Uma Introdução ao

Direito Constitucional em Timor-Leste

USAID
Timor-Leste
Sergio Veira De Mello Rd
Lighthouse Area, Farol
Dili, Timor-Leste

The Asia Foundation
Timor-Leste
Rua De Nu Laran, No. 20
Bairro Dos Grillos
Dili, Timor-Leste

Timor-Leste Legal Education Project
Stanford Law School
Crown Quadrangle
559 Nathan Abbott Way
Stanford, CA 94305-8610

ÍNDICE

INTRODUÇÃO iii

I. O QUE É O DIREITO CONSTITUCIONAL? 1

II. VISÃO GERAL DO LIVRO 3

CAPÍTULO UM: A PRESIDÊNCIA 4

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO 4

I. O PAPEL DO PRESIDENTE 5

II. PODERES E DEVERES 10

III. A ELEIÇÃO DO PRESIDENTE 28

IV. RENÚNCIA OU DESTITUIÇÃO DE UM PRESIDENTE 35

CAPÍTULO DOIS: O GOVERNO 41

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO 41

I. A HISTÓRIA DO GABINETE DO PRIMEIRO-MINISTRO 43

II. SELECÇÃO 46

III. O PAPEL DO PRIMEIRO-MINISTRO 51

IV. PODERES E DEVERES DO PRIMEIRO-MINISTRO 58

V. LIMITAÇÕES AO PODER DO PRIMEIRO-MINISTRO 65

VI. DEIXAR O CARGO 79

VII. VICE-PRIMEIROS-MINISTROS 84

VIII. MINISTÉRIOS 88

CAPÍTULO TRÊS: O PODER JUDICIÁRIO 95

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO 95

I. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO 96

II. JUÍZES 100

III. TIPOS DE TRIBUNAIS 108

IV. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA JUDICIAL 117

CAPÍTULO QUATRO: O PARLAMENTO NACIONAL 122

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO 122

I. INTRODUÇÃO 124

II. COMPOSIÇÃO 127

III. PODERES 197

IV. LIMITES 217

GLOSSÁRIO 233

AGRADECIMENTOS

Timor-Leste tem muito para se orgulhar do enorme sucesso das eleições presidenciais e parlamentares, que decorreram de forma inteiramente democrática no inicio deste ano. Ao longo da última década, Timor-Leste tem verificado um progresso significativo na construção de um sistema jurídico e de um estado mais amplo empenhado nos valores da Constituição. No entanto, o processo de construção de um Estado requer pelo menos mais duas décadas de empenho na implementação das instituições, normas e valores contemplados pela Constituição de Timtor-Leste. Este volume mostra como é que o Estado deve funcionar ao abrigo da Constituição e das suas leis de fundação

O Direito Constitucional examina as regras e os princípios fundamentais que regem a estrutura e organização do Estado. Em Timor-Leste são centrais a esta estrutura constitucional os órgãos políticos, as suas competências e as relações entre os quatro órgãos de soberania: o Presidente do Governo da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os tribunais. O desempenho Estado depende da boa articulação entre estas instituições, não excedendo as suas competências previstas por lei. É importante que os alunos tenham uma forte compreensão do direito constitucional, a fim de poderem ter uma apreciação plena dos limites e das possibilidades do Estado.

A Introdução ao Direito Constitucional em Timor-Leste é o terceiro de uma série de livros de Direito produzidos pelo Timor-Leste Legal Education Project (TLLEP). para envolver o leitor e levá-lo a desenvolver um pensamento crítico sobre as leis e instituições jurídicas de Timor-Leste. Fundada em Março de 2010, a TLLEP é uma parceria entre A Fundação da Ásia e a Stanford Law School, financiada pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) através do seu Programa de Acesso à Justiça. O objectivo deste projecto é institucionalizar formas de os actores locais poderem, em estreita parceria com A Fundação da Ásia, a Stanford Law School e a USAID, contribuir positivamente para o desenvolvimento do ensino e formação jurídica nacional em Timor-Leste. Para além da *Introdução ao Direito Constitucional em Timor-Leste, da Introdução ao Direito dos Contractos em Timor-Leste* e de *Uma Introdução à Responsabilidade Profissional em Timor-Leste*, a TLLEP concluiu um projecto de livro sobre a *Introdução à Lei de Timor-Leste*. Todos os textos são atualizados em

função das alterações ao enquadramento jurídico. A versão mais recente, em todas as três línguas encontra-se sempre disponível para download online gratuitamente no site do TLLEP: www.tllep.stanford.edu.

Os livros didáticos recebem um contributo vital dos professores e funcionários da Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL) em todo o processo de elaboração e revisão, incluindo comentários do Reitor Aurélio Guterres, do Decano para a área do Direito Tomé Xavier Jerónimo, Professor Benjamin Corte Real, Professor Mieko Morikawa, a Professora Maria Ângela Carrascalão, e Vasco Fitas da Cruz da Corporação Portuguesa. Como sempre, a opinião dos estudantes da UNTL sobre o projecto de texto foi extremamente útil para o texto final.

Tal como acontece com outros textos da série, *A Introdução ao Direito Constitucional* de Timor-Leste centra-se numa escrita de prosa clara e concisa, e no recurso a situações jurídicas hipotéticas baseadas em casos de estudo locais, questões para discussão e eventos atuais. Através deste estilo de escrita e de pedagogia pretende-se que estes textos sejam acessíveis para o maior público possível. Publicado em Tétum, Português e Inglês, os textos são elaborados para serem amplamente acessível a advogados e juízes timorenses experientes, funcionários públicos, membros da sociedade civil, estudantes timorenses de direito, e para a comunidade internacional.

Os autores principais de *Introdução ao Direito Consitutcional em Timor-Leste* foram Alexander Weber (Stanford Law School '12) em conjunto com o aconselhamento de Dennys Antonialli (LLM ‘11). Geoffrey Swenson ('09), diretor do TLLEP para o país e Director do Departamento de Díli para o Programa de Acesso à Justiça da Fundação da Ásia, desempenhou um papel crucial em todos os aspectos da criação do livro. A advogada portuguesa, Ana Mónica Carvalho, procedeu à revisão dos textos para garantir a sua precisão em Inglês e Português, bem como a exactidão do seu contexto institucional. Timotio de Deus também trabalhou para garantir que a versão em Tétum estava tecnicamente correta. A Procuradora Kathryn Blair ('11) e Hogan Lovells deram uma inestimável assistência pro bono na preparação destes materiais. O apoio financeiro e programático da USAID para Timor-Leste tem feito todos os esforços possíveis e tem sido vital para o sucesso final do programa, com agradecimentos ao Director da Missão da USAID, Rick Scott, Ana Guterres e Peter Cloutier. A Embaixada dos EUA em Díli, especialmente a Embaixadora Judith Fergin, tem dado um apoio inestimável.

O programa também tem recebido um enorme apoio de Chefe do Partido Acesso à Justiça, Kerry Brogan, do Representante do País, Silas Everett, da Vice-Representante do País, Susan Marx, do Diretor Jurídico, Julião de Deus Fátima, do Assistente do Programa, Gaspar H. da Silva, do Associado do Programa, Carrick Flynn, e de uma série de outros funcionários da Fundação da Ásia. Durante o verão que passou em Díli, Brian Hoffman ('13) também prestou assistência em quase todos os aspectos do texto. Agradeço ainda ao ex-Reitor Larry Kramer, da Stanford Law School pelo seu apoio incondicional a este projeto desde a sua criação, bem como à Reitora Dean Liz Magill, que assumiu recentemente a Reitoria, pelo seu apoio ao projeto.

Finalmente, este volume simplesmente não teria sido possível sem os muitos contributos de pensamento e críticos de juízes, educadores e advogados timorenses, e daqueles que trabalham nas instituições timorenses. A Procuradora-Geral Ana Pessoa, o Defensor Público Geral Sérgio de Jesus Hornai e o *Presidente* do Supremo *Tribunal* de Recurso de Timor-Leste Cláudio Ximenes foram extremamente generosos nas suas sugestões construtivas. O Centro de Formação Jurídica (CFJ) também tem sido uma fonte de sabedoria e de sugestões construtivas ao longo do processo de elaboração do texto, particularmente a Diretora do CFJ Marcelina Tilman. O texto recebeu também o contributo da Directora Executiva do AATL Maria Veronika, da Juíza Maria Natércia Gusmão, da Juíza Jacinta Coreia, do Director Executivo do JSMP Luis de Oliveira, do Coordenador de Investigação em Direito da Unidade JSMP Roberto da Costa, e de Sahe Da Siliva.

Esperamos que académicos de Direito, os juízes, advogados, políticos, burocratas e estudantes timorenses considerem este livro útil para a construção do estado que todos nós desejamos e a que os nossos antepassados aspiravam há muitas décadas. Eu sei que os meus alunos da Universidade de Stanford e eu estamos inspirados pelo projeto de construção do Estado que cada um de vós abraçou, assim como os nossos parceiros da USAID, da Embaixada dos EUA e da Fundação da Ásia.

Erik Jensen
Professor de Prática de Direito
Co-Diretor do Programa Estado de Direito
Stanford Law School
Palo Alto, California

INTRODUÇÃO

OBJECTIVO DO CAPÍTULO

- Apresentar o direito constitucional como um guia estrutural importante para a autoridade estatal

I. O QUE É DIREITO CONSTITUCIONAL?

A Constituição de Timor-Leste é uma normafundamental que estabelece os direitos básicos dos cidadãos de Timor-Leste e impõe limites para a atuação do governo. É essencialmente um plano de como o Estado deve funcionar. A criação de uma Constituição reflecte os valores e crenças de Timor-Leste. O respeito a esses valores e crenças podem ser percebidos em diversos momentos. Por exemplo, quando os funcionários do Estado são empossados, o juramento que prestam inclui a promessa de defenderem os princípios constitucionais e quando o Parlamento Nacional considera novas leis têm de avaliar se o projecto de lei viola a Constituição.

1. Por que razão se estudadireito constitucional?

O estudo do direito constitucional analisa as regras e princípios fundamentais que regem a estrutura e organização do Estado, principalmente os órgãos políticos, as suas competências e as relações entre os quatro órgãos de soberania: Presidente da República, Parlamento Nacional, Governo e Tribunais, tal como previsto no artigo 67 da Constituição de Timor-Leste. Para que o governo funcione bem, cada um dos órgãos do governo tem de ser capaz de actuar com eficácia na sua zona, ou área, de influência. Por outro lado, um órgão do governo ao qual seja dada demasiada liberdade ou discricionariedade para fazer o que quiser pode se tornar uma força desestabilizadora que ameaça o Estado de direito. É importante que os estudantes entendam

profundamente o direito constitucional para avaliarem plenamente os limites e possibilidades do governo.

Além disso, os estudantes de direito constitucional podem optar por analisar a relação entre o Estado e o povo de Timor-Leste. Embora este não seja o foco principal do nosso livro, o estudo dos direitos constitucionais também deve fazer parte da formação de um advogado. Por exemplo, a Constituição de Timor-Leste estabelece a igualdade entre homens e mulheres, protecções jurídicas especiais para crianças e idosos, limites do poder do governo, mesmo durante um estado de emergência, e muitos outros direitos, liberdades e garantias pessoais.

II. VISÃO GERAL DO LIVRO

O objectivo deste livro é possibilitar aos estudantes uma melhor compreensão dos diferentes órgãos do Governo de Timor-Leste. O livro destaca também alguns dos mecanismos de controlo previstos na Constituição para que nenhuma parte do Governo se torne demasiado forte e retire poderes a outras partes do Governo ou ao povo de Timor-Leste. Este livro vai responder a questões como: o Presidente da República tem algum poder na definição do ramo judicial? Quais são os papéis do Presidente e do Primeiro-Ministro? Os membros do Parlamento Nacional são eleitos directamente pelo povo de Timor-Leste? Estas e outras questões serão desenvolvidas neste livro.

O livro abrange os seguintes órgãos de soberania do Estado: Presidente da República, Parlamento Nacional, Governo e Tribunais. Incluem-se neste livro resumos e excertos de dispositivos da Constituição de Timor-Leste, bem como de legislação complementar. Cada capítulo irá apresentar o papel de cada instituição governamental, com um breve histórico, e a forma como está distribuído o seu poder. Esses capítulos incluirão explicações, secções de leis aplicáveis e situações hipotéticas. Estes cenários vão permitir que os estudantes pensem contextualmente na lei e vão ajudá-los a compreender a lei de uma forma mais profunda.

CAPÍTULO UM: A PRESIDÊNCIA

OBJECTIVOS DO CAPÍTULO

- Analisar o papel do Presidente
- Compreender como é escolhido o Presidente
- Explicar o processo posterior à renúncia ou destituição do Presidente
- Mostrar a relação entre a presidência e os outros órgãos do Estado
- Conhecer as estruturas governamentais que compõem a presidência

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO

- O Presidente da República é o Chefe de Estado num sistema semi-presidencialista.
- Depois de o Parlamento Nacional aprovar uma lei, o Presidente pode promulgá-la ou vetá-la. Pode também solicitar a apreciação preventiva e a fiscalização abstracta das leis.
- O Presidente dispõe de uma série de poderes de nomeação.
- O Presidente pode negociar tratados e nomear o pessoal das relações internacionais.
- O Presidente pode conceder indultos a pessoas condenadas e comutar penas de prisão.
- Existem requisitos de elegibilidade para os candidatos à Presidência.
- Um presidente pode renunciar ou ser destituído do cargo em determinadas condições. Dispõe de imunidade em relação a quaisquer actos oficiais durante o exercício do seu mandato.
- O Presidente é assistido nas suas funções por um grupo de órgãos e serviços em que se incluem a casa civil, a casa militar, os elementos do secretariado pessoal do Presidente e o conselho de administração.[1]

[1] Lei 3/2011 (1 de Junho de 2011)

I. O PAPEL DO PRESIDENTE

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Conhecer o sistema de governo de Timor-Leste enquanto sistema semi-presidencialista
- Apresentar a história da presidência de Timor-Leste

Constituição de Timor-Leste

Artigo 74.º
(Definição)

1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas.

2. O Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas.

O governo de Timor-Leste é considerado um sistema semi-presidencialista de governo. Num sistema semi-presidencialista existe um Presidente e uma Assembleia Parlamentar eleita pelo povo. O Governo é o órgão politicamente responsável perante o Presidente e a Assembleia.

O Presidente é um órgão político de uma única pessoa, um funcionário eleito pelo povo que representa o povo de Timor-Leste. Ao contrário do que ocorre num sistema presidencialista, o Presidente não participa no Governo. O Governo, liderado por um Primeiro-Ministro, é o órgão responsável pela condução da política geral do país de forma autónoma do Presidente. O Governo é responsável perante o Presidente e o Parlamento e pode ser demitido por decisão do Parlamento ou do Presidente. Por último, tal como o Presidente, também o Parlamento é eleito por voto popular. O Parlamento é o órgão legislativo do Estado que representa todo o povo de Timor-Leste. O Parlamento exerce poderes importantes de supervisão do Governo que podem resultar na demissão do Governo. O Parlamento não pode demitir o Presidente, mas o Presidente tem poderes para destituir o Parlamento.

Nesse sentido, um sistema semi-presidencialista difere de uma república parlamentar em que o presidente actua simplesmente como figura cerimonial e o Primeiro-Ministro, enquanto chefe de Governo, detém os poderes legislativo e executivo. Um sistema semi-presidencialista também difere de um sistema presidencialista em que o Presidente tem poderes executivos sem ter de os partilhar com o Primeiro-Ministro.

1. História

Desde 28 de Novembro de 1975, Timor-Leste teve, até hoje,cinco Presidentes da República. Os dois primeiros presidentes ocuparam o cargo durante a guerra contra a Indonésia, que invadiu e ocupou o Timor-Leste nove dias após a declaração da independência de Portugal.

Francisco Xavier do Amaral

Depois de Timor-Leste ter feito uma declaração unilateral de independência de Portugal em 1975, Francisco Xavier do Amaral foi empossado como a primeira pessoa a ocupar o cargo de Presidente. O mandato de Amaral como presidente foi relativamente curto uma vez que a invasão indonésia obrigou-o a fugir para as montanhas junto com outros membros do governo em Dezembro do mesmo ano. Tendo sido fundador da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), foi expulso do partido devido a divergências sobre a melhor estratégia de oposição à ocupação indonésia, em Setembro de 1977.

Amaral foi capturado pelas forças indonésias em 1978 e colocado sob prisão domiciliária em Bali e depois em Jacarta até a Indonésia se retirar de Timor-Leste em 1999. Em abril de 2002, Amaral concorreu contra Xanana Gusmão nas eleições presidenciais e foi pesadamente derrotado. Concorreu novamente às eleições presidenciais de 2007 e ficou em quarto lugar. Concorreu ainda na campanha eleitoral de 2012, mas faleceu durante a mesma devido a doença prolongada.

Nicolau dos Reis Lobato

Nicolau dos Reis Lobato foi nomeado Primeiro-Ministro de Timor-Leste a 28 de Novembro de 1975. Lobato foi eleito Presidente pelo Comité Central da FRETILINao final do

ano de 1977. Permaneceria como Presidente até o último dia de 1978, dia em que foi emboscado e morto pelas forças especiais indonésias.

Xanana Gusmão

Xanana Gusmão foi o primeiro Presidente da República Democrática de Timor-Leste independente. O seu mandato teve início após a restauração da independência da RDTL, a 20 de Maio de 2002, e terminou a 20 de Maio de 2007.

Após a invasão pela Indonésia, Gusmão esteve fortemente envolvido na organização de acções de resistência, tendo-lhe sido atribuído o mérito final pelo êxito do movimento. De 1983 até à sua captura pela Indonésia, em 1992, foi o comandante da resistência armada de Timor-Leste. Fundou e liderou o Conselho Nacional da Resistência Maubere, rebatizado mais tarde como Conselho Nacional da Resistência Timorense, até este ser dissolvido em 2001. Devido ao papel que teve na resistência, Xanana Gusmão foi preso em Novembro de 1992 e foi julgado e condenado por acusações diversas. Permaneceu na prisão de Cipinang de Jacarta até meados de 1999, ano em que foi transferido para prisão domiciliária em Jacarta antes de ser finalmente libertado e autorizado a deixar a Indonésia na sequência dos acontecimentos de Setembro de 1999 em Timor-Leste.

Enquanto esteve na prisão de Cipinang de Jacarta, Xanana Gusmão continuou a liderar a resistência contra a Indonésia como Presidente do Conselho Nacional da Resistência Timorense. Quando regressou a Timor-Leste era uma figura-chave na reconstrução de um Timor-Leste devastado pela guerra e um interlocutor chave com a administração das Nações Unidas que governou Timor-Leste até Maio de 2002. O Conselho Nacional da Resistência Timorense foi dissolvido em 2001, originando diversos partidos políticos com agendas políticas próprias. Gusmão continuou a ser uma figura-chave durante o período de transição da UNTAET e foi eleito como Presidente do Conselho Nacional, precursor da Assembleia Constituinte, em Outubro de 2000. Em 2002 ganhou as primeiras eleições presidenciais com 82,7 por cento dos votos. Antes das eleições de 2007, formou um novo partido político, o Conselho Nacional de Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), que contestou as eleições parlamentares, o CNRT assegurou 24 por cento dos votos e foi convidado pelo Presidente recém-eleito a constituir

governo depois de formarem uma aliança de partidos no Parlamento recém-eleito. Quando assim fez, Gusmão tornou-se o Primeiro-Ministro de Timor-Leste, a 8 de Agosto de 2007.

