçado. Assim, havendo uma antinomia entre uma lei comum e outra lei ordinária relativamente à qual se considere um estatuto qualificado, do qual decorre uma imposição de respeito em seu favor, será resolvido através da invalidade das primeiras, com fundamento em ilegalidade”. Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 17-18 (2008), 17-18.

⁽³⁰³⁾ Ibid., 24.

⁽³⁰⁴⁾ Ibid., 20.

⁽³⁰⁵⁾ Ibid., 21-ss.

⁽³⁰⁶⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 782-785.

⁽³⁰⁷⁾ Princípio este incluído no Código Civil de Timor-Leste (artigo 6.º-2).

Ainda no acórdão de 27 de Outubro de 2008, o Tribunal de Recurso utilizou como exemplos de “leis de valor reforçado” as leis de autorização legislativa, as diferentes leis de base e a lei orçamental. Outros exemplos que entendemos poderem representar leis de valor reforçado, dentro da competência legislativa absoluta do Parlamento, serão as leis que versem sobre a “política fiscal” e a “política de defesa e segurança”⁽³⁰⁸⁾, assim como as leis (ou decretos-leis) que recaem no âmbito da competência legislativa concorrential acerca do “regime geral da função pública”, das “bases gerais da (...) administração pública” e das “bases de uma política para a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável”⁽³⁰⁹⁾.

3. HERMENÊUTICA CONSTITUCIONAL

Como qualquer lei, a interpretação dos preceitos constitucionais recorre a um processo metódico para identificar a norma e o seu sentido.

Recorda-se, com a ajuda de Gomes Canotilho, que a interpretação de uma norma da Lei Fundamental é um processo de “indagação do conteúdo semântico dos enunciados linguísticos do texto constitucional (...), com a consequente dedução de que a matéria de regulamentação é abrangida pelo *âmbito normativo* da norma constitucional interpretada”⁽³¹⁰⁾. É através do processo interpretativo que “se passa da leitura política, ideológica ou simplesmente empírica para a leitura jurídica do texto constitucional”⁽³¹¹⁾.

À Constituição aplicam-se as regras básicas de interpretação de qualquer diploma legal, assim como os princípios específicos da interpretação constitucional. Não se encontra na Constituição timorense uma norma específica que determine as regras aplicáveis à sua interpretação, à exceção da previsão que

⁽³⁰⁸⁾ Competências previstas, respetivamente, nos artigos 95.º-1/p e o da Constituição.

⁽³⁰⁹⁾ Competências previstas, respetivamente, nos artigos 96.º-1/d, e e h da Constituição.

⁽³¹⁰⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1234-1235.

⁽³¹¹⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:296-297. Para uma exposição detalhada sobre a interpretação constitucional, ver, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1195-1242.

determina que a interpretação dos direitos fundamentais deve ser realizada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 24.º).

Em resultado da sua própria natureza, as previsões constitucionais são elaboradas com recurso a uma linguagem mais vaga e aberta, pelo que a tarefa interpretativa se torna uma tarefa ainda mais imprescindível. Simultaneamente, pode dizer-se que o uso de uma linguagem aberta representa uma verdadeira vantagem, assegurando que uma Constituição tenha a capacidade de espelhar a realidade social no momento da sua aplicação e, ainda, de adaptar-se a uma realidade futura, possivelmente diferente da atual.

Evidentemente que a existência de uma linguagem vaga não significa que o intérprete possa interpretar livremente como queira. Partindo sempre do texto de uma norma, o intérprete deve seguir as regras e os princípios interpretativos para poder chegar ao sentido da norma e aplicá-la numa situação específica, densificando-a. Sabe-se que, ao longo deste percurso, é possível que o intérprete se depare com diferentes alternativas de sentidos. Os princípios da interpretação constitucional listados abaixo ajudam nesta tarefa de escolha. É, todavia, claro que uma opção interpretativa que não tenha o mínimo de correspondência com o texto normativo da Constituição deve ser descartada⁽³¹²⁾.

Uma das consequências do uso de uma linguagem vaga e aberta e da concretização da norma constitucional ser primordialmente obtida através da ponderação de diferentes interesses, é que a revelação do sentido de uma norma constitucional poderá ser o resultado de um processo verdadeiramente argumentativo, no qual encontramos argumentos e contra argumentos. Desta forma, a interpretação pauta-se por uma “construção comunicativa”⁽³¹³⁾ entre os diversos agentes da interpretação. Naturalmente que a posição destes, assim como os valores que defendem, representam, em certa extensão, os fatores delineadores deste processo argumentativo. Caberá, no final, ao juiz ordinário e ao juiz conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça, detentores, respetivamente, da competência exclusiva jurisdicional e da competência quanto à fiscalização da constitucionalidade, revelarem o sentido da norma constitucional *sob judice*.