José Manuel Ramos-Horta

Com a sua eleição em 2007, Ramos-Horta foi o segundo Presidente de Timor-Leste depois da independência da Indonésia. Foi co-destinatário do Prémio Nobel da Paz em 1996, em conjunto com o então bispo de Díli. Ramos-Horta foi fundador e anterior membro da FRETILIN e foi para o exílio em Dezembro de 1975. Tornou-se numa figurachave da resistência no exterior e foi o porta-voz do CNRT durante a ocupação indonésia de Timor-Leste. Ramos-Horta demitiu-se da FRETILIN em 1988 e, desde então, não se juntou a nenhum partido político, mas continuou a ser uma figura política chave. Foi o primeiro Ministro dos Negócios Estrangeiros sob um Governo da FRETILIN e Ministro da Defesa em 2006. Foi Primeiro-Ministro de 2006 a 2007, na sequência da demissão do Primeiro-Ministro.

Em Fevereiro de 2008, Ramos-Horta foi gravemente ferido numa tentativa de assassinato. Durante a sua recuperação, entre Fevereiro e Abril de 2008, o Vice-Presidente e o Presidente do Parlamento Nacional, Vicente Guterres e Fernando de Araújo, interviram como presidentes em exercício. A 17 de Abril de 2008, Ramos-Horta assumiu novamente as suas funções de Presidente.

Taur Matan Ruak

Taur Matan Ruak ficou em segundo lugar na primeira volta das eleições presidenciais de 2012, à frente de Ramos-Horta, mas com menos votos do que o candidato da FRETILIN Lú Olo. Como nenhum candidato obteve a maioria absoluta na primeira volta, houve uma segunda volta de votação entre os dois candidatos mais votados. Na segunda volta Taur Matan Ruak ganhou a presidência por uma ampla maioria dos votos.

Internacionalmente conhecido pelo seu nome de guerra "Taur Matan Ruak" ou TMR (tétum para "dois olhos aguçados"), o nome que recebeu ao nascer foi José Maria Vasconcelos, na pequena aldeia de Osso Huna, no distrito de Baucau, em 1956, embora tenha passado grande parte da sua infância em Díli. Em 1975, quando a Indonésia invadiu Timor-Leste, o TMR juntou-se ao braço armado da FRETILIN, FALINTIL e lutou com eles contra o exército invasor. Em

1978, a última base das FALINTIL, localizada no Monte Matebian, foi destruída pelos indonésios. TMR sobreviveu a esta derrota e conseguiu fugir e reagrupar-se com outros membros das FALINTIL para começar uma nova campanha de guerrilha. Com o tempo subiu na hierarquia e em 1998 era o Comandante das FALINTIL. Após a conquista da independência tornou-se o Chefe das Forças Armadas. Nessa função, supervisionou a integração de uma grande parte das FALINTIL nas novas forças armadas de Timor-Leste, as F-FDTL. Em Outubro de 2011, TMR renunciou a seu posto no exército a fim de ser elegível para concorrer às eleições. Foi formalmente empossado como Presidente à meia-noite no 10.º aniversário da independência de Timor-Leste, a 20 de Maio de 2012.

II. PODERES E DEVERES

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender os poderes de promulgação e veto do Presidente
- Compreender os poderes de dissolução e nomeação do presidente
- Compreender os poderes de fiscalização preventiva ou fiscalização abstracta
- Saber sobre a capacidade do Presidente de declarar guerra, negociar tratados e nomear o pessoal das relações internacionais
- Compreender a capacidade do Presidente de indultar crimes e comutar penas de prisão
- Comparar os poderes de indulto/comutação do Presidente com os poderes de amnistia do Parlamento Nacional
- Discutir as restrições relativas aos poderes de nomeação e de destituição de um Presidente interino

1. Legislativos

Constituição de Timor-Leste

Artigo 85.º
(Competência própria)

Compete exclusivamente ao Presidente da República:

a) Promulgar os diplomas legislativos e mandar publicar as resoluções do Parlamento Nacional que aprovem acordos e ratifiquem tratados e convenções internacionais;
c) Exercer o direito de veto relativamente a qualquer diploma legislativo, no prazo de 30 dias a contar da sua recepção;

O Parlamento Nacional e o Governo detêm os poderes legislativos. O Presidente não tem poderes legislativos, mas desempenha um papel importante no processo legislativo através dos seus poderes de promulgação e veto.

Depois de o Parlamento Nacional aprovar um projecto de lei (consulte o capítulo do Parlamento Nacional para obter mais informações a este respeito), o Presidente tem trinta dias para promulgá-lo ou usar os seus poderes de veto para se opor ao projecto de lei.

Em relação às leis recebidas do Governo, o Presidente tem um período ligeiramente mais longo de tempo (quarenta dias) para decidir se as promulga ou se as veta. Uma vez que o Governo tende a ter leis mais técnicas e especializadas, os dez dias adicionais dão ao Presidente mais algum tempo para considerar o projecto de lei.

Promulgação

O Presidente é responsável pela promulgação de leis depois de as receber do Parlamento Nacional ou do Governo. A **promulgação** é o acto de publicar formalmente uma nova lei que declara que a lei foi aprovada através do próprio processo constitucional. A promulgação é também uma expressão dos poderes de supervisão exercidos pelo Presidente sobre (os poderes legislativos) o Parlamento e o Governo. Este poder de supervisão é também exercido através do poder de veto. O poder de veto será discutido mais adiante no texto.

Separação de Poderes

A Separação de Poderes é um modelo de autoridade política em que esta está dividida em órgãos independentes, cada um com as suas próprias responsabilidades. Desta forma, nenhum órgão único pode assumir o controlo integral do Governo.

Tradicionalmente, esta separação ocorre entre três poderes: o executivo (o Presidente e o Primeiro-Ministro), o legislativo (Parlamento) e o judiciário (tribunais). Isto é muitas vezes referido como "sistema tripartido". Muitos países em todo o mundo têm um governo moldado pelo sistema tripartido, incluindo Timor-Leste, França e Estados Unidos da América.

No sistema tripartido, o Poder Legislativo é responsável pela elaboração e aprovação de leis, o Poder Executivo é responsável pela execução e cumprimento das leis aprovadas pelo Parlamento e o judiciário tem a responsabilidade da interpretação da lei e da decisão de como as leis se aplicam numa situação particular.

Mecanismos de controlo ("Freios e contrapesos")

Os mecanismos de controlo ou "freios e contrapesos" são um sistema que é muitas vezes aplicado com separação de poderes e que ajuda a impedir que algum poder do Governo obtenha demasiado controlo. Neste sistema é dado algum poder a cada ramo de limitação dos outros ramos.

Nos termos da Constituição timorense cada ramo do Governo tem uma forma de "controlar" cada um dos outros ramos. Por exemplo, o Presidente tem o poder de vetar uma lei aprovada pelo Parlamento Nacional. Portanto, o veto serve como um "controlo" do poder da legislatura. Os tribunais também têm a capacidade de controlar o poder da legislatura. O artigo 126.º da Constituição prevê que o Supremo Tribunal de Justiça tenha poderes para rever as leis de modo a determinar se são ou não constitucionais.

A legislatura e o Presidente também têm uma forma de controlar o poder dos tribunais, uma vez que tanto o Presidente como o Parlamento Nacional têm o direito de nomear um membro para o Conselho Superior da Magistratura Judicial, que escolhe todos menos um dos membros do Supremo Tribunal de Justiça (o outro sendo escolhido directamente pelo Parlamento Nacional).

Por último, os tribunais e a legislatura têm formas de controlar o Presidente no sentido em que a legislatura pode iniciar um processo penal contra o Presidente e o Supremo Tribunal de Justiça tem autoridade para julgar o Presidente em tal processo.

Veto

Um Presidente também pode vetar um acto legislativo. O veto é um controlo significativo do Poder Legislativo do Parlamento. O **veto** significa que, com base em fundamentos substantivos, o Presidente não concorda com a lei. No caso das leis do Parlamento, o Presidente solicita ao Parlamento Nacional que faça uma nova apreciação da lei. Se o Parlamento Nacional não ratificar o projecto de lei após o veto do Presidente, o projecto de lei não é aprovado e não se torna lei. O Presidente pode pensar que determinada lei não constitui uma prioridade para o país e pode vetar o projecto de lei de modo a que o Parlamento Nacional reconsidere se a implementação da lei serve os melhores interesses do povo de Timor-Leste.

Juntamente com o veto, o Presidente deve anexar uma explicação por escrito que apresente as suas razões e justificativas para vetar a lei. Nessa declaração de veto, se o Presidente concordar com o conceito geral do projecto de lei, mas não concordar com partes específicas do mesmo, o Presidente irá provavelmente comunicar na declaração ao Parlamento Nacional as suas revisões desejadas. Esta declaração é utilizada para que seja claro aquilo que o Presidente gostaria de ver alterado na lei. Após o recebimento do veto oficial e da declaração de veto, o Parlamento Nacional procede a uma votação para ver se o veto do Presidente pode ser derrubado. Se o Parlamento Nacional confirmar o voto por maioria absoluta de seus membros, a aprovação da lei é ratificada e o veto do Presidente é indiferente e irrelevante. Ou seja, independentemente do veto do Presidente, a lei torna-se lei obrigatória e o Presidente tem de promulgar a legislação no prazo de oito dias da votação de ratificação.

Em relação a decretos-lei recebidos do Governo, o Presidente pode promulgá-los ou vetá-los. A Constituição não permite que o Presidente solicite ao Governo que faça uma nova apreciação do decreto-lei. Por conseguinte, o Governo não pode derrubar o veto do Presidente.

Leis de terras

Em Fevereiro de 2012 o Parlamento aprovou três leis que dizem respeito à terra em Timor-Leste. Essas leis incluíam muitas disposições controversas e difíceis e foram debatidas durante quase dois anos. Essas três leis são a Lei de Terras (Decreto Parlamentar n.º 69/II), a Lei das Expropriações (Decreto Parlamentar n.º 70/II) e a Lei do Fundo Financeiro Imobiliário (Decreto Parlamentar n.º 71/II).

A 20 de Março de 2012 o Presidente Ramos-Horta devolveu estas três leis ao Parlamento acompanhadas de cartas de veto. Em relação a cada lei, o Presidente indicou várias preocupações. Muitas destas preocupações focaram definições pobres dos termos e disposições pouco claras. Por exemplo, o Presidente estava preocupado com o facto de a Lei das Expropriações, que foi criada para explicar quando é que o Governo poderia confiscar a propriedade privada para o bem público (tal como no caso da construção de uma nova estrada): (1) não ter uma definição da expressão "interesse público"; (2) não ser clara sobre se o Estado poderia ou não vender ou arrendar terrenos que tivesse expropriado; e (3) não limitar as expropriações a casos excepcionais.

Em relação às leis relacionadas com os tópicos do artigo 95.º da Constituição que foram vetadas pelo Presidente, para derrubar o veto, o Parlamento Nacional tem de confirmar o seu voto reunindo o Parlamento para aprovar a lei com o apoio da maioria de dois terços dos membros presentes e desde que os votos a favor excedam a maioria absoluta de todos os membros. Como se deve lembrar, a ratificação de leis normais normalmente só necessita de uma maioria absoluta do Parlamento Nacional. Por outras palavras, se o Parlamento Nacional tiver 65 lugares e toda a gente estiver presente para votar, um projecto de lei que não diga respeito às matérias enumeradas no artigo 95.º da Constituição pode ser ratificado se pelo menos mais um legislador votar a favor do projecto de lei e não contra ele, por exemplo, se houverem 33 votos a favor do projecto de lei e 32 votos contra o projecto de lei. Em relação a um projecto de lei sobre as matérias enumeradas no artigo 95.º, se dos sessenta e cinco deputados, sessenta e três (63) estivessem presentes para votar, pelo menos (42) quarenta e dois deputados teriam de votar a favor para confirmar a legislação. Uma vez que (42) quarenta e dois (dois terços dos deputados presentes) excede a maioria absoluta dos deputados (33), o veto é derrubado.

A maioria dos tópicos do artigo 95.º da Constituição aborda direitos essenciais das pessoas ou funções básicas do Governo. Alterações a estes elementos fundamentais da sociedade teriam efeitos drásticos, portanto os elevados requisitos para a ratificação asseguram que esses direitos e protecções consagrados na Constituição só possam ser modificados por maioria de dois terços.

Veto indirecto

Um "**veto indirecto**" é o que acontece quando o Presidente não promulga uma lei, mas também não a veta formalmente, ignorando-a simplesmente para que não se torne lei. A redacção do artigo 85.º da Constituição, que abrange os poderes de promulgação e veto, não parece deixar qualquer espaço para um veto indirecto. O Presidente de Timor-Leste tem de promulgar ou vetar uma lei.

Sessões extraordinárias do Parlamento Nacional

O Presidente pode convocar **sessões extraordinárias do Parlamento Nacional** se existirem razões fundamentais de interesse nacional que as justifiquem. As possíveis razões para as sessões extraordinárias podem incluir a necessidade de concluir assuntos importantes não acabados. Por exemplo, o Parlamento pode requerer mais tempo para terminar um debate e votar sobre o orçamento anual. O Parlamento também pode ter de efectuar grandes alterações legislativas em resposta a eventos actuais que ocorram fora da sessão legislativa normal. Um exemplo desta situação seria a necessidade de se ajustar o orçamento em virtude de contracções económicas dramáticas. O Presidente poderia também convocar uma sessão extraordinária para tratar de emergências. Estas podem ser catástrofes naturais e ameaças como uma grande inundação, tufão, ou guerra. Por exemplo, em meados de Fevereiro de 2008 foram convocadas algumas sessões extraordinárias do Parlamento Nacional para renovar o estado de emergência necessário para lidar com as consequências da tentativa de assassinato do Presidente e do Primeiro-Ministro.

Dissolução

Constituição de Timor-Leste

Artigo 86.º
(Competência quanto a outros órgãos)

Compete ao Presidente da República relativamente aos outros órgãos:

…

f) Dissolver o Parlamento Nacional, em caso de grave crise institucional que não permita a formação de governo ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado por um período superior a sessenta dias, com audição prévia dos partidos políticos que nele tenham assento e ouvido o Conselho de Estado, sob pena de inexistência jurídica do acto de dissolução, tendo em conta disposto no artigo 100.º;

O Presidente pode dissolver o Parlamento Nacional em casos de "grave crise institucional" que persista por mais de sessenta dias. Para tal acto dramático, o Presidente é

obrigado a consultar os partidos políticos com assento no Parlamento e o Conselho de Estado, mas a forma da consulta não é delineada de maneira explícita na Constituição.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 100.º
(Dissolução)

1. O Parlamento Nacional não pode ser dissolvido nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência, sob pena de inexistência jurídica do acto de dissolução.

2. A dissolução do Parlamento Nacional não prejudica a subsistência do mandato dos Deputados até à primeira reunião do Parlamento após as subsequentes eleições.

Com este possível confronto entre o Presidente e o Parlamento, a Constituição estabelece restrições ao poder de dissolver o Parlamento no n.º 1 do artigo 100.º. Esses limites são que o Parlamento não pode ser dissolvido nos seis meses seguintes à sua eleição, durante o último semestre do mandato do Presidente, ou durante um estado de sítio/emergência. A razão por detrás destas restrições é principalmente evitar a concentração de poder no Presidente, preservando o órgão legislativo como um controlo viável da sua autoridade. Os três períodos de tempo do n.º 1 foram encarados como momentos particularmente vulneráveis a uma expansão de poderes. Um Presidente que considere os deputados do Parlamento Nacional recentemente eleitos como sendo contra os seus interesses pode sentir-se tentado a dissolvê-lo antes mesmo de este poder tratar de qualquer assunto.

Em segundo lugar, à medida que o mandato de um Presidente se vai aproximando do seu final (especialmente se não estiver a concorrer para outro mandato), a tentação de expandir o seu mandato através do Parlamento Nacional torna-se maior. Por último, num estado de emergência o Presidente já terá poderes expansivos, por conseguinte, a presença do Parlamento Nacional é particularmente necessária como mecanismo de supervisão durante o estado de emergência. Respeitando a necessidade de o Presidente tomar providências decisivas numa situação de crise,

a legislatura mantém o Presidente responsável e consciente dos limites relativamente aos poderes de emergência.

Apreciação preventiva e fiscalização abstracta

Constituição de Timor-Leste

Artigo 85.º
(Competência própria)

Compete exclusivamente ao Presidente da República:

…

e) Requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação preventiva e a fiscalização abstracta da constitucionalidade das normas, bem como a verificação da inconstitucionalidade por omissão;

Uma das responsabilidades do Presidente é garantir que outras instituições do Estado cumpram a Constituição. Para assegurar o cumprimento, caso o Presidente tenha dúvidas sobre a constitucionalidade de um acto legislativo aprovado pelo Parlamento ou Governo, pode requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a revisão da sua constitucionalidade.

Quando o Presidente recebe um acto legislativo do Parlamento ou do Governo para ser promulgado, se o Presidente estiver preocupado com a sua inconstitucionalidade, pode requerer ao Supremo Tribunal de Justiça que reveja a legislação relativamente à sua constitucionalidade antes de promulgar a lei. Esse fenômeno se chama**fiscalização preventiva** porque tem lugar antes de a lei entrar em vigor.

Se o Tribunal determinar que o acto legislativo é inconstitucional, o Presidente tem de vetar a lei e devolvê-la ao Parlamento ou ao Governo para revisão.

Mas esta não é a única situação em que o Supremo Tribunal de Justiça pode rever a constitucionalidade de um acto. Depois de um acto ser publicado, o Presidente, bem como outros intervenientes estatais, pode pedir ao Supremo Tribunal de Justiça que analise a constitucionalidade de uma lei com base no texto da lei. Esse fenômeno se chama **fiscalização abstracta** porque permite ao Supremo Tribunal de Justiça avaliar a constitucionalidade de um

acto, mesmo que nenhum indivíduo tenha sido realmente afectado pela lei (alínea a) do n.º 1 do artigo 126.º e artigo 150.º da Constituição.

É importante destacar que a fiscalização preventiva ocorre em relação a actos legislativos que sejam enviados para o Presidente para promulgação. A fiscalização abstracta, por outro lado, pode ocorrer em relação a "actos legislativos e normativos" (alínea a) do n.º 1 do artigo 126.º da Constituição, o que é uma definição mais ampla.

O Supremo Tribunal de Justiça desempenha este papel fundamental informando o Presidente de todas as violações das disposições constitucionais. O Supremo Tribunal de Justiça fornece também ao Presidente uma análise de todos os problemas constitucionais que possam surgir por determinadas disposições da Constituição *não* serem cumpridas ou *não* estarem previstas. O Presidente deve estar ciente de que esta apreciação preventiva não deve ser usada de forma excessiva. Deve reservar esta fiscalização abstracta para projectos de lei que sejam particularmente importantes ou que, obviamente, impliquem questões constitucionais. Isso porque, em primeiro lugar, o princípio da separação de poderes seria violado caso o poder judiciário se envolvesse demasiado nas funções dos outros poderes. Em segundo lugar, os tribunais de Timor-Leste são muito ocupados e enfrentam problemas de capacidade em termos de recursos humanos. Por conseguinte, envolver o Tribunal Supremo de Justiça, muitas vezes envolvido na fiscalização abstracta, seria ineficiente porque tal iria dificultar a capacidade dos tribunais de proporcionarem justiça aos litigantes em tempo oportuno.

Exemplos de leis que o Presidente da República apresentou ao Tribunal de Recurso para apreciação preventiva e fiscalização abstracta incluem leis que abordam questões de separação de poderes e leis orçamentárias.

Pergunta

O Parlamento Nacional aprova o orçamento para o ano e envia-o ao Presidente para assinar. Após uma análise inicial, o Presidente questiona se algumas das despesas orçamentadas são constitucionais. Em relação a outras rubricas orçamentais, o Presidente simplesmente não concorda com as escolhas políticas feitas pelo Parlamento Nacional.

1) O que pode o Presidente fazer para saber se as rubricas orçamentais são constitucionais?

2) O que deve o Presidente fazer se concordar com o orçamento?

3) Que opções tem o Presidente na rejeição do orçamento?

Respostas e Explicações

1) O Presidente pode enviar as rubricas orçamentais em questão para o tribunal superior para **apreciação preventiva**. Por enquanto, até o Supremo Tribunal de Timor-Leste ser estabelecido, este tipo de questões de constitucionalidade é tratado pelo Tribunal de Recurso. Os juízes do Tribunal de Recurso poderão aconselhar o Presidente sobre se as rubricas orçamentais estão ou não em conformidade com o exigido pela Constituição, ou se existem normas constitucionais que o orçamento viola ou não cumpre.

2) Se o Presidente não tiver dúvidas sobre o projecto de lei do orçamento, deve **promulgá-lo**.

3) Segundo a sua autoridade nos termos do artigo 85.º, o Presidente tem a opção de rejeitar completamente o projecto de lei. É este o **veto** presidencial. O Presidente enviaria novamente o projecto de lei ao Parlamento Nacional, juntamente com uma explicação escrita sobre o motivo pelo qual o projecto foi vetado.

2. Nomeação

Constituição de Timor-Leste

Artigo 85.º
(Competência própria)

Compete exclusivamente ao Presidente da República:

…

d) Nomear e empossar o Primeiro-Ministro indigitado pelo partido ou aliança

dos partidos com maioria parlamentar, ouvidos os partidos políticos representados no Parlamento Nacional;

O Presidente tem diversos poderes de nomeação ao abrigo da Constituição. Primeiramente, o Presidente nomeia e empossa o Primeiro-Ministro designado pela maioria parlamentar. O Primeiro-Ministro é, muitas vezes, o líder do partido majoritário ou do maior partido de uma coligação que forma uma maioria parlamentar. Uma vez que Timor-Leste tem muitos partidos políticos que participam nas eleições, não é incomum que o apoio do Primeiro-Ministro surja de uma coligação de partidos. Por exemplo, durante o Governo do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, Gusmão era o líder do *Conselho Nacional de Reconstrução de Timor-Leste* ou CNRT, que ganhou cerca de 24% dos votos. Embora a Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente, ou FRETILIN, tenha ganho cerca de 29% dos votos, o Presidente Ramos-Horta convidou Gusmão a formar um Governo. Nem o CNRT nem a FRETILIN tinham maioria absoluta, mas o CNRT conseguiu formar uma coligação com partidos menores para criar uma maioria no Parlamento. Nos termos da alínea "g" do artigo 86.º da Constituição, o Presidente também demite o Primeiro-Ministro depois de o Parlamento Nacional rejeitar duas vezes consecutivas o programa do Governo. A rejeição do programa do Governo funciona como um sinal do Parlamento Nacional de falta de confiança no Governo.

O Presidente é também responsável por nomear dois membros para o Conselho Superior de Defesa e Segurança, o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, o Procurador-Geral, cinco membros para o Conselho de Estado, um membro para o Conselho Superior da Magistratura Judicial e um membro para o Conselho Superior do Ministério Público. Nomeia ainda o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas. Na sequência das propostas do Primeiro-Ministro, o Presidente também nomeia e demite membros do Governo em geral.

Há várias questões de nomeação importantes. Primeiro, pode um Presidente simplesmente recusar-se a preencher um gabinete governamental e deixá-lo vazio? A Constituição não prevê qualquer mecanismo legal para o Parlamento Nacional obrigar o Presidente a nomear funcionários do Governo. O Presidente tem interesse em que o Governo disponha de pessoal adequado que cumpra todas as suas funções, mas pode atrasar uma

nomeação por razões estratégicas, por exemplo, para aguardar por melhores candidatos, ou pode utilizar a nomeação para potenciar acções desejadas noutras instituições governamentais. Uma questão relacionada é se o Presidente pode ou não recusar-se a nomear um funcionário proposto pelo Primeiro-Ministro. Nenhum Presidente timorense tomou até agora essa posição, mas pode acontecer no futuro. Uma vez que o Primeiro-Ministro tem o apoio do Parlamento Nacional, um Presidente que opte por recusar um funcionário proposto teria de estar ciente das possíveis consequências. A situação inversa também não é clara: se o Presidente pode ou não se recusar a demitir um funcionário que o Primeiro-Ministro pretendademitir.

3. Guerra e Negócios Estrangeiros

Poderes de Guerra

Constituição de Timor-Leste

Artigo 87.º
(Competência nas relações internacionais)

Compete ao Presidente da República, no domínio das relações internacionais:

a) Declarar a guerra, em caso de agressão efectiva ou iminente, e fazer a paz, sob proposta do Governo, ouvido o Conselho Superior de Defesa e Segurança e mediante autorização do Parlamento Nacional ou da sua Comissão Permanente;
b) Nomear e exonerar embaixadores, representantes permanentes e enviados extraordinários, sob proposta do Governo;
c) Receber as cartas credenciais e aceitar a acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros;
d) Conduzir, em concertação com o Governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança.

A Constituição confere poderes substanciais ao Gabinete da Presidência para lidar com outros países, tanto em tempo de paz como de guerra. O Presidente é o Comandante Supremo das Forças Armadas, bem como o dirigente do Conselho Superior de Defesa e Segurança e do Conselho de Estado. Pode declarar guerra ou estado de emergência/sítio depois de consultar o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança e mediante autorização do

Parlamento Nacional. Esta exigência de consulta e autorização foi instituída na estrutura constitucional como uma forma de garantir que os poderes de guerra do Presidente são utilizados de uma forma responsável e sensata.

Um exemplo da autorização do Parlamento Nacional encontra-se na Lei 01/2008 (Autoriza o Presidente da República a Declarar o Estado de Sítio). Esta autorização particular foi criada pelo Parlamento de modo a durar quarenta e oito horas. Para ser renovada, o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança têm de ser novamente consultados e o Parlamento Nacional tem de dar nova autorização. Nesta autorização, o Presidente da República é autorizado a suspender o direito à liberdade de movimento sob a forma de um recolher obrigatório entre as 20:00 e as 6:00 horas, bem como a liberdade de reunião e de manifestação. O poder do Presidente de reduzir as liberdades neste tipo de situações é substancial mas não é absoluta. Alguns direitos fundamentais foram garantidos de modo a não serem afectados pelo estado de sítio, tais como o direito à vida, o direito a não ser sujeito a tortura, entre outros.

Nomeações das Relações Internacionais

Após proposta do Governo, o Presidente tem o poder de nomear e demitir embaixadores, representantes permanentes e enviados especiais para a condução das relações internacionais. Por um lado, este poder de nomeação pode ser considerado em larga medida como de mera formalidade,uma vez que o Governo espera que o Presidente aprove os funcionários propostos. Todavia, o Presidente é o Chefe e Representante do Estado, portanto o Presidente deve ter uma palavra a dizer sobre se os funcionários propostos devem ou não representar o Estado timorense.

No futuro, um Presidente pode decidir testar a sua capacidade constitucional de se recusar a nomear. Nessa altura, os tribunais terão de decidir se o poder de nomeação é mais do que uma formalidade. Por outras palavras, o poder de nomeação presidencial pode conferir ao Presidente a capacidade de rejeitar candidatos a cargos que tenham sido propostos pelo Governo, mas ainda não é claro que assim seja, uma vez que tal ainda não foi legalmente testado.

Negociação de tratados

O Presidente pode realizar negociações em nome de Timor-Leste no sentido da conclusão de acordos internacionais sobre questões de segurança e defesa, de mútuo acordo com o Governo. Este poder sobre os tratados é partilhado com o Governo. É importante lembrar que o Governo é o responsável pela definição da política externa do país.

4. Indultos e comutações

Constituição de Timor-Leste

Artigo 85.º
(Competência própria)

Compete exclusivamente ao Presidente da República:

…

i) Indultar e comutar penas, ouvido o Governo;

O Presidente pode conceder indultos e comutar penas de prisão. Quando o Presidente concede um **indulto**, está (1) a perdoar a pessoa do crime, e (2) a cancelar qualquer punição associada a esse crime. Os indultos têm sido utilizados em todo o mundo numa variedade de situações, por exemplo: para uma pessoa injustamente condenada por um crime, para uma pessoa condenada por uma acção em relação à qual o Presidente pensa que não deve ser considerada um crime; ou para uma situação em que manter uma pessoa particular culpada ameaça a paz nacional ou o progresso. Quando o Presidente **comuta** uma pena, não dá qualquer perdão, somente reduz a pena. Isto é mais apropriado do que um indulto se, por exemplo, alguém receber uma pena de prisão inadequadamente longa. Estes poderes, no seu conjunto, bem como o poder de conceder uma suspensão temporária da execução da pena (adiar temporariamente a pena), são referidos como os poderes de clemência.

Em Timor-Leste, os indultos e comutações são normalmente programados para ocorrer conjuntamente com as celebrações de um feriado nacional, como o da Restauração da Independência, a 20 de Maio. O uso destes poderes deve ser cuidadosamente considerado devido ao seu potencial de enfraquecimento do Estado de Direito. Por exemplo, o Presidente José

Ramos-Horta indultou Gastão Salsinha e vinte e três outras pessoas em Agosto de 2010 que estiveram envolvidas nos ataques a ele e ao Primeiro-Ministro. Embora o Presidente tenha justificado a sua decisão como uma maneira de ajudar Timor-Leste a ultrapassar as dores do passado, alguns observadores expressaram a preocupação de que tal criasse uma cultura de impunidade.

O texto constitucional que refere "ouvido o Governo", sugere que o Presidente deve ouvir o conselho do Governo, mas não exige que o Presidente actue de acordo com esse conselho. Noutros países existe a convenção de que o Presidente normalmente age de acordo com esse conselho, mas isso desenvolve-se geralmente da convenção e do pragmatismo político. Não existe actualmente em Timor-Leste qualquer obrigação de ouvir o conselho do Governo, mas num evento em Díli do Projecto de Monitorização do Sector da Justiça em 2011, o Ministério da Justiça e os membros da sociedade civil expressaram a sua opinião de que deveria existir regulamentação que o exigisse.

É importante distinguir estes poderes de clemência presidencial de poderes parlamentares semelhantes. Enquanto o Presidente pode conceder um indulto ou comutar uma sentença, o Parlamento tem o poder de conceder a amnistia. A **amnistia** é o poder de estender um indulto, geralmente, a um grupo de pessoas, e na maioria das vezes por crimes políticos, *antes* de serem condenadas. Por outras palavras, o poder do Presidente de indulto/comutação entra em jogo depois de o sistema judicial condenar a pessoa. Em contrapartida, o poder de amnistia do Parlamento nos termos da alínea g) do n.º 3 do artigo 95.º permite que alguém seja isentado de um processo penal e que não haja qualquer registo legal do crime.

5. Poderes limitados de um Presidente interino

Constituição de Timor-Leste

Artigo 89.º
(Actos do Presidente da República interino)

O Presidente da República interino não pode praticar os actos previstos nas alíneas f), g), h), i), j), k), l), m), n) e o) do artigo 86.º

Artigo 86.º
(Competência quanto a outros órgãos)

Compete ao Presidente da República relativamente aos outros órgãos:

…

f) Dissolver o Parlamento Nacional, em caso de grave crise institucional que não permita a formação de governo ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado por um período superior a sessenta dias, com audição prévia dos partidos políticos que nele tenham assento e ouvido o Conselho de Estado, sob pena de inexistência jurídica do acto de dissolução, tendo em conta o disposto no artigo 100.º;

g) Demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro, quando o seu programa tenha sido rejeitado pela segunda vez consecutiva pelo Parlamento Nacional;

h) Nomear, empossar e exonerar os membros do Governo, sob proposta do Primeiro-Ministro, nos termos do n.o 2 do artigo 106.º;

i) Nomear dois membros para o Conselho Superior de Defesa e Segurança;

j) Nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e empossar o Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas;

k) Nomear o Procurador-Geral da República para um mandato de quatro anos;

l) Nomear e exonerar os Adjuntos do Procurador-Geral da República nos termos do n.º 6 do artigo 133.º;

m) Nomear e exonerar, sob proposta do Governo, o Chefe do Estado-Maior- General das Forças Armadas, o Vice-Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e os Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, ouvido, nos últimos casos, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas;

n) Nomear cinco membros do Conselho de Estado;

o) Nomear um membro para o Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público.

Segundo o artigo 89.º da Constituição, um Presidente da República interino *não* tem os poderes (f) a (o) do artigo 86.º, que são resumidos como se segue:

- (f) dissolver o Parlamento Nacional;

- (g) demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro depois de duas votações consecutivas para rejeitar o programa do Governo;
- (h) nomear e exonerar os membros do Governo;
- (i) nomear membros para o Conselho Superior de Defesa e Segurança;
- (j) nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e empossar o Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas;
- (k) nomear o Procurador-Geral da República;
- (l) nomear e exonerar o Adjunto do Procurador-Geral da República;
- (m) nomear e exonerar o Chefe do Estado-Maior-General, Vice-Chefe do Estado-Maior General e Chefes do Estado-Maior das Forças Armadas;
- (n) nomear os membros do Conselho de Estado, e
- (o) nomear um membro para o Conselho Superior da Magistratura Judicial e para oConselho Superior do Ministério Público.

A negação de todos estes poderes a um Presidente interino implica poderes de nomeação e exoneração de um Presidente devidamente eleito. Uma vez que o Presidente do Parlamento Nacional será quem sucederá um Presidente ausente, o artigo 89.º assegura que a doutrina da separação dos poderes continue a ser aplicada. Um Presidente interino, que tivesse ampla influência no Parlamento Nacional bem como os poderes de nomeação e exoneração do Presidente, constituiria uma ameaça ao Estado democrático de Direito.

Perguntas

Enquanto o Presidente actual se encontra a recuperar de um procedimento médico, o José Soares é o Presidente interino de Timor-Leste. No exercício do seu mandato tem conhecimento da condenação de Elias Gomes por peculato. Depois de analisar cuidadosamente o caso, Soares acredita que Gomes foi injustamente condenado e que existem provas sólidas de que Gomes foi apenas um bode expiatório.

1) Enquanto Presidente interino, quais são as opções de Soares para resolver a situação?

2) O que deve ter em conta Soares ao tomar a decisão de indulto ou comutação da pena?

Respostas e Explicações

1) Um Presidente interino tem o poder de indultar e comutar penas de prisão. O artigo 89.º da Constituição não impede um Presidente interino do exercício de determinados poderes de nomeação e exoneração, mas não há qualquer menção ao poder de indulto/comutação. Por outras palavras, o Soares pode optar por indultar Gomes em relação à sua condenação ou pode comutar a sentença de Gomes para um período de tempo mais curto.

2) É claro, Soares deve estar consciente de que o uso do poder de indulto ou comutação deve respeitar a doutrina da separação de poderes entre os poderes do Estado. De um modo geral, um Presidente não deve colocar o seu julgamento no lugar do dos tribunais, a menos que circunstâncias excepcionais de injustiça o exijam.

III. A ELEIÇÃO DO PRESIDENTE

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Conhecer os requisitos a cumprir para a qualificação de candidato presidencial
- Compreender o processo de eleição e posse de um Presidente
- Discutir os limites de tempo que um Presidente pode permanecer no cargo

1. Elegibilidade

Constituição de Timor-Leste

Artigo 75.º
(Elegibilidade)

1. Podem ser candidatos a Presidente da República os cidadãos timorenses que cumulativamente:

   a) Tenham cidadania originária;

   b) Possuam idade mínima de 35 anos;

   c) Estejam no pleno uso das suas capacidades;

   d) Tenham sido propostos por um mínimo de cinco mil cidadãos eleitores.

Para concorrer à presidência, o candidato tem de satisfazer os quatro requisitos do artigo 75.º. Primeiramente, tem de ser cidadão originário de Timor-Leste. Os cidadãos originários são pessoas que nasceram em Timor-Leste e seus territórios (conforme definido no n.º 2 do artigo 3.º da Parte 1 da Constituição). A cidadania originária também é dada às pessoas nascidas no estrangeiro quando tenham pai ou mãe timorenses (n.º 3 do artigo 3.º da Parte 1 da Constituição).

Em segundo lugar, o candidato tem de ter pelo menos trinta e cinco anos de idade. O requisito de idade é uma tentativa de garantir que o Presidente terá tido experiência de vida

suficiente antes de assumir esse cargo exigente. Um candidato jovem não terá provavelmente tanta experiência na política e em funções de liderança.

Em terceiro lugar, o candidato tem de estar "no pleno uso das suas capacidades". Isso requer que um candidato esteja mentalmente são.

Em quarto lugar, o candidato tem de ser proposto por um mínimo de cinco mil eleitores, com no mínimo cem assinaturas de cada distrito, o que garante que o candidato tenha o apoio de pelo menos um pequeno eleitorado em nível nacional, e isso filtra alguns candidatos. Esta filtragem preliminar do grupo de candidatos promove um funcionamento regular e eficiente do processo eleitoral e assegura que os candidatos têm um nível mínimo de credibilidade.

Além disso, o Presidente não pode exercer quaisquer outros cargos políticos ou funções públicas. (Parte 3, Título 1, artigos 68.º e 78.º). O Presidente da República não pode ser também o Presidente do Parlamento Nacional, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, Procurador-Geral ou um membro do Governo (n.º 1 do artigo 68.º do Título 1 da Parte 3). De facto, um indivíduo não pode ter *ao mesmo tempo* dois ou mais dos cargos indicados. Ter dois cargos independentes em momentos diferentes, claro, é aceitável, e muitos políticos de Timor-Leste já serviram o país em várias competências. Por exemplo, o Presidente Ramos-Horta foi também Primeiro-Ministro do país no passado. O n.º 2 deste artigo deixa em aberto a possibilidade de incompatibilidades adicionais a serem decididas pela lei. À medida que mais cargos políticos são criados ou os existentes são alterados, o n.º 2 assegura que as estruturas e equilíbrios de poder existentes se mantêm. Caso contrário, novos cargos podiam ser combinados com funções existentes como forma de acumular poder. O artigo 68.º impede os poderes estatais de se fundirem, a fim de preservar os mecanismos de controlo do Governo.

O Presidente da República também tem de recusar todas as oportunidades de emprego privadas. Isto não é somente para evitar conflitos de interesse, mas também para evitar qualquer aparência de impropriedade. O Presidente deve representar o povo de Timor-Leste, portanto não pode estar susceptível aos interesses privados. Além disso, a nível prático, o cargo de Presidente é uma função exigente e tudo o que distraia o Presidente das funções oficiais da presidência seria em detrimento da nação.

2. Eleição

O candidato que obtiver a maioria de votos válidos torna-se o Presidente da República. Qualquer cidadão com idade superior a 17 anos pode votar (n.º 1 do artigo 47.º do Título 2). Além disso, nos termos da Lei 07/2006[2] os cidadãos timorenses mantidos em instituições penitenciárias têm o direito de votar. Quando nenhum candidato receber mais de metade dos votos na primeira volta, uma segunda volta eleitoral ocorre trinta dias depois da primeira votação. Somente os dois candidatos com mais votos na primeira volta participam na segunda volta de votação.