A interpretação e a concretização dos direitos fundamentais serão abordadas no capítulo a seguir no âmbito do sistema dos direitos fundamentais.

⁽³¹²⁾ Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1228-1230.

⁽³¹³⁾ Expressão utilizada por Jónatas Machado, Paulo da Costa e Carlos Hilário em Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 69.

3.1 Elementos Básicos de Interpretação

A Constituição é a lei suprema. Sendo uma Constituição um diploma legislativo, as diferentes regras básicas de interpretação do Direito ser-lhe-ão aplicáveis.

Os elementos básicos da interpretação das normas são o elemento textual, o lógico-sistemático, o histórico e o teleológico⁽³¹⁴⁾.

O *elemento textual* indica que qualquer interpretação de um preceito normativo deverá partir do seu texto expresso. Este elemento requer uma busca inicial do sentido normal das palavras e expressões utilizadas, inclusivamente, aquelas de teor técnico-jurídico. Vale a pena relembrar que interpretar é, acima de tudo, extrair o significado de um texto.

O *elemento lógico-sistemático*, que se encontra em grande proximidade com o princípio da unidade Constitucional, analisa a interação de uma norma com a outra, no texto que estas partilham. Reconhece-se, desta forma, uma interdependência entre uma norma e a outra, sendo esta relação evidenciada, especialmente, durante o processo de interpretação. No que respeita aos direitos fundamentais, a interdependência entre as suas diferentes normas encontra-se, como já abordado anteriormente, na própria natureza destes padrões. Por exemplo, a liberdade sindical deve ser interpretada conjuntamente com o direito de associação.

O *elemento histórico*, enquanto regra geral de interpretação, requer a consideração de dois períodos históricos: o contexto histórico relacionado com a origem das constituições modernas, e o desenvolvimento histórico da própria Constituição timorense.

Uma *interpretação teleológica* objetiva a determinação do fim e da razão de ser dos preceitos normativos contidos na Constituição. Através deste elemento de hermenêutica jurídica, indagam-se os “valores, objetivos e finalidades que as normas constitucionais devem desempenhar no quadro da ordem constitucional objetivamente positivada tomada da sua globalidade”⁽³¹⁵⁾. Quanto

⁽³¹⁴⁾ Ver Baptista Machado, *Introdução Ao Direito E Ao Discurso Legitimador*, 181-185. Para um resumo destes elementos básicos no âmbito do Direito Constitucional, ver Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 51-ss.

⁽³¹⁵⁾ Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 54.

aos direitos fundamentais, a sua finalidade principal é a garantia de um nível adequado de proteção à dignidade humana.

Importa salientar que o Código Civil timorense integra expressamente estes elementos básicos de interpretação, não restando dúvidas quanto à sua aplicação no ramo do direito civil⁽³¹⁶⁾. Refira-se, no entanto, que a aplicação destes elementos básicos de interpretação no Direito constitucional, e também em outros ramos do Direito, não é o resultado imediato da sua positivação no Código Civil. Todavia, o artigo 8.º do Código Civil pode ser usado como um guia na interpretação constitucional pelo facto de representar uma inequívoca incorporação destes princípios gerais do Direito no ordenamento jurídico nacional⁽³¹⁷⁾.

Estes diferentes elementos básicos de interpretação devem estar sempre presentes em qualquer esforço interpretativo dos preceitos normativos constitucionais. Deve-se, na procura do sentido da norma, recorrer a todos os elementos interpretativos e não escolher um em detrimento do outro.

3.2 Princípios da Interpretação Constitucional

Para além dos elementos básicos de interpretação do Direito, há um número de princípios de interpretação aplicáveis especificamente às normas constitucionais.

⁽³¹⁶⁾ Artigo 8.º da Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro, que prevê: “[a] interpretação não deve cingir-se à letra da lei, mas reconstituir a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada.”(n.º 1); “Não pode, porém, ser considerado pelo intérprete o pensamento legislativo que não tenha na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.”(n.º 2); “Na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presume que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados” (n.º 3).

⁽³¹⁷⁾ Jorge Miranda admite que as regras sobre a interpretação da lei determinadas no artigo 9.º do Código Civil português poderão servir, também, de guia ao intérprete constitucional uma vez que traduzem “uma vontade legislativa, não contrariada por nenhuma outras disposições, a respeito dos problemas de interpretação (que não são apenas técnico-jurídicos) de que curam. Regras sobre estas matérias podem considerar-se substancialmente constitucionais, não repugnando, mesmo vê-las dotadas do valor de costume constitucional (*praeter legem*)” Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:310-311.

Dada a função jurídico-constitucional da Lei suprema de servir de molde a toda e qualquer ação do Estado, é compreensível que os seus preceitos normativos se caracterizem por uma linguagem mais aberta e indeterminada do que aquela empregada em outros textos normativos, distinguindo-se das demais normas jurídicas pela sua forma, pelo seu conteúdo e pela sua estrutura lógica. Os princípios da interpretação constitucional têm, por isso, um importante papel no processo interpretativo das normas constitucionais.

Os princípios primordiais para a interpretação constitucional são ⁽³¹⁸⁾:

- a) *Princípio da unidade da constituição*: ao intérprete é imposto o dever de considerar a Constituição na sua globalidade. Na prática, o intérprete envolve-se na tentativa de afastar contradições e na procura de harmonia entre as áreas naturalmente tensas previstas nas normas constitucionais (como por exemplo, o princípio da não discriminação e as medidas de proteção a grupos específicos ⁽³¹⁹⁾).
- b) *Princípio da máxima efetividade*: “[a] uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê” ⁽³²⁰⁾. Este princípio aporta um fator determinante para o processo interpretativo: quando o processo de interpretação de uma norma revelar mais de um sentido, deverá optar-se por aquele que conceda um nível mais elevado de eficácia à Constituição. Esta regra é especialmente importante na interpretação dos direitos fundamentais, pois a sua aplicação significa a necessidade de dar preferência à interpretação que importará um maior alcance do gozo de um direito fundamental. Frequentemente, no contexto dos direitos fundamentais, traduz-se esta regra na expressão “*in dubio pro libertate*”.
- c) *Princípio da concordância prática (ou harmonização)*: este princípio aplica-se à solução de conflitos que surjam do esforço interpretativo de uma norma. Deve-se, com base neste princípio, dar preferência à interpretação que diminua o conflito entre normas. Deverá garantir-se que nenhuma norma se sobreponha a outra, mas que seja encontrado, no

⁽³¹⁸⁾ Ver Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1223-1228; Machado, Nogueira da Costa e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 65-67. Nota-se que na publicação de Jónatas Machado não figura o “princípio da força normativa da constituição”.

⁽³¹⁹⁾ Vide Capítulo V, 2.1.2 O Princípio da Proibição da Discriminação.

⁽³²⁰⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1224.

processo de interpretação, um sentido que assegure uma condição de igualdade que permita resolver o conflito em questão. De certa maneira, este princípio interpretativo deriva do princípio da igualdade da força normativa entre todos os preceitos constitucionais. Este princípio é, ainda, a base para o processo de restrição dos direitos fundamentais, processo em que se pretende, na prática, a concordância entre os diferentes direitos fundamentais e interesses constitucionalmente protegidos⁽³²¹⁾.

- d) *Princípio do efeito integrador*: na procura do sentido de uma norma constitucional, o resultado deve favorecer a integração política e social dentro da Constituição⁽³²²⁾. Através do recurso a este princípio, pretende-se “evitar ou atenuar a conflitualidade que possa existir entre diferentes forças políticas e sociais, decorrentes de controvérsias interpretativas em matérias jurídico-constitucionais”⁽³²³⁾.
- e) *Princípio da conformidade funcional (ou justeza)*: este princípio relaciona-se com as diversas funções exercidas pelos diferentes órgãos previstos no texto constitucional. Ao interpretar-se a Constituição, deve assegurar-se a divisão de funções (ou divisão de poderes, como já mencionado acima) estabelecida pela Constituição. O resultado da procura do sentido de certa norma constitucional não pode resultar numa interferência no quadro organizatório-funcional constitucionalmente estabelecido.
- f) *Princípio da força normativa da constituição*: no processo de interpretação da norma constitucional deve dar-se preferência àquelas soluções que dotem as normas da densidade necessária para permitir-lhes uma real eficácia. Entende-se que este princípio se baseia no pressuposto de que a intenção do constituinte em prover a constituição de uma força normativa era a de que as suas normas encontrassem a eficácia.

Quanto à interpretação dos direitos fundamentais, adiciona-se o princípio da harmonização com a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Este princípio é abordado no capítulo seguinte.