Legislação complementar sobre os procedimentos da eleição presidencial pode ser encontrada na Lei 7/2006 (28 de Dezembro de 2006), intitulada "Lei Eleitoral para o Presidente da República". Esta lei cobre o tempo para os votos, os procedimentos das mesas de voto e os observadores eleitorais.

3. Posse

Constituição de Timor-Leste

Artigo 77.º
(Posse e juramento)

1. O Presidente da República é investido pelo Presidente do Parlamento Nacional e toma posse, em cerimónia pública, perante os Deputados e os representantes dos outros órgãos de soberania.

2. A posse efectua-se no último dia do mandato do Presidente da República cessante ou, no caso de eleição por vacatura, no oitavo dia subsequente ao dia da publicação dos resultados eleitorais.

3. No acto de investidura o Presidente da República presta o seguinte juramento:
"Juro, por Deus, pelo Povo e por minha honra, cumprir com lealdade as funções

[2] A Lei 7/2006 (28 de Dezembro de 2006) foi alterada pela Lei 5/2007 (31 de Maio de 2007), pela Lei 5/2011 (22 de Junho de 2011), pela Lei 2/2012 (13 de Janeiro de 2012) e pela Lei 7/2012 (1 de Março de 2012).

em que sou investido, cumprir e fazer cumprir a Constituição e as leis e dedicar todas as minhas energias e capacidades à defesa e consolidação da independência e da unidade nacionais".

O Presidente da República é empossado pelo Presidente do Parlamento Nacional. Toma posse numa cerimónia pública perante os membros do Parlamento Nacional e os representantes dos outros órgãos de soberania. A cerimónia da tomada de posse ocorre tipicamente no último dia do mandato do Presidente cessante. Quando um novo Presidente é eleito devido à renúncia, morte, ou incapacidade permanente do Presidente anterior, a tomada de posse ocorre no oitavo dia após a publicação dos resultados eleitorais.

4. Limites de posse e de mandato

Constituição de Timor-Leste

Artigo 75.º
(Elegibilidade)

…

2. O Presidente da República tem um mandato com a duração de cinco anos e cessa as suas funções com a posse do novo Presidente eleito.

3. O mandato do Presidente da República pode ser renovado uma única vez.

O Presidente tem um mandato de cinco anos que pode ser renovado uma única vez. Isto significa que o tempo máximo pelo qual uma pessoa pode manter o cargo presidencial é dez anos. Um **limite de mandato** torna menos provável a consolidação de demasiado poder pelo Presidente. A desvantagem de limitar o Presidente a dois mandatos é que o segundo mandato da presidência pode ser particularmente fraco. Uma vez que o Presidente está impedido pelo direito constitucional de conseguir um terceiro mandato, tende a ter menos poder político uma vez que os outros funcionários eleitos têm menos razões para cooperar com um Presidente cessante. Por outro lado, pode-se argumentar que um Presidente cessante também tem mais liberdade para decisões ou nomeações impopulares. Uma vez que o Presidente não é elegível para as eleições seguintes, não será responsabilizado pelas consequências políticas de várias acções. Por exemplo,

perto do fim de um mandato presidencial cessante, um Presidente pode decidir conceder muitos indultos e comutar muitas penas, mesmo que tais actos de clemência executiva sejam impopulares ou controversos.

Claro que um Presidente cessante ainda está limitado. Em primeiro lugar, o Presidente permanece responsável por crimes cometidos no exercício das suas funções e pela violação das suas obrigações constitucionais. Segundo, a maioria dos presidentes está preocupada em deixar um bom legado de serviço prestado a Timor-Leste. Os cidadãos são atraídos para a presidência como uma forma de contribuírem para o país, portanto há pouco incentivo para abusarem do poder do cargo no sentido de servir os seus próprios interesses.

5. Ausência presidencial

Constituição de Timor-Leste

Artigo 80.º
(Ausência)

1. O Presidente da República não pode ausentar-se do território nacional sem prévio consentimento do Parlamento Nacional ou, não estando este reunido, da sua Comissão Permanente.

2. O não cumprimento do disposto no n.º 1 do presente artigo determina a perda do cargo, nos termos do disposto no artigo anterior.

3. As viagens privadas com uma duração inferior a quinze dias não carecem de consentimento do Parlamento Nacional, devendo, de todo o modo, o Presidente da República dar prévio conhecimento da sua realização ao Parlamento Nacional.

O Presidente não pode estar ausente de Timor-Leste, quer em visitas oficiais quer em visitas privadas durante mais de quinze dias sem o prévio consentimento do Parlamento Nacional ou da sua comissão permanente. O não cumprimento disto implica a perda do cargo presidencial. As viagens particulares com duração inferior a quinze dias não necessitam da autorização prévia do Parlamento Nacional, mas ele está obrigado a notificar previamente o Parlamento Nacional sobre a viagem. Quando o chefe de Estado se encontra longe de Timor-Leste por longos períodos de tempo, tem menos contacto com a política do Governo e com as necessidades do povo.

Mesmo sendo o Primeiro-Ministro o líder do Governo e sendo ele quem define a agenda, a ausência prolongada do Presidente pode ter efeitos simbólicos negativos. Por exemplo, a 8 de Setembro de 2009, o Parlamento Nacional negou o pedido do Presidente Ramos-Horta para fazer uma viagem oficial a Nova lorque, Boston, Dinamarca e Alemanha, que teria sido de 20 de Setembro a 5 de Outubro. Em duas votações consecutivas, a maioria do Parlamento Nacional recusou o pedido do Presidente, com cada votação precedida por um amplo e emotivo debate em relação à libertação do líder da milícia indonésia Marternus Bere, que tinha sido acusado de crimes contra a humanidade pelos acontecimentos de 1999.

Perguntas

Lígia é uma médica de 33 anos que dirige uma clínica em Baucau. Teve alguma experiência política local e gostaria de considerar concorrer para Presidente nas próximas eleições que terão lugar dali a três anos. Nasceu em Lisboa, Portugal, filha de pai timorense e mãe portuguesa.

1) Será que ela satisfaz os requisitos para ser candidata presidencial?

2) De quantos votos necessita Lígia para ser Presidente?

Respostas e Explicações

1) Para ser candidata presidencial, é necessário satisfazer cincorequisitos de elegibilidade. Lígia preenche quatro dos cinco requisitos de elegibilidade. Primeiro, a Lígia tem de ser cidadã originária de Timor-Leste. Isto significa que ela deverá ter nascido em Timor-Leste ou deverá ter nascido de pais timorenses. Embora a Lígia tenha nascido em Portugal, o seu pai é timorense, portanto é considerada uma cidadã originária nos termos do n.º 3 do artigo 3.º da Parte 1 da Constituição. Segundo, um candidato presidencial tem de ter **pelo menos trinta e cinco anos de idade**. Uma vez que as eleições terão lugar dali a três anos, a Lígia terá 36 anos na altura das eleições e será elegível para concorrer. O terceiro requisito é o de que a Lígia seja mentalmente sã. Desde que ela esteja em plena posse das suas faculdades, pode concorrer à presidência. O quarto requisito é o de que a

Lígia obtenha o **apoio de pelo menos cinco mil eleitores elegíveis** em Timor-Leste. Uma vez que tem alguma experiência política em Baucau, poderá satisfazer este requisito. Entretando, como o último requisito é o de ter no mínimo 100 assinaturas de cada distrito, a candidatura de Lígia não seria válida.

2) Para ser Presidente, um candidato tem de obter a maioria dos votos elegíveis expressos. Todos os cidadãos timorenses com idade superior a 17 anos podem votar. Quando nenhum candidato obtém a maioria, uma segunda volta eleitoral entre os dois principais destinatários da votação tem lugar trinta dias depois.

IV. RENÚNCIA OU DESTITUIÇÃO DE UM PRESIDENTE

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Analisar como um Presidente pode renunciar ao cargo e como a vaga é preenchida
- Compreender a imunidade presidencial
- Conhecer o processo envolvido na destituição de um Presidente

1. Vacatura/Renúncia

Constituição de Timor-Leste

Artigo 81.º
(Renúncia ao mandato)

1. O Presidente da República pode renunciar ao mandato em mensagem dirigida ao Parlamento Nacional.

2. A renúncia torna-se efectiva com o conhecimento da mensagem pelo Parlamento Nacional, sem prejuízo da sua ulterior publicação em jornal oficial.

3. Se o Presidente da República renunciar ao cargo, não poderá candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quinquénio imediatamente subsequente à renúncia.

O Presidente pode renunciar ao seu cargo por várias razões. Por exemplo, o Presidente poderia considerar-se incapaz de desempenhar de forma competente as suas funções devido a problemas de saúde ou familiares. Um Presidente poderia também prever um processo por crime de responsabilidade pelo Parlamento Nacional nos termos do artigo 79.º da Constituição. Apesar de o processo por crime de responsabilidade apenas acusar o Presidente por diversos actos ilícitos, ele pode renunciar ao cargo para evitar o constrangimento público de um julgamento, mesmo em caso de forte afirmação de inocência.

O método que o Presidente utiliza para renunciar ao cargo é uma mensagem dirigida ao Parlamento Nacional. Isto pode assumir a forma de um discurso no Parlamento Nacional ou uma

carta aberta dirigida ao Parlamento Nacional. Embora a audiência seja o Parlamento Nacional, a renúncia presidencial tem o público timorense em mente uma vez que e provável que a mensagem seja amplamente divulgada. Uma vez que o Presidente é um funcionário eleito publicamente, o povo de Timor-Leste vai querer saber por que razão está a deixar o cargo.

Uma vez que essa mensagem do Presidente seja dada a conhecer ao Parlamento Nacional, a renúncia tem efeito imediato. Após a sua renúncia, o ex-Presidente não é elegível para a eleição especial realizada após a renúncia ou para as eleições regulares realizadas cinco anos depois. Esta disposição é uma forma de impedir a confusão que se instalaria com o Presidente recentemente demitido, de repente, a entrar novamente na disputa política pelo cargo. Garante também que o Presidente vai decidir cuidadosamente sobre se a renúncia é ou não a solução mais acertada. Uma vez que o Presidente desista do cargo, terá de esperar dois ciclos eleitorais antes de poder concorrer novamente à presidência.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 82.º
(Morte, renúncia ou incapacidade permanente)

1. Em caso de morte, renúncia ou incapacidade permanente do Presidente da República, as suas funções são interinamente assumidas pelo Presidente do Parlamento Nacional, que toma posse perante os Deputados e os representantes dos outros órgãos de soberania e é investido pelo Presidente do Parlamento Nacional em exercício.

Artigo 84.º
(Substituição e interinidade)

1. Durante o impedimento temporário do Presidente da República, assumirá funções o Presidente do Parlamento Nacional ou, no impedimento deste, o seu substituto.

2. O mandato de Deputado do Presidente do Parlamento Nacional ou do seu substituto fica automaticamente suspenso durante o tempo em que exerce, por substituição ou interinamente, o cargo de Presidente da República.

3. A função de Deputado do Presidente da República substituto ou interino será

temporariamente preenchida, em conformidade com o Regimento do Parlamento Nacional.

Se o Presidente morrer, renunciar, ou ficar permanentemente incapacitado, ou se o Presidente eleito se recusar a assumir o cargo, ou morrer ou ficar permanentemente incapacitado antes de tomar posse, o Presidente do Parlamento Nacional assume temporariamente o cargo. O mesmo se aplica se o Presidente estiver apenas temporariamente debilitado. O mandato e funções parlamentares do Presidente são automaticamente suspensos durante o período de tempo em que ele esteja temporariamente a ocupar o cargo de Presidente. Esta suspensão de poderes resulta do facto de o Presidente não poder exercer quaisquer outros cargos políticos ou funções públicas e destina-se a evitar a concentração de poderes numa única pessoa. Se o Presidente do Parlamento Nacional não estiver disponível, o Vice-Presidente do Parlamento Nacional é o próximo na linha de sucessão.

Por exemplo, depois de o presidente José Ramos-Horta ter ficado incapacitado em 2008, Vicente Guterres, Vice-Presidente do Parlamento Nacional, tornou-se o Presidente interino de Timor-Leste durante dois dias até Fernando de Araújo, Presidente do Parlamento Nacional, poder regressar do estrangeiro e assumir a presidência.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 82.º
(Morte, renúncia ou incapacidade permanente)

…

2. A incapacidade permanente é declarada pelo Supremo Tribunal de Justiça, ao qual cabe igualmente verificar a morte e a perda do cargo do Presidente da República.

3. A eleição do novo Presidente da República por morte, renúncia ou incapacidade permanente deve ter lugar nos noventa dias subsequentes à sua verificação ou declaração.

4. O Presidente da República é eleito para um novo mandato.

Artigo 83.º
(Casos excepcionais)

1. Quando a morte, renúncia ou incapacidade permanente ocorrerem na pendência de situações excepcionais de guerra ou emergência prolongada ou de insuperável dificuldade de ordem técnica ou material, a definir por lei, que impossibilitem a realização da eleição do Presidente da República por sufrágio universal nos termos do artigo 76.º, este será eleito pelo Parlamento Nacional de entre os seus membros, nos 90 dias subsequentes.

2. Nos casos referidos no número anterior o Presidente da República eleito cumprirá o tempo remanescente do mandato interrompido, podendo candidatar-se nas novas eleições.

O Supremo Tribunal de Justiça tem a responsabilidade de certificar e declarar a incapacidade permanente ou morte de um Presidente a fim de indicar que o cargo está vago. Até que o Supremo Tribunal de Justiça tenha sido estabelecido, estepapel serial desempenhado pelo Tribunal de Recurso enquanto tribunal mais elevado disponível. Este processo de certificação assegura que a morte ou incapacidade permanente do Presidente realmente ocorreu e não é o resultado de uma manobra política.

Uma eleição para determinar o novo Presidente da República é realizada no prazo de noventa dias a contar da certificação e declaração de incapacidade/morte.

Se a morte, renúncia ou incapacidade permanente do Presidente ocorrer durante a "pendência de situaçõesexcepcionais de guerra ou emergência prolongada" ou se existir[em] "insuperável[véis] dificuldade[s] . . . que impossibilitem a realização da eleição do Presidente da República", o Parlamento Nacional elegerá um dos seus membros para o cargo de Presidente no prazo de noventa dias da vacatura. Esta cláusula garante que Timor-Leste terá uma pessoa que pode liderar o país durante um período de crise. Nesta situação, o Presidente recém-eleito cumpre o restante do mandato e depois pode concorrer novamente ao cargo nas próximas eleições.

2. Destituição e imunidade presidencial

Constituição de Timor-Leste

Artigo 79.º
(Responsabilidade criminal e obrigações constitucionais)

1. O Presidente da República goza de imunidade no exercício das suas funções.

2. O Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais.

3. A iniciativa do processo cabe ao Parlamento Nacional, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços de todos os Deputados.

4. O acórdão é proferido pelo Plenário do Supremo Tribunal de Justiça no prazo máximo de trinta dias.

5. A condenação implica a destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição.

6. Por crimes estranhos ao exercício das suas funções, o Presidente da República responde igualmente perante o Supremo Tribunal de Justiça, verificando-se a destituição do cargo apenas em caso de condenação em pena de prisão efectiva.

7. Nos casos previstos no número anterior, a imunidade é igualmente levantada por iniciativa do Parlamento Nacional em conformidade com o disposto no n.˚ 3 do presente artigo.

No desempenho das funções ou cargo, o Presidente tem **imunidade**. Isso significa que ele não pode ser responsabilizado pessoalmente por danos decorrentes de acções no âmbito do seu cargo. Por exemplo, se o Presidente desempenhar um papel fundamental na negociação de um tratado impopular, os cidadãos de Timor-Leste podem ficar perturbados e procurar levantar processos judiciais contra o Presidente. Embora as autoridades governamentais devam assumir a responsabilidade das suas acções, a doutrina da imunidade presidencial reconhece que durante o serviço ao país o Presidente terá de tomar decisões difíceis que acredita serem benéficas para Timor-Leste a longo prazo. Se o Presidente pudesse ser processado por acções oficiais, iria hesitar na tomada de decisões que o pudessem colocar nessa situação. No espírito da separação

de poderes, a imunidade presidencial confere ao Presidente a liberdade de exercício das funções do seu cargo sem o impedimento constante da interferência judicial..

Todavia, a imunidade presidencial não é absoluta. Existem limites na doutrina para garantir que o Presidente continua a ser responsável. Especificamente, responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por crimes cometidos e pela "violação clara e grave" de obrigações constitucionais. Assim, embora seja improvável que a política do tratado seja juridicamente accionável por envolver a discricionariedade do Presidente num dever oficial (a condução de assuntos externos), se o Presidente cometer um crime grave de carácter pessoal, tais como homicídio ou peculato, pode ser responsabilizado num tribunal judicial.

Para iniciar um processo penal contra o Presidente, pelo menos um quinto do Parlamento Nacional tem de concordar com as acusações. Uma maioria de dois terços do Parlamento tem então de aprová-las. No prazo de trinta dias, o Plenário do Supremo Tribunal de Justiça tem de proferir uma decisão. Se os crimes tiverem sido cometidos no exercício das funções do Presidente, a condenação implica a destituição do cargo presidencial e a impossibilidade de reeleição. Em relação a crimes não cometidos no exercício das funções presidenciais, o Parlamento Nacional tem de levantar a imunidade do Presidente para iniciar as acusações contra o Presidente. Neste caso, a destituição do cargo somente ocorre se for proferida uma sentença de prisão. A razão para o tratamento diferenciado, provavelmente, será o facto de os crimes cometidos pelo Presidente no exercício das suas funções oficiais tenderem a ser mais graves e a merecer penas mais pesadas.

CAPÍTULO DOIS: O GOVERNO

OBJECTIVOS DO CAPÍTULO

- Compreender o papel do Governo e do Primeiro-Ministro
- Saber mais sobre como o Primeiro-Ministro é escolhido por maioria parlamentar
- Analisar a relação de cooperação entre o Presidente enquanto chefe de Estado e o Primeiro-Ministro enquanto chefe do Governo
- Expor os diversos limites ao poder de um Primeiro-Ministro
- Discutir que ministérios, secretarias e outras estruturas governamentais estão sob o controlo do Primeiro-Ministro

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO

- O Governo é um órgão soberano.
- O Primeiro-Ministro é o Chefe do Governo.
- O Primeiro-Ministro é escolhido pelo partido maioritário ou por uma coligação maioritária de partidos representados no Parlamento Nacional.
- O Primeiro-Ministro define a política do governo e procura a aprovação de leis no Parlamento Nacional que promovam essa agenda política.
- O poder do Primeiro-Ministro é limitado pela lei, pelo eleitorado, pelo Parlamento Nacional e por outros membros do Governo.
- O Governo está organizado num grande e diversificado conjunto de ministérios que se especializam em áreas diversas.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 103.º
(Definição)

O Governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da políticageral do país e o órgão superior da Administração Pública.

Artigo 104.º
(Composição)

1. O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado.

2. O Governo pode incluir um ou mais Vice-Primeiro-Ministros e Vice-Ministros.

3. O número, as designações e as atribuições dos ministérios e secretarias de Estado são definidos por diploma legislativo do Governo.