⁽³²¹⁾ Vide Capítulo IV, 2.3.2 Requisitos Relativos ao Conteúdo da Restrição.

⁽³²²⁾ Este princípio em nada se relaciona com um princípio favorecendo uma política integracionista.

⁽³²³⁾ Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 67.

Ressalta-se que vários destes princípios específicos derivam, concorrencialmente, da própria natureza da Constituição e dos elementos básicos de interpretação já mencionados acima. Como explica Jorge Miranda, a interpretação da Constituição “[c]omporta especialidades, não desvios aos cânones gerais [de interpretação]”⁽³²⁴⁾.

A identificação de exemplos da aplicação destes princípios pode auxiliar a uma melhor compreensão do seu significado. Fazendo uma leitura dos diferentes acórdãos do Tribunal de Recurso, quando atuando na sua competência do Supremo Tribunal de Justiça, encontra-se distintamente o uso destes princípios da hermenêutica constitucional.

Em 2008, o Tribunal de Recurso considerou, através da interpretação da Constituição, ser aplicável o mecanismo de fiscalização da legalidade das normas como um mecanismo para a garantia da Constituição. Neste acórdão, o Tribunal expressou que “considerando que a Constituição deve ser interpretada de forma a evitar contradições entre as suas normas [artigo 126.º-1/a e b e o artigo 2.º-2], e que estas não constituem normas isoladas e dispersas, mas sim, um conjunto de preceitos integrados num sistema interno de normas e princípios e, considerando ainda, que à norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia se lhe dê, conclui-se que o sistema de fiscalização da legalidade das leis encontra acolhimento no ordenamento constitucional”⁽³²⁵⁾.

Outro exemplo de interpretação constitucional foi a determinação, pelo Tribunal de Recurso, de uma competência legislativa concorrencial entre o Parlamento Nacional e o Governo. A interpretação do Tribunal de Recurso, neste sentido, visou ainda garantir a eficácia da competência legislativa do Governo. Este acórdão do Tribunal de Recurso assegurou, também, o respeito pela primazia da competência legislativa do Parlamento Nacional, que parece ser o resultado de uma interpretação com o uso do princípio da conformidade funcional⁽³²⁶⁾.

Um outro exemplo, em que o mais alto tribunal de Timor-Leste teve em conta os princípios da hermenêutica constitucional, trata-se do Acórdão de 20

⁽³²⁴⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:303.

⁽³²⁵⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 27 de Outubro de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 04/CONST/03/TR, 19 (2008), 19.

⁽³²⁶⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR, 28-29 (2009), 28-29.

de Agosto de 2008, onde foi analisado o sentido do direito de petição e a legitimidade processual ativa relativa ao processo de fiscalização abstrata sucessiva da constitucionalidade de uma norma⁽³²⁷⁾. Neste acórdão, o Tribunal de Recurso considerou ser a intenção do legislador constituinte a de não dotar de legitimidade processual ativa no âmbito deste processo de controlo da constitucionalidade, outras instituições ou indivíduos, para além daquelas expressamente previstas no texto constitucional⁽³²⁸⁾. Considerou, ainda, que o sentido do direito de petição era dar acesso aos indivíduos a mecanismos não jurisdicionais, e que a este instrumento não poderia ser dado o sentido de prover um acesso direto ao Supremo Tribunal de Justiça⁽³²⁹⁾. Na realidade, o tribunal considerou que não se podia tentar assegurar uma maior eficácia a um certo direito fundamental através de uma interpretação que iria, inequivocamente, contra o texto constitucional, quando analisado através do princípio da unidade, e tendo em conta a intenção clara do legislador constituinte.

⁽³²⁷⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 02/CONST/08/TR, 9-10 (2008), 9-10.

⁽³²⁸⁾ O artigo 150.º da Constituição lista as seguintes autoridades com legitimidade para requerer a fiscalização abstrata da constitucionalidade: o Presidente da República, o Presidente do Parlamento Nacional, o Procurador-Geral da República (com base na desaplicação pelos tribunais em três casos concretos de norma julgada inconstitucional), o Primeiro-Ministro, um quinto dos Deputados e o Provedor de Direitos Humanos e Justiça.

⁽³²⁹⁾ O Tribunal de Recurso expressou que “[a]tento o disposto no citado art. 48.º, as petições podem ser dirigidas aos órgãos de soberania ou quaisquer outras autoridades públicas. Não obstante, a lei falar em órgãos de soberania, isso não quer dizer que o direito de petição possa ser utilizado para aceder aos tribunais, igualmente órgãos de soberania do Estado, conforme refere o artigo 118, n. 1 da CRDTL. Na verdade, o artigo 26.º da CRDTL, consagra o direito de acesso aos tribunais como um direito de natureza fundamental. Porém, o meio próprio de exercer este direito é através de acções e recursos. Deste modo, o direito de petição invocado pelos petionantes não lhes dá qualquer guarida à sua pretensão, porquanto é um mero direito político, um instrumento de participação dos cidadãos na vida política, que nada tem a ver com o direito que os autores pretendem exercer [controle de constitucionalidade de ato do Presidente de concessão de indulto].” Tribunal de Recurso, Acórdão de 20 de Agosto de 2008 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 02/CONST/08/TR, 9-10 (2008), 9-10.

No processo interpretativo de uma norma constitucional, é essencial ter em consideração a função pragmática que a Constituição deve sempre prosseguir. Com isto, em muitos casos, o processo de interpretação constitucional carrega uma análise de ponderação ou balanço. Sobre esta realidade, Jorge Miranda afirma que a “interpretação constitucional tem de ter em conta condicionalismos e fins políticos inelutáveis e irredutíveis, mas não pode visar outra coisa que não sejam os preceitos e princípios jurídicos que lhes correspondem. Tem de olhar para a realidade constitucional, mas tem de a saber tomar como sujeita ao influxo da norma e não como mera realidade de facto. Tem de racionalizar sem formalizar. Tem de estar atenta aos valores sem dissolver a lei constitucional no subjectivismo ou na emoção política. Tem de se fazer mediante a circulação norma — realidade constitucional — valor”⁽³³⁰⁾.

A interpretação constitucional, na sua globalidade, não é, todavia, uma tarefa simples. A complexidade resulta claramente do facto de, à data da feitura da Constituição, terem sido incluídos preceitos no texto constitucional que constituíam uma novidade para a realidade timorense. Esta tarefa diária mostra-se, ainda, mais árdua em Timor-Leste, uma vez que, até ao presente, apenas algumas das suas normas foram alvo de interpretação pelos tribunais. Desta forma, os princípios acima apresentados assumem uma importância bastante significativa, devendo servir como verdadeiros instrumentos de trabalho no processo de hermenêutica constitucional em Timor-Leste.

3.3 Lacuna Constitucional

Como qualquer Lei, a Constituição também tem lacunas. O reconhecimento de lacunas no texto constitucional deve, no entanto, ser compreendido atendendo ao facto de, no Direito constitucional, as lacunas nunca poderem vir a ser integradas por completo. Isto mesmo decorre da própria natureza da Constituição, pela qual haverá sempre uma grande abertura e remissão para a regulamentação por legislação infraconstitucional.

As lacunas constitucionais são “situações constitucionalmente relevantes, porém não previstas. As omissões legislativas reportam-se a situações previstas, mas a que faltam, no programa ordenador global da Constituição, as estatuições

⁽³³⁰⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:303-304. Ver, também, Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1236-ss.

adequadas a uma imediata exequibilidade”⁽³³¹⁾. Ou nas palavras de Gomes Canotilho, uma lacuna normativa-constitucional somente existe quando “se verifica uma incompletude contrária ao “plano de ordenação constitucional”⁽³³²⁾. Uma lacuna existe quando “determinadas situações: (1) que se devem considerar constitucionalmente reguladas, (2) não estão previstas, (3) e não podem ser cobertas pela interpretação, mesmo extensiva, de preceitos constitucionais”⁽³³³⁾.

Mostra-nos a doutrina portuguesa que é essencial identificar no primeiro plano se há realmente uma lacuna constitucional. Assim, o passo preliminar para a identificação de uma lacuna constitucional será considerar se a inclusão da matéria jurídica em questão pode ser mesmo deduzida a partir da Constituição como um todo. Caso não seja possível identificar esta dedução, deverá concluir-se que o legislador constituinte escolheu a remissão de determinada matéria para ser regulamentada por uma legislação ordinária.

Uma lacuna normativa-constitucional pode ser integrada. No Direito, a integração de uma norma é habitualmente realizada através do processo de analogia⁽³³⁴⁾. Entendemos que a integração por analogia é também o mecanismo geralmente aceite como parte da hermenêutica constitucional⁽³³⁵⁾. Tal aceitação pode ser conferida através de exemplos contidos no próprio texto constitucional e que possuem na sua base este princípio de integração por analogia. Neste âmbito, encontra-se, na sua essência, o sistema da abertura dos direitos fundamentais (artigo 23.º da CRDTL), pelo qual é aceite a integração na Constituição daquelas normas análogas aos direitos fundamentais, previstas na legislação, por conterem o critério de fundamentalidade dos direitos fundamentais⁽³³⁶⁾. O princípio de integração por analogia encontra-se também presente no artigo 18.º-2 da Constituição timorense que prevê a integração dos direitos da criança reconhecidos universalmente, incluindo os previstos em tratados internacionais ratificados por Timor-Leste.