O Governo é um dos quatro órgãos de soberania do Estado de Timor-Leste, juntamente com o Presidente, o Parlamento Nacional e os Tribunais. O Governo detém o Poder Executivo, sendo responsável pela condução e execução da política geral do país. No sistema de governo estabelecido na Constituição timorense, o Governo é um órgão soberano autónomo, o que significa que não está sujeito a qualquer poder directo de condução ou orientação exercido pelo Presidente ou pelo Parlamento. Todavia, o Governo é responsável perante o Presidente e perante o Parlamento pela condução e execução da política interna e externa do país (artigo 107.º da Constituição). Além disso, o Primeiro-Ministro tem de informar o Presidente sobre todas as questões relacionadas com a política interna e externa do Governo (alínea a) do n.º 1 do artigo 117.º da Constituição. Neste capítulo vamos abordar as relações entre o Governo e os outros órgãos de soberania, nomeadamente o poder do Presidente de nomear o Primeiro-Ministro e outros membros do Governo, as situações em que o Presidente e o Parlamento podem demitir o Governo, os poderes de supervisão exercida sobre o Governo e também a forma como o Governo está estruturado de modo a levar a cabo as suas competências e responsabilidades constitucionais.

I. A HISTÓRIA DO GABINETE DO PRIMEIRO-MINISTRO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Apresentar a história do Gabinete do Primeiro-Ministro em Timor-Leste
- Discutir os cinco homens que serviram como Primeiros-Ministros

Nicolau dos Reis Lobato (28 de Novembro de 1975 - Novembro de 1977)

Após a declaração da independência de Portugal pela República Democrática de Timor-Leste a 28 de Novembro de 1975, o líder da FRETILIN Nicolau dos Reis Lobato tornou-se o primeiro Primeiro-Ministro de Timor-Leste. Nascido em 1952, em Bazartete, Lobato fugiu para o interior de Timor-Leste para organizar a luta contra as forças de ocupação, juntamente com outros líderes importantes da FRETILIN, depois de as forças militares indonésias terem invadido Timor-Leste a 7 de Dezembro de 1975.

Lobato foi oficialmente Primeiro-Ministro de 28 de Novembro de 1975 a Novembro de 1977 quando, após a prisão de Xavier do Amaral em Setembro, foi eleito Presidente do Comité Central da FRETILIN.

No último dia do ano de 1978, com a idade de 26 anos, Lobato foi emboscado pelas forças especiais indonésias e foi morto. Ele é um herói nacional de Timor-Leste.

Marí bim Amude Alkatiri(20 de Maio de 2002 – 26 de Junho de 2006)

Marí bim Amude Alkatiri foi o primeiro Primeiro-Ministro de Timor-Leste internacionalmente reconhecido depois de o país reconquistar a independência. Esteve em funções de Maio de 2002 até à sua renúncia a 26 de Junho de 2006. É actualmente o Secretário-Geral da FRETILIN que ele ajudou a fundar. Alkatiri foi reeleito para um assento no Parlamento Nacional em Junho de 2007, mas não ocupa o lugar.

José Manuel Ramos-Horta (26 de Junho de 2006 – 19 de Maio de 2007)

Na sequência da demissão de Alkatiri, José Manuel Ramos-Horta foi nomeado para Primeiro-Ministro, numa base temporária, pelo então Presidente Xanana Gusmão até que

pudesse ser nomeado um sucessor. Duas semanas depois, a 10 de Julho de 2006, o próprio Ramos-Horta foi empossado oficialmente como Primeiro-Ministro de Timor-Leste. Horta concorreu em Abril de 2007 às eleições presidenciais que ganhou na segunda volta.

Estanislau da Conceição Aleixo Maria da Silva (19 de Maio de 2007 - 8 de Agosto de 2007)

Estanislau da Conceição Aleixo Maria da Silva assumiu as funções de Primeiro-Ministro de Maio de 2007 a Agosto de 2007. Enquanto membro da FRETILIN desde 1974, Da Silva fez parte do braço diplomático da resistência de Timor-Leste durante os anos de ocupação de Timor-Leste pela Indonésia. Anteriormente, tinha sido o primeiro Ministro da Agricultura, Florestas e Pescas. Da Silva foi também o primeiro Vice-Primeiro-Ministro de Timor-Leste.

Xanana Gusmão (8 de Agosto de 2007 - Titular)

Após as eleições parlamentares de Junho de 2007, Xanana Gusmão tornou-se Primeiro-Ministro, a 8 de Agosto de 2007. Já tinha sido o primeiro Presidente de Timor-Leste após a restauração da independência de Maio de 2002 a Maio de 2007. Gusmão decidiu não concorrer a outro mandato nas eleições presidenciais de Abril de 2007. Em vez disso, liderou o lançamento de um novo partido político, o Conselho Nacional de Reconstrução de Timor-Leste (CNRT), nas eleições parlamentares mais tarde nesse ano. Embora o CNRT tenha ficado em segundo lugar atrás da FRETILIN e tenha ocupado dezoito assentos parlamentares, conseguiu formar uma coligação de partidos que deteriam a maioria dos assentos no Parlamento Nacional. Após algumas semanas de disputa e negociação entre a coligação e a FRETILIN, o recém-eleito Presidente Ramos-Horta concordou com uma coligação liderada pelo CNRT a formar Governo, criando condições para Gusmão se tornar Primeiro-Ministro a 8 de Agosto de 2007.

As eleições parlamentares foram realizadas em Timor-Leste em 7 de julho de 2012, para a eleição de 65 assentos no parlamento. As eleições foram consideradas, tanto ao nível nacional como internacional, como tendo decorrido de forma livre e justa. Os boletins de voto continham vinte e um partidos, tendo sido contabilizado um total de 471.419 votos válidos. Quatro partidos ultrapassaram três por cento dos votos necessários para obterem um assento no parlamento. De acordo com os resultados finais, que foram certificados pelo Tribunal de Recurso em 17 de julho de 2012, o CRNT recebeu 172.908 votos, o que representa a maioria dos votos com 36,68% e 30

lugares no Parlamento. A Fretilin recebeu 140.905 votos, o que representa 29,89% dos votos e 25 assentos parlamentares. O Partido Democrático (PD) ganhou 48.579 votos, que representam 10,3% dos votos e oito lugares no parlamento. Finalmente, a Frente Mudança recebeu 14.648 votos, que se traduzem em 3,11% do total e 2 assentos no parlamento.

Após negociações, o CRNT, o PD e a Frente Mudança formaram um governo de coligação com um total de 40 lugares no parlamento. O atual Primeiro-Ministro, Kay Rala Xanana Gusmão, foi mais uma vez eleito para o cargo de primeiro-ministro.

II. SELECÇÃO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender como é escolhido o Primeiro-Ministro por maioria parlamentar

Constituição de Timor-Leste

Artigo 106.º
(Nomeação)

1. O Primeiro-Ministro é indigitado pelo partido mais votado ou pela aliança de partidos com maioria parlamentar e nomeado pelo Presidente da República, ouvidos os partidos políticos representados no Parlamento Nacional.

Embora o Presidente seja escolhido por sufrágio universal e, portanto, o seu poder e autoridade provenha directamente dos cidadãos de Timor-Leste, o Primeiro-Ministro é apenas indirectamente escolhido pelo povo. Como é comum nos sistemas parlamentares, os cidadãos de Timor-Leste votam em um determinado partido de sua preferência. Os partidos definem previamente listas de candidatos e a eleição de determinado candidato para o Parlamento depende da sua posição na lista.

Por exemplo, nas eleições parlamentares de 2007, catorze partidos políticos participaram na eleição de sessenta e cinco assentos no Parlamento Nacional. Sete partidos acabaram por ganhar posições, sendo os principais partidos a FRETILIN (29,02% dos votos), CNRT (24,10%), uma coligação entre a Associação Social-Democrata Timorense (ASDT) e o Partido Social Democrata (PSD) (15,73%) , e o Partido Democrático (11,30%), bem como o A.D.-KOTA-PPT, PUN e UNDERTIM. Isto resultou na distribuição dos assentos parlamentares pela comissão eleitoral como se segue: 21 para a FRETILIN, 18 para o CNRT, 11 para a ASDT-PSD, 8 para o Partido Democrático, 3 para o Partido Unidade Nacional, 2 para a Aliança Democrática (KOTA-PPT) e 2 para o UNDERTIM.

Para mais informações sobre o processo eleitoral, consulte o capítulo sobre o Parlamento Nacional. Os três principais actos jurídicos que regem o funcionamento do Parlamento Nacional também podem ser úteis: Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional, Lei 6/2006[3] (28 de Dezembro de 2006), Regimento (11 de Novembro de 2009) e a Lei de Organização e Funcionamento da Administração Parlamentar, Lei 15/2008 (14 de Dezembro de 2008).

Do ponto de vista de um partido político em Timor-Leste, a situação ideal é ter por si só assentos suficientes no Parlamento Nacional para uma maioria legislativa. Neste caso, a agenda do partido será facilmente convertida em lei sem muita oposição viável. Mesmo com dinâmicas internas de poder e disputas intrapartidárias, o partido tem grandes hipóteses de ver aprovada a legislação sem ter necessidade de fazer muitas concessões. Em geral, um partido político terá membros com ideologias e ideias semelhantes sobre a melhor forma de governar Timor-Leste. Por conseguinte, existem menos barreiras à promoção da lealdade dentro do partido, o que garante que a maioria das votações segue as linhas partidárias. Contudo, num sistema político fragmentado como o de Timor-Leste, onde podem haver mais de uma dúzia de partidos diferentes a disputarem lugares, é pouco provável que um partido, só por si, controle o Parlamento Nacional.

Em muitas eleições parlamentares (como aseleições de 2007 e 2012), nenhum partido ocupa a maioria dos assentos na Legislatura Nacional. Quando tal sucede, o Primeiro-Ministro é escolhido pela coligação de partidos políticos que formam a maioria na Legislatura Nacional. Em outras palavras, se um partido político tiver um grande número de assentos legislativos, mas não o suficiente para ser o partido majoritário, pode juntar-se a partidos menores de modo a conseguir uma maioria de coligação. Esta maioria de coligação é conhecida também como coligação vencedora por conseguir acumular assentos parlamentares suficientes para "ganhar" uma maioria.

Não significa necessariamente que o partido com maior pluralidade, ou número de assentos, tenha sucesso na formação de uma coligação vencedora. A coligação vencedora pode ser constituída por quaisquer partidos que tenham assentos suficientes para uma maioria

[3] A Lei 6/2006 foi alterada pela lei 6/2007 (31 de Maio de 2007), Lei 7/2011 (22 de Junho de 2011) e Lei 1/2012 (13 de Janeiro de 2012)

parlamentar. Por exemplo, a 6 de Julho de 2007, após as eleições, apesar de a FRETILIN ter a maior pluralidade de assentos no Parlamento Nacional, o CNRT, a ASDT-PSD e o Partido Democrático formaram uma coligação maioritária liderada por Gusmão e o CNRT. Isso combinou os assentos parlamentares detidos pelos quatro partidos numa coligação vencedora. A coligação deteve um total de 37 assentos, o que é mais do que suficiente para uma maioria nos 65 assentos do Parlamento Nacional.

Apesar de os partidos menores terem menos representação no Parlamento, os poucos lugares que possam oferecer a uma coligação parlamentar podem tornar-se num ganho político tangível para eles ao juntarem-se numa coligação. Uma vez que Timor-Leste é muitas vezes governado por uma coligação maioritária, os partidos menores tornam-se parceiros essenciais para se conseguir uma coligação vencedora. Desta forma, as questões importantes para uma minoria podem ser adicionadas à agenda legislativa de uma determinada coligação para se que se possa contar com o partido menor como aliado parlamentar. Os partidos podem formar uma coligação tanto antes como depois de uma eleição. As alianças entre partidos podem ser colocadas por escrito no que é conhecido como um acordo. Este documento regista a cooperação oficial entre os partidos.

Um Primeiro-Ministro pertence necessariamente ao partido maioritário ou à coligação maioritária de partidos. Em contrapartida, um Presidente pode diferir, em termos de filiação partidária, do partido com maioria no Parlamento Nacional que esteja no poder, uma situação chamada de coabitação. A coabitação pode resultar em mais desafios e atrasos na aprovação de legislação ou na definição da política nacional. A coabitação pode resultar em mecanismos de controlo eficazes, ou num período de obstrução tensa se nenhum grupo cooperar com o outro para concluir o trabalho. Se a coabitação traz benefícios positivos para a administração do Estado depende das atitudes do Primeiro-Ministro e do Presidente, das ideologias dos respectivos partidos e das necessidades daqueles que votaram neles.

Uma vez seleccionado pelo partido maioritário ou coligação, o candidato a Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente. Neste último passo da nomeação pelo Presidente, em grande medida, o Presidente apenas confirma quem a maioria parlamentar decide ser o seu candidato. Seria pouco provável que um Presidente se recusasse a reconhecer um Governo sem uma justificação muito boa. Por exemplo, o Presidente pode recusar-se a nomear um Primeiro-

Ministro se lhe forem apresentadas provas credíveis de que a selecção do Primeiro-Ministro pela maioria parlamentar foi alcançada através de alguma forma de suborno ou corrupção. O Presidente certamente não pode recusar-se a nomear um Primeiro-Ministro apenas com base num desacordo político ou de política.

Perguntas

Numas eleições parlamentares todos os partidos políticos A, B, C, D e E conquistaram assentos no Parlamento Nacional. Embora os partidos A e B tenham cada um deles cerca de 33% dos assentos parlamentares, obviamente, nenhum deles, só por si, tem número suficiente de assentos para uma maioria. Os restantes partidos C, D, e E detêm entre eles 33% dos restantes assentos. Por outras palavras, cada um dos restantes partidos tem cerca de 11% do total de assentos parlamentares.

1) Que partido político vai seleccionar o Primeiro-Ministro?

2) Quais são os incentivos dos pequenos partidos (C, D e E) para formarem uma coligação com A ou B?

Respostas e Explicações

1) A selecção do Primeiro-Ministro depende do partido ou coligação de partidos que detém a maioria parlamentar. Neste caso hipotético, nenhum partido, por si só, tem assentos suficientes para ter uma maioria. Portanto, tem de ser formada uma coligação de dois ou mais partidos políticos. Não importa se um partido tem uma maior pluralidade. Em última análise, a coligação que alcança a maioria no Parlamento Nacional será a coligação vencedora.

Os partidos A e B poderiam certamente aliar-se para alcançarem uma maioria parlamentar significativacom dois terços do Parlamento Nacional unidos numa coligação. Todavia,como os dois maiores partidos políticos são frequentemente muito diferentes na abordagem política etêm visões diferentes para Timor-Leste, uma coligação entre eles é

improvável. O mais provável é que A ou B consiga convencer os partidos menores (C, D e E) a juntarem-se a ele para formarem uma coligação. Pelo menos dois dos partidos menores nesta situação têm de se aliar com A ou B para formarem uma coligação maioritária.

Por exemplo, os partidos B, D, e E poderiam aliar-se para deterem cerca de 55% dos assentos no Parlamento Nacional (33% + 11% + 11%). Depois de formarem uma coligação maioritária, o Primeiro-Ministro provavelmente seria escolhido entre os membros parlamentares destes três partidos políticos. Na prática, o candidato mais frequentemente escolhido para Primeiro-Ministro será o líder do partido político que contribui com mais assentos para a coligação. No exemplo anterior o líder do partido B irá provavelmente ser seleccionado como o candidato da coligação a Primeiro-Ministro. Outros parceiros de coligação são também possíveis, tais como uma coligação de A, D, E ou uma coligação de A, C, E.

Claro que os três partidos menores podem participar numa coligação de A ou B. Por outras palavras, poderia ser formada uma forte maioria parlamentar a partir das forças conjuntas de A, C, D, e E ou de B, C, D e E. Em ambas as coligações, seriam contabilizados 66% dos assentos. Do mesmo modo, um candidato a Primeiro-Ministro seria escolhido entre os líderes dos partidos da coligação.

2) Os partidos menoresC, D, e E são incentivados a formar uma coligação tanto com A como com B a fim de terem uma voz no Governo. Por si só, cada um destes partidos tem apenas 11% dos assentos parlamentares, o que não é muito significativo para atingirem as suas metas legislativas. Enquanto parte de um Governo de coligação, os partidos menores terão a oportunidade de ajudar a definir as prioridades do Governo. Em troca da adesão à coligação, são oferecidos cargos no Governo aos membros dos partidos menores pelo partido político maior.

III. O PAPEL DO PRIMEIRO-MINISTRO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender o papel do Primeiro-Ministro enquanto chefe do Governo
- Compreender as diferenças entre os poderes e responsabilidades do Presidente e do Primeiro-Ministro

Constituição de Timor-Leste

Artigo 117.º
(Competência dos membros do Governo)

1. Compete ao Primeiro-Ministro:

   a) Chefiar o Governo;

   b) Presidir ao Conselho de Ministros;

   c) Dirigir e orientar a política geral do Governo e coordenar a acção de todos os Ministros, sem prejuízo da responsabilidade directa de cada um pelos respectivos departamentos governamentais;

   d) Informar o Presidente da República sobre os assuntos relativos à política interna e externa do Governo;

O Primeiro-Ministro é o chefe do Governo. Conforme utilizado aqui, o termo "Governo" refere-se ao grupo específico de legisladores e administradores que governam Timor-Leste através da aplicação de leis existentes, leis novas, legislando e definindo a política do Estado. O Primeiro-Ministro lidera e chefia o Governo com o auxílio de outros membros do Governo.

Enquanto Presidente do Conselho de Ministros, supervisiona todas as actividades dos ministérios do governo e define a agenda de reuniões. O Primeiro-Ministro escolhe os membros do Governo tendo em conta os interesses de Timor-Leste.

Enquanto líder do partido maioritário na Legislatura Nacional (ou da coligação maioritária), o Primeiro-Ministro tem de estar sempre sensível às necessidades nacionais e regionais do seu partido. O Primeiro-Ministro tem de ser capaz de explicar a necessidade de determinadas políticas e programas e de conseguir por em prática essas políticas e esses programas. O Primeiro-Ministro, juntamente com os outros membros do Governo, tem de implementar o Programa de Governo, o que significa que tem que manter a confiança da maioria dos membros do Parlamento Nacional. Esta ligação política entre um Primeiro-Ministro e a coligação maioritária significa que o Primeiro-Ministro tem de tentar constantemente apelar a um grande eleitorado em Timor-Leste. Para controlar a coligação maioritária, o Primeiro-Ministro pode fazer nomeações políticas para recompensar os membros leais e influentes da coligação.

O Primeiro-Ministro colabora frequentemente com o Presidente para garantir um bom governo. O Governo, liderado pelo Primeiro-Ministro, conduz os assuntos nacionais e estrangeiros do país, mas os poderes constitucionais do Presidente podem ajudar o Governo e o Primeiro-Ministro nas suas tarefas. Por essa razão, a alínea d) do n.º 1 do artigo 117.º da Constituição de Timor-Leste estabelece o dever explícito do Primeiro-Ministro de manter o Presidente informado sobre quaisquer matérias relacionadas com a política interna e externa do Governo.

1. O Primeiro-Ministro e a estrutura do Governo

Em cada ciclo eleitoral o Governo pode emitir legislação que rege a sua própria estrutura. O mais recente projecto de tal legislação é a Lei Orgânica do IV Governo Constitucional (Decreto-Lei n.º 07/2007),[4] que foi posta em prática em 2007. Uma lei similar será provavelmente aprovada em 2012. Vamos usar a Lei Orgânica do IV Governo Constitucional e respectivas alterações como exemplo e como forma de explicar melhor os poderes do Primeiro-Ministro.