⁽³³¹⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:320.

⁽³³²⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1235.

⁽³³³⁾ Ibid.

⁽³³⁴⁾ Artigo 9.º-1 do Código Civil. aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro,

⁽³³⁵⁾ Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1236.

⁽³³⁶⁾ Vide Capítulo III, 3.3.2 Direitos só Materialmente Fundamentais.

Da prática do Tribunal de Recurso, no exercício da sua competência enquanto Supremo Tribunal de Justiça, denota-se o uso do mecanismo de integração da lacuna por analogia. Já em 2003, no primeiro acórdão relativo a um processo de fiscalização da constitucionalidade das normas, o Tribunal de Recurso foi da opinião que o regime das leis restritivas dos direitos fundamentais, previsto no artigo 24.º da Constituição, é aplicável aos direitos fundamentais para além dos “direitos, garantias e liberdades pessoais” como a redação deste artigo prevê. O Tribunal de Recurso considerou que o regime de leis restritivas se aplica também ao direito à propriedade e à liberdade sindical, ambos categorizados na Constituição como “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”⁽³³⁷⁾. Entende-se que a analogia encontrada para esta integração se fundou no facto de todos os direitos fundamentais partilharem da mesma raiz da fundamentalidade e de todos esses direitos serem igualmente aplicados num mesmo contexto social o que poderá originar conflitos entre diferentes direitos, conflitos que precisam de ser resolvidos com base em critérios específicos que legitimem a restrição dos direitos fundamentais reconhecidos constitucionalmente.

Note-se que, neste livro, se utiliza várias vezes o método de integração da lacuna constitucional por via da analogia. Dentro destes exemplos pode ser incluída a consideração dos “direitos económicos, sociais e culturais” como limites materiais para a revisão constitucional⁽³³⁸⁾.

Caso não seja possível encontrar uma analogia numa outra norma constitucional, a lacuna ficará sem ser preenchida. É das normas constitucionais formais que deverá ser extraído o critério de analogia para a integração da lacuna, e não das normas previstas em legislação ordinária. Esta imposição deriva da impossibilidade de uma lacuna na norma constitucional ser preenchida pelo legislador ordinário. Assim, o intérprete constitucional não pode utilizar

⁽³³⁷⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão de 30 de Junho de 2003 (Fiscalização Preventiva de Constitucionalidade), Proc.02/CONST/03, 10-11 (Tribunal de Recurso 2003), 10-11. Neste acórdão, o Tribunal de Recurso não explicitou a argumentação para a aplicação do regime de leis restritivas para os direitos fundamentais incluídos na parte do texto constitucional intitulada “direitos económicos, sociais e culturais”. Note-se, porém, que este foi o primeiro acórdão da história deste tribunal a versar sobre um dos mecanismos de fiscalização da constitucionalidade em Timor-Leste independente.

⁽³³⁸⁾ Vide Capítulo II, 2.7.2 A Revisão Constitucional.

o princípio de preenchimento da lacuna, previsto no artigo 9.º-3 do Código Civil timorense, que permite que o intérprete, aquando da inexistência de caso análogo, crie uma norma atendendo “o espírito do sistema”⁽³³⁹⁾. Dar ao intérprete constitucional o mesmo poder previsto no âmbito do preenchimento das lacunas no Direito civil timorense, seria como dar ao intérprete um poder semelhante ao de alterar a Constituição.

Na área dos direitos fundamentais, parece-nos haver a intenção do legislador constituinte de utilizar o processo de integração por analogia para a identificação de padrões de direitos fundamentais contidos na legislação, reconhecendo-os como direitos fundamentais materiais. Aqui, a legislação infraconstitucional é instrumental para a integração da lacuna, representando, na prática, o mecanismo para a identificação dos padrões de direitos fundamentais a serem integrados na Constituição timorense. É a própria Constituição que, inequivocamente, prevê este processo de integração com a abertura dos direitos fundamentais prevista no seu artigo 23.º

O preenchimento de uma lacuna constitucional evidente representa um mecanismo de raiz diferente do de uma interpretação de uma norma constitucional de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos ou da concretização de um direito fundamental com o auxílio de normas contidas nos tratados internacionais de direitos humanos vigentes na ordem jurídica interna. É importante reconhecer a diferença entre interpretação constitucional e integração da Constituição.

3.4 Interpretação conforme a Constituição

Para além de uma visão geral sobre os princípios da hermenêutica constitucional, é relevante incluir neste livro uma sinopse sobre o processo de interpretação de normas infraconstitucionais, tendo em conta a sua relação com a Constituição: a interpretação conforme a Constituição.

⁽³³⁹⁾ Artigo 9.º-3 lê-se: “na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”. Um artigo de redação idêntica é também previsto no Código Civil português (artigo 10.º-3: “Na falta de caso análogo, a situação é resolvida segundo a norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema”).

Quatro dimensões são normalmente identificadas em relação à aplicação deste princípio ⁽³⁴⁰⁾:

- *dimensão de escolha*: através deste princípio, e sempre que do processo interpretativo se obtenham dois sentidos divergentes que se encontram em polos opostos quanto à sua conformidade com a Constituição, deve escolher-se aquele que se encontra em harmonia com as normas constitucionais;
- *dimensão de clarificação*: este princípio serve também para auxiliar na determinação do conteúdo de uma norma, quando esse conteúdo se mostra ambíguo e indeterminado. O princípio de interpretação conforme a Constituição pode, deste modo, garantir um resultado coerente graças ao conteúdo da Constituição;
- *dimensão de limitação ou extensão*: por força deste princípio, pode aplicar-se uma interpretação extensiva ou restrita às normas jurídicas tanto quanto seja necessário para garantir a sua harmonia com a Lei Fundamental. A interpretação extensiva ocorre quando o sentido da norma revela mais do que a sua literalidade, recorrendo-se, para a interpretação extensiva, à “*ratio legis*”. Numa interpretação restritiva, está-se perante a possibilidade de se criar uma exceção no processo normal interpretativo, através da identificação de um sentido mais estrito do que a literalidade prevista no texto da norma;
- *dimensão de integração de lacunas*: a interpretação conforme a Constituição pode ainda servir para preencher as lacunas existentes no ordenamento jurídico.

Como qualquer processo que represente um esforço interpretativo, a interpretação conforme a Constituição só é admissível quando não resulte contrária à expressão literal do texto e não altere o significado do texto normativo. Não é admissível que uma interpretação conforme a Constituição possa permitir a alteração do conteúdo de uma norma.

Este princípio é uma técnica de interpretação, porém, mostra-se também de instrumental importância no sistema de controlo de constitucionalidade das normas. Este princípio decorre diretamente da supremacia constitucional, do

⁽³⁴⁰⁾ Ver Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:311-ss; Gomes Canotilho, *Direito Constitucional E Teoria Da Constituição*, 1226-1227.

seu poder de invalidar qualquer norma que esteja em confronto com as normas constitucionais e da obrigação dos juízes de não aplicarem normas contrárias à Constituição (respetivamente, artigos 2.º-2, 2.º-3 e 120.º da CRDTL). Clarifica Jorge Miranda que a interpretação conforme a constituição “justifica-se em nome de um princípio de economia do ordenamento ou de máximo aproveitamento dos atos jurídicos, não de uma presunção de constitucionalidade da norma”⁽³⁴¹⁾.

Faz parte da normalidade jurídico-constitucional a existência de situações onde seja necessário o recurso ao princípio da interpretação conforme a Constituição. O mesmo acontece em Timor-Leste onde é ainda mais esperado o uso regular deste princípio, atendendo ao caráter recente quer da Constituição, quer da experiência legiferante das instituições competentes, bem como à existência de um direito subsidiário estrangeiro.

No acórdão do Tribunal de Recurso de 15 de Fevereiro de 2010, este tribunal, no âmbito de um caso civil sobre a adoção, interpretou que a lei aplicável indonésia que determinava um critério de idade diferentes entre o homem e a mulher adotante deveria ser interpretado à luz do princípio da igualdade prevista no artigo 16.º da Constituição e, de modo a conformar-se com esta norma constitucional, foi interpretada como exigindo uma idade igual entre ambos os adotantes⁽³⁴²⁾.

3.5 Os Agentes da Interpretação Constitucional⁽³⁴³⁾

Atendendo ao objetivo deste Livro, é pertinente fazer aqui uma observação semelhante àquela feita por Jónatas Machado e Paulo da Costa sobre os agentes da interpretação constitucional⁽³⁴⁴⁾.