[4] O Decreto-Lei n.º 7/2007 foi alterado pelos decretos-leis seguintes: Decreto-Lei n.º 5/2008 (5 de Março de 2008), Decreto-Lei n.º 26/2008 (23 de Julho de 2008), Decreto-Lei n.º 37/2008 (22 de Outubro de 2008), Decreto-Lei n.º 14/2009 (4 de Março de 2009), Decreto-Lei n.º 11/2010 (11 de Agosto de 2010), Decreto-Lei n.º 15/2010 (20 de Outubro de 2010) e Decreto-Lei n.º 17/2012 (4 de Abril de 2012).

Orgânica do IV Governo Constitucional

Artigo 6.º
Primeiro-Ministro

1. O Primeiro-Ministro possui competência própria e competência delegada nos termos da Constituição e da lei.

2. Compete em especial ao Primeiro-Ministro:

   a) Chefiar o Governo e presidir ao Conselho de Ministros;

   b) Dirigir e orientar a política geral do Governo e a acção governativa;

   c) Representar o Governo e o Conselho de Ministros nas suas relações com o Presidente da República e o Parlamento Nacional;

3. Enquanto chefe do Governo, o Primeiro-Ministro tem o poder de emitir instruções destinadas a qualquer membro do Governo e o de tomar decisões sobre matérias incluídas nas áreas de tutela de qualquer ministério ou secretaria de Estado, assim como de criar comissões ou grupos de trabalho eventuais ou permanentes para assuntos que sejam da competência do Governo.

4. O Primeiro-Ministro exerce ainda os poderes relativos aos serviços, organismos e actividades compreendidos na Presidência do Conselho de Ministros que não resultem atribuídos aos demais membros do Governo que a integram.

5. O Primeiro-Ministro pode delegar em qualquer membro do Governo a competência referida no número anterior, bem como a que legalmente lhe seja atribuída.

O artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 7/2007, que aprova a Estrutura do IV Governo Constitucional, essencialmente, repete o n.º 1 do artigo 117.º da Constituição de Timor-Leste. O n.º 3 do artigo 6.º destaca a amplitude do poder do Primeiro-Ministro uma vez que ele tem a capacidade de dirigir as acções dos membros do Governo. Ele pode também tomar qualquer decisão no âmbito de qualquer dos Ministérios ou Secretarias. Em relação a qualquer pesquisa ou informação adicional que o Primeiro-Ministro pretenda, pode ainda criar grupos de trabalho e comissões temporárias.

O n.º 4 do artigo 6.º parece ser uma disposição abrangente, ou seja, quaisquer poderes que não estejam claramente atribuídos aos membros do Conselho de Ministros podem ser exercidos pelo Primeiro-Ministro. Faz sentido uma vez que já é explicitamente permitido ao Primeiro-Ministro tomar qualquer decisão do Governo e instruir qualquer funcionário do Governo. Se determinado poder ou responsabilidade ainda não estivesse atribuído, seria o Primeiro-Ministro que ficaria com ele. Do mesmo modo, o n.º 5 do artigo 6.º confere flexibilidade ao Primeiro-Ministro para estruturar o seu Governo. Apesar de ele poder tomar qualquer decisão do Governo, as restrições práticas de tempo e conhecimento limitado tornam necessário que o Primeiro-Ministro delegue responsabilidades.

Orgânica do IV Governo Constitucional[5]

Artigo 1.º
Estrutura

O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, dois Vice Primeiro-Ministros, pelos Ministros, Vice Ministros e Secretários de Estado.

Artigo 2.°
Vice Primeiro-Ministros

Directamente dependente do Primeiro-Ministro e seguindo-o hierarquicamente, integram o Governo dois Vice Primeiro-Ministros.

Artigo 4.º
Composição do Governo

1. O Primeiro-Ministro é coadjuvado no exercício das suas funções, pelos seguintes membros do Governo, que integram a Presidência do Conselho de Ministros:

   a) Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais;

   b) Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado

[5] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009 (4 de Março de 2009) - 4.ª Alteração à Lei Orgânica do IV Governo Constitucional

c) Secretário de Estado do Conselho de Ministros;

d) Secretário de Estado da Juventude e do Desporto;

e) Secretário de Estado dos Recursos Naturais;

f) Secretário de Estado da Política Energética;

g) Secretário de Estado da Formação Profissional e Emprego;

h) Secretário de Estado da Promoção da Igualdade.

O Primeiro-Ministro tem muitas responsabilidades, mas também tem muitos assessores de quem depende. O Primeiro-Ministro beneficia da assistência de dois Vice-Primeiros-Ministros e de seis Secretários de Estado. Cada um dos funcionários no Conselho de Ministros actua como chefe de uma parte independente do Governo. As responsabilidades e deveres individuais destes membros do Governo serão discutidos mais adiante neste capítulo. O desafio de cada Primeiro-Ministro é coordenar com sucesso as políticas e esforços dos diversos departamentos do Governo para cumprir um plano coerente de governação de Timor-Leste. Por exemplo, na definição da política ambiental, um Primeiro-Ministro iria trabalhar em estreita colaboração com o Secretário de Estado dos Recursos Naturais e o Secretário de Estado da Política Energética. Uma abordagem coordenada evitaria o desperdício de esforços e tornaria as iniciativas do Governo mais eficientes e eficazes.

2. Comparação entre os poderes do Primeiro-Ministro e do Presidente

Para se compreender a autoridade do Primeiro-Ministro, poderá ser útil observar como o papel do Primeiro-Ministro contrasta com o do Presidente enquanto chefe de Estado. O Governo é um órgão soberano autónomo, responsável pela definição e execução da política geral do país. O Presidente da República não é o chefe do Governo e, portanto, não pode definir a sua organização e política. Isto significa que a influência presidencial sobre as operações diárias do Governo de Timor-Leste é limitada. Em contrapartida, o Primeiro-Ministro, que lidera o Governo, define as grandes decisões políticas, toma muitas das decisões burocráticas e lida com a intermediação política essencial para governar o país. Ele tem de estar fortemente envolvido na

política diária, necessária para que o Governo continue a adoptar legislação, bem como na orientação dos deputados para sincronizar os objectivos da política de modo ajustar-se à visão geral do Governo.

Embora o Governo liderado pelo Primeiro-Ministro não dependa do Presidente, o Governo é ainda assim responsável perante o Presidente (politicamente responsável) em relação à definição e execução da política interna e externa do Governo. Apesar de o Presidente não ter poder directo sobre a implementação da política do país, o poder político do Presidente não deve ser subestimado, uma vez que a influência do Presidente na opinião pública pode ser significativa, dependendo da sua popularidade junto do povo de Timor -Leste. Enquanto representante directamente eleito pelo povo de Timor-Leste, o Presidente tem o poder de falar ao país, podendo fazer apelos aos eleitores para que votem de determinada maneira ou realçar problemas do Governo.

O Presidente tem um papel importante na garantia do funcionamento normal das instituições democráticas, ou seja, é responsável por monitorizar a forma como o Governo (e o Parlamento) gerem a política e o país. Além disso, o Presidente tem poderes importantes de supervisão da acção do Governo, tais com o poder de veto, e tem o poder de demitir o Governo a fim de assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas.

Cada função de liderança tem as suas próprias motivações, objectivos e interesses. A maior parte coexiste, mas é certo que alguns dos interesses entram em conflito. É importante recordar que o Primeiro-Ministro gere o Governo e o Presidente não, mas tendo em conta os seus poderes, o Presidente pode proporcionar mecanismos de controlo úteis para o desenvolvimento do país. Todavia, o princípio constitucional da separação de poderes entre o Presidente e o Primeiro-Ministro requer uma ampla colaboração entre as duas funções de liderança, que são essenciais para a governação eficaz do país.

Perguntas

1) De acordo com a Constituição de Timor-Leste, quais são as quatro principais funções do Primeiro-Ministro?

2) Quem é que dá apoio e auxilia o Primeiro-Ministro no cumprimento dos deveres do seu cargo?

Respostas e Explicações

1) De acordo com o n.º 1 do artigo 117.º da Constituição de Timor-Leste, o Primeiro-Ministro actua como Chefe de Governo, preside ao Conselho de Ministros, coordena a política geral do Governo através dos seus Ministros e mantém o Presidente da República informado sobre os assuntos relativos à política interna e externa.

2) Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 7/2007 (alterado pela quarta alteração à Estrutura do IV Governo Constitucional), o Primeiro-Ministro é apoiado nos seus deveres por dois Vice-Primeiros-Ministros, bem como pelos Ministros, Vice-Ministros e Secretários de Estado. Os n.ºs 3 a 5 do artigo 6.º conferem ao Primeiro-Ministro a capacidade de tomar decisões em qualquer área da governação, bem como de delegar esses poderes conforme considere apropriado. O Primeiro-Ministro pode ainda criar grupos de trabalho e comissões temporários que o auxiliem na pesquisa e no desenvolvimento de políticas.

IV. PODERES E DEVERES DO PRIMEIRO-MINISTRO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Saber mais sobre o papel do Governo e os poderes do Primeiro-Ministro
- Compreender a importância do Programa do Governo
- Compreender o papel do Primeiro-Ministro no estabelecimento de um Programa do Governo e de um Orçamento

.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 115: Competência do Governo

1. Compete ao Governo:

   a) Definir e executar a política geral do país, obtida a sua aprovação no Parlamento Nacional;

   b) Garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais aos cidadãos;

   c) Assegurar a ordem pública e a disciplina social;

   d) Preparar o Plano e o Orçamento Geral do Estado e executá-los depois de aprovados pelo Parlamento Nacional;

   e) Regulamentar a actividade económica e a dos sectores sociais;

   f) Preparar e negociar tratados e acordos e celebrar, aprovar, aderir e denunciar acordos internacionais que não sejam da competência do Parlamento Nacional ou do Presidente da República;

   g) Definir e executar a política externa do país;

   h) Assegurar a representação da República Democrática de Timor-Leste nas relações internacionais;

   i) Dirigir os sectores sociais e económicos do Estado;

   j) Dirigir a política laboral e de segurança social;

k) Garantir a defesa e consolidação do domínio público e do património do Estado;

l) Dirigir e coordenar as actividades dos ministérios e restantes instituições subordinadas ao Conselho de Ministros;

m) Promover o desenvolvimento do sector cooperativo e o apoio à produção familiar;

n) Apoiar o exercício da iniciativa económica privada;

o) Praticar os actos e tomar as providências necessárias ao desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades da comunidade timorense;

p) Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei.

2. Compete ainda ao Governo relativamente a outros órgãos:

a) Apresentar propostas de lei e de resolução ao Parlamento Nacional;

b) Propor ao Presidente da República a declaração de guerra ou a feitura da paz;

c) Propor ao Presidente da República a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência;

d) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional;

e) Propor ao Presidente da República a nomeação de embaixadores, representantes permanentes e enviados extraordinários.

3. É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração directa e indirecta do Estado.

O Governo é o órgão soberano do Estado timorense responsável pela definição e execução da política geral do país. O artigo 115.º da Constituição enumera as competências do Governo, tanto em relação à política interna como externa, incluindo as suas competências em relação a outros órgãos, como o poder de iniciar legislação a ser aprovada pelo Parlamento Nacional e o poder de propor que o Presidente da República declare guerra e faça a paz. Por

último, a Constituição estabelece que o Governo tem competência legislativa exclusiva para definir a sua organização e funcionamento, bem como em relação à administração directa e indirecta do Estado.

O Primeiro-Ministro é responsável pela definição e coordenação da política do Governo ao nível de todos os seus departamentos. Embora possa haver razões práticas ou políticas para um Primeiro-Ministro optar por permitir a um Ministro uma política com a qual discorda, as decisões dos Ministros e Secretários de Estado podem ser anuladas e substituídas pelas do Primeiro-Ministro. Isto significa que a influência potencial do Primeiro-Ministro na formulação de políticas pode ser enorme uma vez que pode tomar decisões políticas sobre o governo local, educação ou quaisquer outras áreas-chave. Ele tem o poder de emitir instruções para qualquer membro do Governo ou de tomar decisões sobre matérias da competência de qualquer Ministério ou Secretaria de Estado.

Se bem que o Primeiro-Ministro consulte muita gente e tenha de obter a aprovação do Conselho de Ministros, em última análise, ele é responsável por todas as decisões do Governo. Embora esta autoridade constitucional pudesse teoricamente resultar no controlo pelo Primeiro-Ministro de cada pequeno aspecto do Governo, na prática, a pesada carga de gestão do Governo nacional exige uma delegação generalizada de autoridade. O Primeiro-Ministro deixa muito do trabalho de gestão do Governo nas mãos dos Vice-Primeiros-Ministros, Ministros, Secretários e funcionários públicos. Sem uma efectiva delegação de tarefas a mandatários com poderes discricionários, o Primeiro-Ministro iria rapidamente encontrar-se numa situação de incapacidade para lidar com todos os pormenores da governação.

A função do Primeiro-Ministro exige que ele lidere na coordenação dos diversos ministérios e secretarias. Para tal, pode estabelecer grupos de trabalho e comissões permanentes e ad hoc para investigar e tratar de matérias no âmbito da autoridade do Governo. Estes grupos e comissões proporcionam ao Primeiro-Ministro um fluxo de informação eficiente, filtrando grande parte do ruído político que possa distraí-lo dos objectivos mais importantes da política. Os grupos e comissões são também uma forma de o Primeiro-Ministro delegar mais poderes e de analisar a legislação e as propostas de políticas relativamente a erros e omissões. Caso contrário, o Primeiro-Ministro teria de conferir pessoalmente os pormenores mundanos de cada decisão

tomada pelo Governo, o que seria incompatível com o mandato abrangente do Primeiro-Ministro e o ritmo do Governo tornar-se-ia muito lento.

1. Aprovação de um Programa do Governo

Constituição de Timor-Leste

Artigo 108.º
(Programa do Governo)

1. Nomeado o Governo, este deve elaborar o seu programa, do qual constarão os objectivos e as tarefas que se propõe realizar, as medidas a adoptar e as principais orientações políticas que pretende seguir nos domínios da actividade governamental.

2. O Primeiro-Ministro submete o programa do Governo, aprovado em Conselho de Ministros, à apreciação do Parlamento Nacional, no prazo máximo de trinta dias a contar da data do início de funções do Governo.

Depois de ser nomeado, o Governo apresenta um **Programa do Governo**. O Programa descreve a agenda que o Governo pretende cumprir. O quadro do Programa corresponde geralmente à agenda legislativa do partido político maioritário ou coligação maioritária. Este consiste nos principais objectivos previstos pelo Primeiro-Ministro para cada Ministério. Por exemplo, no Programa avaliado pelo Parlamento Nacional em 2008, a criação de uma comissão da função pública foi estabelecida como um dos principais objectivos do Governo.

O programa descreve as principais etapas necessárias para se atingir cada objectivo e refere os grandes desafios que Timor-Leste enfrenta no presente. Esta proposta oficial proporciona ao Primeiro-Ministro a oportunidade de definir o tom da sua administração e permite aos deputados a percepção dos objectivos políticos do seu próximo trabalho legislativo. Durante o seu mandato, o Primeiro-Ministro passa o seu tempo a orientar o processo legislativo com o objectivo de aprovar cada parte do Programa.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 109.º
(Apreciação do programa do Governo)

1. O programa do Governo é submetido à apreciação do Parlamento Nacional e, se este não se encontrar em funcionamento, é obrigatoriamente convocado para o efeito.

2. O debate do programa do Governo não pode exceder cinco dias e até ao seu encerramento qualquer bancada parlamentar pode pedir a sua rejeição ou o Governo solicitar um voto de confiança.

3. A rejeição do programa do Governo exige a maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Depois de o Conselho de Ministros aprovar o Programa, o Primeiro-Ministro apresenta a proposta ao Parlamento Nacional. O Parlamento Nacional, em seguida, tem um máximo de cinco dias para debater sobre os pontos fortes e fracos do Programa. Se os deputados estiverem firmemente convictos de que o programa não reflecte com precisão as necessidades de Timor-Leste podem propor e votar a sua rejeição. A rejeição do Programa requer uma maioria absoluta dos deputados. A decisão de aceitar ou rejeitar um Programa é importante porque reflecte um referendo *de facto* sobre a legitimidade e poder do Governo.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 86.º
(Competência quanto a outros órgãos)

Compete ao Presidente da República relativamente aos outros órgãos:

…

g) Demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro, quando o seu programa tenha sido rejeitado pela segunda vez consecutiva pelo Parlamento Nacional;

Se o Programa for rejeitado pelo Parlamento, o Primeiro-Ministro tem outra oportunidade de trabalhar com os outros membros do Governo numa proposta revista. Esta inclusão na Constituição constitui um incentivo forte para o Governo ter em consideração os comentários e

críticas articulados na votação de rejeição e nos respectivos debates. Caso contrário, uma segunda não aprovação do Programa terá consequências significativas para o Governo no poder. Nos termos da alínea g) do artigo 86.º da Constituição de Timor-Leste, o Presidente exonera um Primeiro-Ministro e demite o Governo após duas rejeições consecutivas do Programa. É uma exoneração que afirma a recusa do Parlamento Nacional em aceitar a autoridade do Primeiro-Ministro. O acto de exonerar o Primeiro-Ministro é uma referência simbólica do papel presidencial do Chefe de Estado.

Duas rejeições do Programa do Governo são pouco prováveis. Uma vez que o Primeiro-Ministro lidera o partido maioritário ou coligação maioritária de partidos representados no Parlamento Nacional, o facto de o Parlamento rejeitar um Programa por duas vezes já indica uma falha do Governo. Por conseguinte, a subsequente exoneração do Primeiro-Ministro, pelo Presidente, como um líder ineficaz do Governo, seria apenas o reconhecimento oficial de um facto bem estabelecido e conhecido.

O Parlamento Nacional trabalha normalmente de forma muito estreita com o Governo no desenvolvimento e negociação de um Programa. Quaisquer conflitos particulares entre os deputados e o Primeiro-Ministro ou outros membros do Governo vêm geralmente à tona antes de qualquer votação oficial, bem como quaisquer disposições que os membros individuais pretendam ver na proposta. Evitando qualquer falha de comunicação ou jogos de poder dramáticos, o processo de deliberação de um Programa deve correr sem problemas, uma vez que os deputados e o Primeiro-Ministro têm um sentido bem informado de até onde podem ir na pressão que exercem uns sobre os outros sem o risco de falha do Governo. Um Primeiro-Ministro eficaz será capaz de conduzir a agenda geral do Programa na orientação política que pretende fazendo concessões suficientes aos deputados de modo a assegurar a sua aprovação.

Pergunta

1) Quais são as consequências de uma rejeição do Programa do Governo pelo Parlamento Nacional?

Resposta e Explicação

1) As consequências de uma rejeição do Programa do Governo pelo Parlamento Nacional dependem de se tratar da primeira ou da segunda vez que o Programa não é aprovado. Na primeira vez que o Programa não é aprovado, o Governo faz revisões da proposta com base nos comentários do Parlamento Nacional na esperança de o Programa ser aceite na segunda apresentação. Nos termos da alínea g) do artigo 8.º da Constituição de Timor-Leste, a segunda rejeição de um Programa implica que o Presidente exonere o Primeiro-Ministro e demita o seu Governo. Um novo governo que tenha a confiança do Parlamento Nacional terá de ser formado.

2. Aprovação de um Orçamento de Estado

Constituição de Timor-Leste

Artigo 145.º
(Orçamento Geral do Estado)

1. O Orçamento Geral do Estado é elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento Nacional.

2. A lei do Orçamento deve prever, com base na eficiência e na eficácia, a discriminação das receitas e a discriminação das despesas, bem como evitar a existência de dotações ou fundos secretos.

3. A execução do Orçamento é fiscalizada pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e pelo Parlamento Nacional.

Embora seja o Programa do Governo que define os objectivos e planos de cada Governo e o Primeiro-Ministro que o conduz, é a proposta de orçamento que prevê o apoio financeiro viável para a implementação. O Primeiro-Ministro é responsável pela defesa e execução das

demonstrações orçamentais e pela política do Governo em geral. Ou seja, o Governo encarrega-se de elaborar um orçamento que financie adequadamente os pontos-chave do Programa, garantindo ao mesmo tempo que as fontes de receitas de Timor-Leste sejam suficientes e tidas em conta com precisão. O Orçamento de Estado deve ser abrangente e pormenorizado, de modo a que todo o dinheiro gasto ou recebido pelo Governo seja apresentado de forma aberta. Esta proposta de orçamento tem de ser aprovada pelo Parlamento Nacional.

Por exemplo, o Orçamento de Estado para 2011 de 985 milhões de dólares americanos foi aprovado pelo Parlamento Nacional com uma votação de 43 votos a favor, 21 contra e uma abstenção. Este orçamento correspondeu ao Programa do Governo através de grandes investimentos nas infra-estruturas de Timor-Leste e na mão-de-obra numa tentativa de desenvolver mais o país e reduzir a pobreza. Entre os itens específicos a destacar incluem-se um fundo de 166 milhões de dólares americanos para continuar o projecto nacional de geração de energia eléctrica e um Fundo de Desenvolvimento de Capital Humano de 25 milhões de dólares americanos para a formação profissional e técnica.

Depois de um orçamento ser aprovado, o Parlamento Nacional continua a controlar os gastos governamentais através de relatórios de auditoria periódicos. O Parlamento é assistido nesta tarefa pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas. Uma vez que o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas ainda não foi estabelecido, o Parlamento é assistido pela Câmara de Contas (dentro do Tribunal de Recurso), instituída pela Lei 9/2011 (17 de Agosto de 2011). Qualquer discrepância nos gastos que origine preocupações sobre a propriedade pode levar à abertura de inquéritos relativamente à existência ou não de corrupção ou peculato no Governo.

V. LIMITAÇÕES AO PODER DO PRIMEIRO-MINISTRO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender como o poder do Primeiro-Ministro é limitado pela Constituição, leis, eleitorado e pelo Parlamento Nacional

Conforme discutido anteriormente, o Primeiro-Ministro exerce um enorme poder governamental. O seu mandato e âmbito abrange quase todos os aspectos da vida política de Timor-Leste. Todavia, a autoridade do Primeiro-Ministro tem importantes limitações formais e informais. Embora possa parecer óbvio, é importante observar que o Primeiro-Ministro não está acima da lei. O Primeiro-Ministro tem de cumprir as disposições da Constituição, bem como as directivas aprovadas em legislação pelo Parlamento Nacional.

Além disso, o poder do Primeiro-Ministro é limitado num sentido estrutural. Embora tenha muitas funções importantes nas arenas legislativa e executiva, o Primeiro-Ministro não tem controlo sobre outros órgãos do Estado. Por exemplo, o poder judiciário está isolado das ordens e da influência directa do Primeiro-Ministro. Ele não pode ordenar os tribunais para alcançarem determinado resultado ou evitarem um processo.

1. Limitações pelo Direito Constitucional e Estatuto

Constituição de Timor-Leste

Artigo 67.º
(Órgãos de soberania)

São órgãos de soberania o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais.

Estatuto dos Titulares dos Orgãos de Soberania

Artigo 1º
Âmbito de aplicação

…

2. Para efeitos da presente lei, são considerados titulares de orgãos de soberania:

   a) O Presidente da República;

   b) O Presidente do Parlamento Nacional;

   c) O Primeiro-Ministro;

   d) O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

Juntamente com outros líderes principais de "órgãos de soberania", o Primeiro-Ministro é titular de um "órgão de soberania". Conforme estabelecido no artigo 67.º da Constituição e aprofundado pelo Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania, Lei 7/2007 (17 de Julho de 2007), os titulares e membros dos órgãos de soberania não podem actuar de determinadas maneiras. De acordo com o preâmbulo, é assim para que possam (1) desempenhar plenamente as funções para as quais foram eleitos ou nomeados; (2) manter a dignidade e legitimidade dos cargos governamentais, e (3) salvaguardar a independência de um titular de órgão de soberania contra influências indevidas. Na maioria dos casos, a Lei 07/2007 impõe restrições às actividades e associações em que um titular de órgão de soberania se pode envolver durante o mandato político mas, ocasionalmente, as limitações estender-se-ão por um período de tempo razoável após o mandato.

Estatuto dos Titulares dos Orgãos de Soberania

Artigo 2.º
Exclusividade

1. A titularidade dos cargos a que se refere o artigo anterior é incompatível com quaisquer outras funções profissionais remuneradas ou não, bem como com a integração em corpos sociais de quaisquer pessoas colectivas de fins lucrativos.

2. Exceptuam-se do disposto no número anterior as funções ou actividades derivadas do cargo e as que são exercidas por inerência.

3. Os titulares dos órgãos de soberania não podem, pelo exercício das suas funções, ser prejudicados na sua colocação ou emprego permanente, devendo, contudo, durante o mesmo período, cessar todas as actividades profissionais, públicas ou privadas, que vinham exercendo à data da sua posse.

O Primeiro-Ministro não pode actuar profissional em empresas públicas ou privadas. Isto é para evitar a aparência de favoritismo ou corrupção por parte de um funcionário do Governo. Mesmo que o Primeiro-Ministro não seja pago ou de alguma forma compensado com bens e serviços, os interesses comerciais podem ainda assim querer participar ou investir em empresas nas quais esteja altamente envolvido um funcionário do Governo. Os potenciais clientes e elementos do público podem confundir a participação de um Primeiro-Ministro num negócio como um sinal de aprovação ou apoio do Governo. Uma vez que um Primeiro-Ministro ou outros titulares de órgãos de soberania irão considerar e promulgar legislação que afecta directamente os interesses das empresas, a exigência da interrupção de qualquer destas funções não-governamentais antes da tomada de posse é razoável. Um Primeiro-Ministro eficiente vai até mesmo querer evitar suspeitas de corrupção.

Depois de deixar o cargo, no entanto, o Primeiro-Ministro pode retomar os cargos profissionais que tinha anteriormente.

Estatuto dos Titulares dos Orgãos de Soberania

Artigo 4.º
Arbitragem e peritagem

1. Os titulares de orgãos de soberania estão impedidos de servir de árbitro ou de perito, a título gratuito ou remunerado

2. O impedimento mantém-se até ao termo do prazo de um ano após a respectiva cessação de funções.

O Primeiro-Ministro não pode actuar na qualidade de perito/testemunha, por exemplo, num processo judicial, mesmo não sendo pago por esse serviço e tempo. Isto se aplica a qualquer processo até um ano após o término do seu mandato. Apesar de poder ser bem versado na matéria em questão, a natureza oficial do cargo pode conferir uma importância ao testemunho que influencia injustamente o processo. O período de um ano poderá ser tempo suficiente para que as pessoas consideram o ex-Primeiro-Ministro suficientemente distanciado de uma capacidade oficial para depor sem uma relevância excessiva daquilo que tenha a dizer apenas pelo facto de ter uma posição respeitada.

Perguntas

Antes de ocupar o cargo, a Primeiro-Ministra era uma enérgica defensora dos direitos dos trabalhadores e da legislação sobre a segurança no trabalho. Uma organização sem fins lucrativos que trabalha para melhorar as condições de trabalho dos funcionários do hotel em Díli quer que a Primeira-Ministra seja consultora num acto legislativo que estão a preparar para apresentar ao Parlamento Nacional. A Primeira-Ministra tem todo o gosto em ajudar, pois é uma questão social com que se preocupa muito, mas está preocupada com o facto de o seu trabalho com esta organização sem fins lucrativos violar a Constituição.

1) Enquanto assessor jurídico da Primeira-Ministra, o que lhe diria sobre as limitações a que ela está ou não sujeita relativamente a esta organização?

2) A Primeira-Ministra deixou claro que não vai aceitar qualquer dinheiro ou oferta da organização sem fins lucrativos em troca dos seus serviços de consultoria. Será que isto faz diferença relativamente às restrições constitucionais?

Respostas e Explicações

1) A Primeira-Ministra está incluída no Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania, especificamente, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 1.º. Esta lei rege aquilo que os

titulares dos órgãos de soberania, com base no artigo 67.º da Constituição de Timor-Leste, podem ou não fazer em relação a interesses de terceiros.

O artigo 2.º do Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania indica que o Primeiro-Ministro, efectivamente, não pode actuar profissionalmente como consultor. Mesmo que a Primeira-Ministra já estivesse a prestar tais serviços antes de tomar posse, ela é obrigada a demitir-se do cargo antes de assumir a função oficial. O artigo 4.º baseia-se nesta proibição e deixa claro que o Primeiro-Ministro não pode actuar como perito em questões legislativas.

A proibição do artigo 2.º sobre a detenção de cargos profissionais termina com a saída do Primeiro-Ministro do cargo. A proibição do artigo 4.º sobre o serviço de perito ou árbitro mantém-se posteriormente durante um ano.

2) Ambos os artigos 2.º e 4.º do Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania deixam claro que é indiferente que a Primeira-Ministra seja ou não compensada pelaorganização sem fins lucrativos. A lei preocupa-se até mesmo com a aparência de conluio ou corrupção entre grupos terceiros e altos funcionários do Governo, por conseguinte, o facto de a Primeira-Ministra estar a oferecer gratuitamente os seus serviços às organizações sem fins lucrativos para os direitos dos trabalhadores não torna essa situação legal.

2. Limitações pelo eleitorado

Sendo a face do Governo, o Primeiro-Ministro está pragmaticamente limitado pela responsabilidade pública a que teria de se sujeitar por qualquer incidente mais grave que sucedesse durante o mandato. Quando as políticas correm bem, o crédito pelas actividades do Governo pode ser do Primeiro-Ministro, mas naturalmente que o contrário também é verdade. Ele é o membro do Governo mais conhecido, por conseguinte, é natural que o público tenha o Primeiro-Ministro como responsável quando as coisas correm mal. O dever do Primeiro-Ministro é coordenar os esforços do Governo na boa governação de Timor-Leste. Apesar de um Primeiro-Ministro não ser eleito directamente pelo povo de Timor-Leste, ele deve estar consciente de que o povo pode estar preocupado tanto durante como depois das eleições parlamentares.

A interacção do Parlamento Nacional com o Primeiro-Ministro também responde à pressão pública uma vez que cada deputado foi eleito na plataforma partidária. A confiança do público reflecte-se na sua opinião sobre as acções e opções políticas do Primeiro-Ministro. Ao obter poder político a partir do apoio do Parlamento Nacional, um Primeiro-Ministro, naturalmente, tem de manter-se em contacto com as questões mais ou menos graves que as pessoas enfrentem no país. Conforme explicado anteriormente, o sentimento popular decide sobre os partidos políticos que têm assentos no Parlamento Nacional. Um Primeiro-Ministro que tome medidas desfasadas das opiniões dos eleitores vai acabar por prejudicar a capacidade da sua coligação de permanecer no poder. A pertinência da sua actuação relativamente às necessidades do povo de Timor-Leste torna mais provável que as políticas do Governo sejam apoiadas pelo público e, desse modo, corram sem problemas. O Primeiro-Ministro tem geralmente o incentivo da reeleição dos membros da sua coligação parlamentar.

Os incentivos para continuar como Primeiro-Ministro podem incluir o desejo de um maior progresso do Programa do Governo, construir com base nas lições políticas aprendidas no mandato anterior e continuar a servir o povo de Timor-Leste. Para o Primeiro-Ministro, manter as taxas elevadas de popularidade e aprovação na maioria parlamentar que o colocou no poder é certamente importante para a reeleição, mas a preservação da sua credibilidade aos olhos do público também pode ser igualmente decisiva.

3. Limitações pelo Parlamento Nacional

Constituição de Timor-Leste

Artigo 107.º
(Responsabilidade do Governo)

O Governo responde perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional pela condução e execução da política interna e externa, nos termos da Constituição e da lei.

Os poderes do Primeiro-Ministro são cuidadosamente equilibrados e restritos pelo Parlamento Nacional. Se ele perder o apoio do partido político, ou partidos, que o colocou no poder, a posição do Primeiro-Ministro torna-se muito mais frágil. Em contrapartida, o Presidente

de Timor-Leste não tem geralmente de responder directamente ao Parlamento Nacional, a menos que tenha cometido um acto ilícito. O apoio dos deputados é, obviamente, mais relevante no dia-a-dia para o Primeiro-Ministro do que para o Presidente. Um Primeiro-Ministro que cumpra uma agenda sem o apoio do Parlamento Nacional não conseguirá a aprovação da legislação necessária.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 111.º
(Moções de censura)

1. O Parlamento Nacional pode votar moções de censura ao Governo sobre a execução do seu programa ou assunto de relevante interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efectividade de funções.

2. Se a moção de censura não for aprovada, os seus signatários não podem apresentar outra durante a mesma sessão legislativa.

Se os deputados acharem que o Governo já não representa adequadamente os seus interesses na execução do programa do Governo ou qualquer outra questão de interesse nacional, podem manifestar formalmente essa insatisfação com uma **moção de censura**. Uma moção de censura é uma expressão oficial de desaprovação severa das acções e políticas do Governo.

Uma vez que uma moção de censura tem tão profundos efeitos quando é aprovada, é necessário que um número significativo de deputados concorde até mesmo em propô-la. Nos termos do n.º 1 do artigo 111.º da Constituição de Timor-Leste, pelo menos um quarto dos deputados tem de concordar com a proposta de tal votação. Para aprovar a moção de censura, uma maioria absoluta dos deputados tem de votar a favor. Se a moção de censura ficar aquém do número necessário de votos para ser aprovada, os deputados que propuseram a votação falhada não podem realizar outra votação na mesma sessão legislativa. Este limite de uma vez por sessão legislativa destina-se claramente a impedir que os deputados obstruam o trabalho do Governo. Se as mesmas pessoas pudessem propor moções de censura de forma ilimitada, tal seria uma táctica dilatória perigosa. Os debates sobre se um Primeiro-Ministro deve ou não ser substituído, inevitavelmente, evocam emoções fortes dos deputados. Essas discussões tendem a durar por

longos períodos de tempo afastando matérias legislativas normais. Quando tal acontece, essencialmente, o Governo de Timor-Leste para.

Por exemplo, foi proposta uma moção de censura em Outubro de 2009. Irritados com a decisão do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão de libertar Maternus Bere, um líder da milícia pró-Indonésia acusado de crimes de guerra, os deputados da oposição da FRETILIN, entre outros, iniciaram uma moção de censura. Os deputados da oposição acusaram o Governo de interferir indevidamente no processo judicial. Após doze horas de intenso debate, a moção de censura não foi aprovada. Os apoiantes do Governo votaram contra a moção de censura apresentada contra o Governo com 39 votos, contra 26 a favor. Se 33 legisladores tivessem aprovado a moção, o governo de Gusmão teria caído.

De um ponto de vista pragmático, as moções de censura podem ser propostas pelo Parlamento Nacional mesmo que não tenham qualquer possibilidade realista de serem aprovadas. Mesmo quando uma moção de censura não é aprovada, a mera proposta de tal votação pode ser uma forma de os deputados expressarem, para o Governo e o Primeiro-Ministro, uma possível perda de apoio. A estreita margem entre os votos seria um indicador para todos os partidos envolvidos da coesão da coligação do Governo.

A votação em si pode ser uma oportunidade de exigir que o Primeiro-Ministro tome uma postura mais sensível a determinadas questões governamentais. Não obstante, não deixa de ser uma medida dramática, por conseguinte, um Parlamento Nacional prudente reservaria normalmente a moção de censura para situações em que os deputados sentissem que essa seria a única maneira política de chamar a atenção do Primeiro-Ministro. Caso contrário, se o Parlamento Nacional fizesse ameaças constantes com moções de censura, estas tornar-se-iam apenas ameaças vazias. Além disso, os deputados devem ter em conta o impacto público das moções de censura. Quanto mais vezes forem consideradas estas votações, mais instável e frágil aparentará a autoridade do Governo junto do povo de Timor-Leste e dos países doadores internacionais. Isso, por sua vez, pode ter um impacto negativo no desenvolvimento.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 110.º
(Solicitação de voto de confiança)

O Governo pode solicitar ao Parlamento Nacional a aprovação de um voto de confiança sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto de relevante interesse nacional.

Alternativamente, quando o Parlamento Nacional seja convidado a aprovar um voto de confiança e não o faça, isso tem o mesmo efeito de uma moção de censura que reúne votos suficientes para uma maioria. Um voto de confiança é uma declaração de apoio por maioria do Parlamento Nacional da política do Governo ou de uma questão específica de relevância nacional. Por outro lado, uma moção de censura é uma declaração por maioria do Parlamento Nacional de que já não acreditam que o actual Primeiro-Ministro e o Governo devam continuar a governar Timor-Leste. A linguagem constitucional do artigo 110.º é suficientemente ampla para que um voto de confiança possa englobar essencialmente qualquer assunto. Ou seja, "qualquer assunto de relevante interesse nacional" se relaciona com qualquer questão perante o Parlamento Nacional dado que é um órgão representativo de toda a nação de Timor-Leste. À semelhança do que sucede com a capacidade de o Parlamento Nacional propor moções de censura, a estratégia de pedir votos de confiança também não pode ser utilizada muitas vezes pelo Primeiro-Ministro. O Parlamento Nacional acabará eventualmente por acusar a farsa do Primeiro-Ministro e rejeitar um voto de confiança.

Se uma moção de censura for bem sucedida, ou se um voto de confiança não for aprovado, o Presidente exonera o Primeiro-Ministro e demite o Governo. Embora o Parlamento possa ser dissolvido, o Presidente irá normalmente "suspender" a sua decisão de dissolução. Ou seja, o Presidente vai dar algum tempo aos deputados para que seja formado um novo Governo. O Parlamento, em seguida, trabalha rapidamente no sentido de tentar reactivar e restabelecer um novo Governo que tenha a confiança da maioria da coligação. Por exemplo, em Junho de 2006, na sequência da demissão do Primeiro-Ministro Alkatiri que levou à dissolução do Governo, o Presidente estabeleceu um calendário de trinta dias para o Parlamento inactivo estabelecer um novo Governo. Durante esse período de trinta dias, os assuntos do Governo foram tratados por

um Governo interino e um gabinete provisório constituído por alguns dos membros do anterior gabinete de Alkatiri.

Perguntas

Após uma série de desentendimentos graves entre os deputados e o Primeiro-Ministro, tem havido uma enorme discussão sobre avançar com uma moção de censura.

1) Num Parlamento Nacional com 65 deputados, quantos deles têm de concordar com a proposta da moção de censura?

2) Quantos deputados têm de votar a favor para aprová-la?

3) A moção de censura falha por uma margem de três deputados. Depois de a votação falhar, alguns deputados mudam de ideias e querem agora votar a favor da exoneração do Primeiro-Ministro. Pode haver outra moção de censura nessa sessão legislativa?

Respostas e Explicações

1) Nos termos do n.º 1 do artigo 111.º da Constituição de Timor-Leste, um quarto do Parlamento Nacional tem de concordar com a proposta de uma moção de censura. Num Parlamento com 65 deputados, pelo menos dezassete deputados têm de concordar com a proposta.