São os tribunais que, incontestavelmente, possuem um papel proeminente no processo interpretativo da Constituição. As decisões do Supremo Tribunal de Justiça, no âmbito dos mecanismos de fiscalização constitucional abstrata e concreta, gozam de força obrigatória geral (artigo 153.º da

⁽³⁴¹⁾ Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, 2007, Tomo II:312-313.

⁽³⁴²⁾ Tribunal de Recurso, Acórdão 15 de Fevereiro de 2010, Proc. n.º 13/CIVEL/2009/TR, 5 (2010), 5.

⁽³⁴³⁾ Título utilizado em Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 68.

⁽³⁴⁴⁾ *Ibid.*, 68-69.

CRDTL). Em segundo plano, o dever constitucional dos juízes de não aplicarem normas que confrontem a Constituição (controlo difuso da constitucionalidade) e a força obrigatória das decisões dos tribunais também colocam os tribunais ordinários como autores primordiais no processo da interpretação constitucional.

Estamos perante uma “comunidade aberta dos intérpretes da Constituição”⁽³⁴⁵⁾ que engloba não somente as instituições e agentes estatais e os diferentes profissionais de Direito, mas também os cidadãos em geral e os grupos dentro da sociedade, inclusivamente, comunidades associativas, jornalistas e académicos. Jónatas Machado e Paulo da Costa consideram estes como membros de uma “subcomunidade interpretativa”⁽³⁴⁶⁾.

Distintamente, a interpretação dada pelos tribunais, mesmo fora dos mecanismos da fiscalização abstrata e concreta da Constituição, possui um real peso na revelação do sentido das normas constitucionais.

Em Timor-Leste, dada a existência de uma jurisprudência limitada em razão da recente história constitucional após a restauração da independência em 2002, as instituições e agentes estatais são muitas vezes os primeiros a interpretar as normas da Constituição, encontrando um quase vazio real no que concerne à existência de uma interpretação já realizada por um tribunal. Muitos são os exemplos que poderiam ser dados para demonstrar o papel pioneiro dos membros da subcomunidade interpretativa.

Por exemplo, foi somente em Junho de 2009 que o Tribunal de Recurso, no uso da competência de Supremo Tribunal de Justiça, considerou que a Constituição timorense, apesar de não o prever expressamente, concedia ao Governo uma competência legislativa concorrente com o Parlamento Nacional⁽³⁴⁷⁾. Entretanto, desde 2002 até Junho de 2009, foram promulgados 96

⁽³⁴⁵⁾ Ibid., 68. Ver com certo detalhe sobre este assunto, Peter Häberle and Gilmar Ferreira Mendes, *Hermenêutica Constitucional: A Sociedade Aberta dos Intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição* (S.A. Fabris Editor, 1997).

⁽³⁴⁶⁾ Machado, Nogueira da Costa, e Carlos Hilário, *Direito Constitucional Angolano*, 68.

⁽³⁴⁷⁾ Cfr. Tribunal de Recurso, Acórdão de 19 de Junho de 2009 (Fiscalização Abstrata Sucessiva de Constitucionalidade), Proc n.º 01/CONST/09/TR (2009). *Vide* Capítulo II, 2.5.5 A Competência Legislativa Concorrente entre o Parlamento Nacional e o Governo.

decretos-leis ⁽³⁴⁸⁾ que, na prática, recaíam nesta competência concorrente por serem diplomas legislativos cujas matérias não respeitavam a sua própria organização e funcionamento ou a administração direta e indireta do Estado ⁽³⁴⁹⁾. Esta realidade do ordenamento jurídico nacional atesta o facto de que foi o Governo o primeiro a formalmente interpretar que possuía uma competência legislativa para além da sua competência legislativa exclusiva, esta última, sendo a única competência legislativa expressa e inequivocamente prevista no texto da Constituição timorense.

⁽³⁴⁸⁾ Ver, por exemplo, Decreto-Lei n.º 20/2009, de 6 de Maio, (Ordem de Timor-Leste); Decreto-Lei n.º 1/2009, de 15 de Janeiro (Subsídio aos Profissionais da Justiça e da Universidade Nacional Timor Lorosae); Decreto-Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto (Regime de transferência do sistema judiciário); Decreto-Lei n.º 16/2004, de 10 de Janeiro (Decreto-Lei das Cooperativas); Decreto-Lei n.º 5/2005, de 9 de Julho (Sobre Pessoas Colectivas sem fins lucrativos).

⁽³⁴⁹⁾ Artigo 115.º-3 da CRDTL.