2) Uma maioria de deputados elegíveis para votar tem de aprovar a moção de censura. Num Parlamento com 65 deputados, pelo menos 33 deputados têm de votar a favor.

3) Mesmo que os proponentes da moção de censura sejam agora em número suficiente para avançarem com a moção, a falha da votação anterior implica que, a menos que consigam dezessete deputados não signatários da primeira votação para votarem pela moção de censura, não podem ter outra moção de censura nesta sessão (quem tenha votado a favor

da primeira moção pode votar pela segunda moção, mas ninguém que tenha sido signatário da primeira moção pode constituir o um quarto do Parlamento Nacional que propõe a segunda votação). Uma vez que é dada geralmente prioridade a uma moção de censura sobre quaisquer outros assuntos, o n.º 2 do artigo 111.º permite apenas uma moção de censura por sessão por um determinado conjunto de signatários como forma de impedir que os deputados a utilizem como forma de protesto ou como táctica dilatória.

4. Limitações pelos membros do Governo

A autoridade do Primeiro-Ministro também pode ser limitada pelos membros do Governo. Enquanto líderes de cada Ministério, os Ministros serão especialistas na sua área específica de governação. Embora um Primeiro-Ministro conte com a experiência deles relativamente a ideias e conhecimentos sobre os desafios que Timor-Leste enfrenta, as abordagens preferidas pelos Ministros sobre a forma de resolver os problemas podem diferir das do Primeiro-Ministro. É particularmente este o caso quando ministros específicos representam outros partidos políticos que não o do PM.

Em governos formados por uma coligação de partidos, em vez de um partido maioritário no Parlamento, o Governo pode ser composto por elementos nomeados das diversas facções da coligação. Esta é uma maneira de os partidos minoritários da coligação manterem uma presença no Governo e participarem nas negociações envolvidas na formação da coligação. Por outras palavras, um Governo de coligação pode coalescer com base no entendimento de que determinados lugares ministeriais serão reservados para membros de determinados partidos da coligação.

Como resultado, o Primeiro-Ministro pode, de facto, alterar as suas ideias políticas de modo a agradar a membros-chave do Governo. Qualquer plano do Governo, inevitavelmente, irá beneficiar mais uns grupos ou indivíduos do que outros, portanto, a competição entre os membros do Governo para influenciar aquele que será o Programa proposto ao Parlamento Nacional é potencialmente controversa. O Primeiro-Ministro, certamente, também irá fazer pressão sobre uma agenda própria, portanto a dinâmica entre os membros do Governo e o Primeiro-Ministro pode ser complicada.

A associação ao Governo depende de o Primeiro-Ministro e cada Ministro poderem ser demitidos a qualquer momento, embora possa continuar como MP depois de ser demitido se ele ou ela já forem membros do Parlamento antes. Os ministros podem discordar da decisão do Primeiro-Ministro sobre como a política de determinado Ministério deve ser definida, mas isso faz parte da função do Conselho de proporcionar ao Primeiro-Ministro opções que possam melhorar a política do Governo. Todavia, essa situação constitui uma possível fonte de atrito político em casos mais extremos em que um Ministro se recuse a seguir as directrizes de um Primeiro-Ministro ou, de outra forma, prejudique a capacidade do Primeiro-Ministro de gerir o governo sem problemas.

Conforme discutido anteriormente, um Primeiro-Ministro tem liberdade, nos seus poderes constitucionais, para demitir ministros. Na verdade, o Primeiro-Ministro prefere negociar ou minimizar quaisquer conflitos com os seus ministros num esforço para manter a união de um Governo de coligação. Até mesmo ofender um ministro, ou fazer com que determinado ministro se sinta marginalizado, pode ter amplas repercussões na estabilidade de uma coligação. Do mesmo modo, despedir um ministro cria o risco de rotura do partido ou coligação. Em última análise, pode levar à queda do Governo.

Um ministro ou secretário de estado que sinta que não pode trabalhar com o Primeiro-Ministro poderá considerar a demissão do cargo (ou pelo menos ameaçar demitir-se), uma acção que poderia fazer com que o Primeiro-Ministro ficasse mal visto aos olhos do público. Embora a demissão do cargo como forma de protesto seja certamente uma opção, os ministros (especialmente aqueles que representam partidos políticos minoritários num Governo de coligação) podem estar relutantes em demitir-se uma vez que isso os afasta do poder. Sob a perspectiva individual, um ministro que se demita do seu cargo enfrenta a perspectiva de acabar a sua carreira política. Além disso, a demissão enquanto forma de protesto contra as directrizes do Primeiro-Ministro só funciona eficazmente para moldar a política do Governo a longo prazo, caso o ministro em causa possa realisticamente esperar que o Primeiro-Ministro ou o eleitorado valorizem a perda.

A demissão de um cargo no ministério pode criar uma mentalidade instável no seio de um Governo de coligação, de forma a que tal instabilidade ou conflito de um partido da coligação leve os restantes membros a questionarem a viabilidade da aliança política na época de

eleições seguinte. Uma vez que grande parte do Governo de coligação se baseia na confiança e interdependência, é importante que o Primeiro-Ministro acalme todas as tensões que possam surgir no seio do Governo antes que estas se propaguem para os restantes membros. Em menor medida, um Primeiro-Ministro pode também ficar limitado pela percepção pública da demissão de um ministro ou secretário de estado. Por outras palavras, uma vez que o Primeiro-Ministro foi quem originalmente escolheu esses membros do Governo, uma posterior demissão de um ministro poderia ser indício de mau julgamento na nomeação dessa pessoa para o cargo. O Primeiro-Ministro pode ainda não querer que os partidos políticos da oposição ou o público em geral saibam que ele está a ter problemas com membros do Governo.

Se bem que o Primeiro-Ministro tenha muito poder político, tal poder é equilibrado por considerações e limitações várias. Enquanto um Primeiro-Ministro tiver o apoio de uma maioria parlamentar, a sua posição está segura. Se perder o apoio do público ou de um membro do Governo, o Primeiro-Ministro torna-se menos capaz de prosseguir eficazmente com a sua agenda.

VI. DEIXAR O CARGO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender as formas através das quais o Governo é demitido e o Primeiro-Ministro pode deixar o cargo: (1) no início de uma nova legislatura, (2) através de um pedido de demissão; (3) por morte ou impossibilidade física; (4) por exoneração parlamentar (5) por exoneração presidencial.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 112.º
(Demissão do Governo)

1. Implicam a demissão do Governo:

   a) O início da nova legislatura;

   b) A aceitação pelo Presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo Primeiro-Ministro;

   c) A morte ou impossibilidade física permanente do Primeiro-Ministro;

   d) A rejeição do programa do Governo pela segunda vez consecutiva;

   e) A não aprovação de um voto de confiança;

   f) A aprovação de uma moção de censura por uma maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

O mandato de um Primeiro-Ministro pode ser por tempo indeterminado. Sem limites de tempo como os impostos à presidência, um Primeiro-Ministro pode servir como chefe do Governo enquanto tiver o apoio de uma maioria no Parlamento. Todavia, existem várias situações enumeradas no artigo 112.º da Constituição de Timor-Leste em que o Primeiro-Ministro pode ser substituído ou demitido pelo Presidente.

1. Nova legislatura

A alínea a) do n.º 1 do artigo 112.º prevê a demissão do Governo em vésperas de uma nova legislatura. Em muitos casos, no entanto, o Primeiro-Ministro será renomeado como chefe do Governo. Se o partido maioritário liderado pelo (anterior) Primeiro-Ministro continuar a dominar o Parlamento após as eleições e os novos deputados continuarem a apoiá-lo, ele será renomeado como Primeiro-Ministro. Deste modo, um Primeiro-Ministro que pode servir durante várias legislaturas pode proporcionar valiosos conhecimentos institucionais e experiência política. Ele resistiu à fase inicial da construção de relações de confiança com os novos legisladores e pode responder aos diversos interesses e caprichos de deputados mais experientes. Ao mesmo tempo, o povo de Timor-Leste pode decidir que está na altura de uma nova direcção política do país. Nesse caso, outras pessoas poderão ser eleitas para o Parlamento Nacional. Com uma nova coligação no poder, um novo Primeiro-Ministro assumiria provavelmente o cargo.

2. Demissão do Primeiro-Ministro

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 112.º da Constituição, um Primeiro-Ministro pode demitir-se do seu cargo através da apresentação de um pedido de demissão ao Presidente de Timor-Leste. A aceitação da demissão pelo Presidente será mais um gesto cerimonial uma vez que o Presidente não tem verdadeiramente o direito de a recusar. O Primeiro-Ministro pode apresentar a sua demissão à presidência, mas solicitar que o Presidente não aceite oficialmente a demissão até que um candidato substituto seja seleccionado pela coligação. Embora este atraso na demissão do Primeiro-Ministro não esteja oficialmente previsto na lei, é um acto pragmático. Isso garante a continuidade da estrutura de poder até que um Primeiro-Ministro recém-seleccionado possa assumir o cargo.

A demissão é geralmente motivada por uma série de preocupações políticas. Por exemplo, um Primeiro-Ministro que enfrente uma moção de censura do Parlamento Nacional pode tomar a iniciativa preemptiva de deixar o cargo antes do constrangimento e espectáculo de uma expulsão pública oficial. Alternativamente, um Primeiro-Ministro cuja popularidade tenha vindo a diminuir junto dos deputados ou do povo de Timor-Leste pode ser convidado pelos seus próprios apoiantes da coligação a demitir-se antes de uma eleição parlamentar. A razão para tal é o facto

de a coligação poder apresentar um candidato mais popular e com mais hipóteses de conseguir uma maioria dominante nas eleições. Mari Alkatiri, por exemplo, demitiu-se do cargo de Primeiro-Ministro em 2006, durante um período de conflito interno e instabilidade em Timor-Leste. Embora o seu partido se tenha reunido e feito uma declaração a confirmar a sua confiança contínua na sua capacidade de liderar o Governo, Alkatiri reconheceu que a continuação do seu serviço como Primeiro-Ministro seria difícil devido à sua crescente impopularidade e que haveria dificuldades para o seu partido nas eleições seguintes.

3. Morte/Impossibilidade física permanente

Obviamente, segundo a alínea c) do artigo 122.º, quando um Primeiro-Ministro morre ou fica de alguma forma incapacitado para o cargo, terá de ser escolhido um substituto. Se o Governo de coligação se mantiver estável, os partidos da coligação irão reunir-se para escolher um novo líder. Durante esse processo de selecção poderá haver um Primeiro-Ministro interino.

4. Exoneração parlamentar

As alíneas d) a f) do artigo 122.º descriminam situações em que um Primeiro-Ministro se qualifica para a demissão do cargo por exoneração parlamentar. Neste capítulo já analisámos amplamente estas três situações de exoneração: (1) não aprovação em duas tentativas de um Programa nos termos da alínea d) do artigo 112.º, (2) não aprovação do voto de confiança nos termos da alínea e) do artigo 112.º, e (3) aprovação de uma moção de censura.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 112.º
(Demissão do Governo)

…

2. O Presidente da República só pode demitir o Primeiro-Ministro nos casos previstos no número anterior e quando se mostre necessário para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado.

O n.º 2 do artigo 112.º da Constituição de Timor-Leste prevê limitações ao poder de demissão do Presidente. O Presidente não tem poderes directos sobre o Governo relativamente à

forma como conduz a política geral do país e, por conseguinte, não pode demitir o Primeiro-Ministro e o Governo quando o pretenda, mesmo que o Presidente tenha pontos de vista políticos diferentes. Primeiro que tudo, o Presidente destituirá o Primeiro-Ministro e demitirá o Governo numa das seis situações estabelecidas no n.º 1 do artigo 112.º da Constituição. Em segundo lugar, o Presidente pode também destituir o Primeiro-Ministro e, consequentemente, demitir o Governo quando for do seu entendimento que tal decisão é a única possível para garantir o normal funcionamento das instituições democráticas. A decisão de destituir o Primeiro-Ministro e demitir o Governo é uma decisão pessoal e exclusiva, que depende da avaliação que o Presidente faz de determinado contexto ou situação que o país possa estar a enfrentar. Não obstante, o Presidente deve consultar previamente o Conselho de Estado antes de tomar essa decisão.

Por exemplo, imagine-se que um Primeiro-Ministro foi convidado pela sua própria coligação a demitir-se do cargo. Essencialmente, o Primeiro-Ministro poderia ignorar uma retirada *de facto* do apoio até serem reunidos os votos necessários para a aprovação de uma moção de censura. Em tal situação, o Presidente podia ser da opinião de que o Primeiro-Ministro já não estaria em condições de liderar o Governo e de tomar as medidas necessárias para o país e, por conseguinte, demiti-lo-ia.

Claro que em termos de prática política, conforme discutido anteriormente no capítulo, os Primeiros-Ministros trabalham de forma muito estreita com o Parlamento Nacional e, portanto, é pouco provável que os ignore. Especialmente num país pequeno como Timor-Leste, as relações interpessoais e a reputação profissional são de importância primordial para qualquer político no Governo.

Pergunta

1) Quando é que um Primeiro-Ministro e o seu Governo podem ser demitidos?

Resposta e Explicação

1) O n.º 1 do artigo 112.º da Constituição prevê seis situações segundo as quais o Primeiro-Ministro e o seu Governo podem ser demitidos pelo Presidente. São elas, quando se inicia uma nova legislatura, quando o Presidente aceita a demissão do Primeiro-Ministro, com a

morte ou incapacidade do Primeiro-Ministro, quando o Programa do Governo tenha sido rejeitado duas vezes, quando não seja aprovado um voto de confiança e quando seja aprovada uma moção de censura. Além disso, nos termos do n.º 2 do artigo 112.º da Constituição, o Primeiro-Ministro pode ser destituído por iniciativa do Presidente se tal decisão for considerada necessária para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas.

VII. VICE-PRIMEIROS-MINISTROS

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender o papel dos Vice-Primeiros-Ministros no Governo

Cada Governo Constitucional aprova geralmente a sua própria **lei fundamental**. Esta secção analisa o IV Governo Constitucional como exemplo. Segundo essa lei, a seguir ao Primeiro-Ministro, os dois membros do Governo com mais poder são os Vice-Primeiros-Ministros. Um está encarregue dos assuntos sociais em Timor-Leste e o outro concentra-se nas questões de administração do Estado. Sempre que o Primeiro-Ministro esteja ausente ou indisponível, um dos Vice-Primeiros-Ministros pode ser designado pelo Primeiro-Ministro como substituto temporário na coordenação do Governo (ao abrigo do n.º 3 do artigo 7.º, ou n.º 3 do artigo 7-A.º).

Orgânica do IV Governo Constitucional[6]

Artigo 2.°
Vice Primeiro-Ministros

Directamente dependente do Primeiro-Ministro e seguindo-o hierarquicamente, integram o Governo dois Vice Primeiro-Ministros.

Artigo 4.º
Composição do Governo

1. O Primeiro-Ministro é coadjuvado no exercício das suas funções, pelos seguintes membros do Governo, que integram a Presidência do Conselho de Ministros:

   a) Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais;

[6] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009 (4 de Março de 2009) - 4.ª Alteração à Lei Orgânica do IV Governo Constitucional

b) Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado

1. Vice-Primeiro-Ministro para a Coordenação dos Assuntos Sociais

[7]

Orgânica do IV Governo Constitucional

Artigo 7.º
Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais

1. O Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais coadjuva o Primeiro-Ministro na supervisão da política geral das áreas de governação com cariz eminentemente social, assumindo responsabilidade específica sobre o trabalho e actividades das seguintes Secretarias de Estado:

   a) Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto;

   b) Secretaria de Estado para a Formação Profissional e Emprego;

   c) Secretaria de Estado para a Promoção da Igualdade.

2. Em caso de desastres naturais, cabe ao Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais a responsabilidade pela coordenação interministerial

3. O Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais, coordena o Governo nas ausências e impedimentos do Primeiro-Ministro, sempre que assim seja por este designado.

O Vice-Primeiro-Ministro para a coordenação dos assuntos sociais supervisiona a política do Governo nas áreas sociais. Especificamente, é responsável pelas actividades de três Secretarias de Estado: da Juventude e do Desporto, Formação Profissional e Emprego, e da Promoção da Igualdade. Nestas três áreas, juventude e desporto, emprego e igualdade, são

[7] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009 (4 de Março de 2009) - 4.ª Alteração à Lei Orgânica do IV Governo Constitucional

definidas as principais políticas sociais. Com a orientação do Vice-Primeiro-Ministro, o Primeiro-Ministro não tem de verificar com frequência as actividades das três Secretarias.

Se ocorrer uma catástrofe natural em Timor-Leste, o Vice-Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos Sociais torna-se a pessoa central na coordenação dos ministérios relevantes para a organização dos esforços de socorro.

2. Vice-Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado

Orgânica do IV Governo Constitucional[8]

Artigo 7-A.º
Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado

1. O Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado tem como principal função coadjuvar o Primeiro-Ministro na gestão da Administração do Estado, com responsabilidade específica sobre as actividades das seguintes entidades:

   a) Inspecção-Geral;

   b) Auditoria do Governo;

2. Cabe ainda ao Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado:

   a) Supervisionar a gestão da contínua renovação dos Ministérios, nomeadamente quanto ao aprovisionamento e contratos;

   b) Assegurar a fiscalização do processo de execução dos projectos de estruturas físicas do Estado;

   c) Assegurar a boa coordenação interministerial;

   d) Coordenar com o Secretariado para o estabelecimento da Comissão da Função Pública;

[88] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 14/2009 (4 de Março de 2009) - 4.ª Alteração à Lei Orgânica do IV Governo Constitucional

e) Coordenar o Processo de Descentralização;

f) Assegurar a cooperação com a Comissão Anti-Corrupção.

3. O Vice Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado coordena o Governo nas ausências e impedimentos do Primeiro-Ministro sempre que assim seja por este designado.

O Vice-Primeiro-Ministro Coordenador dos Assuntos de Gestão da Administração do Estado é responsável pelo trabalho da Inspecção-Geral e da Auditoria do Governo. Este Vice-Primeiro-Ministro supervisiona os processos de aprovisionamento dos Ministérios, que constituem a forma de o Governo adquirir e pagar fornecimentos e materiais necessários. Ele supervisiona projectos que melhoram ou ampliam os edifícios e outros projectos de infraestruturas do Governo por todo o Timor-Leste. A sua função nos termos das alíneas c) e e) do n.º 2 do artigo 7-A.º é facilitar as relações de trabalho entre os diversos ministérios e secretariados de modo a assegurar que as tarefas estão a ser delegadas às partes devidas. O Vice-Primeiro-Ministro trabalha também na criação de uma Comissão da Função Pública. Ele tem uma função de vigilância nos termos da alínea f) na garantia do acesso da Comissão Anti-Corrupção à informação de que necessita para investigar quaisquer alegações de corrupção ou peculato.

VIII. MINISTÉRIOS

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender o papel dos Ministérios do Governo
- Saber mais sobre a estrutura e as responsabilidades actuais de alguns dos Ministérios existentes

Os Ministérios são organizações governamentais com funções especializadas. Cada ministério é responsável por um sector da administração pública. Os países em todo o mundo dividem de forma diferente os seus ministérios. Em Timor-Leste, cada Primeiro-Ministro tem o poder de estabelecer ministérios quando organiza o seu Governo. Uma vez mais, vamos usar o exemplo do IV Governo Constitucional para analisar os ministérios em Timor-Leste.

Actualmente, Timor-Leste tem doze ministérios: Defesa e Segurança, Negócios Estrangeiros, Finanças, Justiça, Saúde, Educação, Administração Estatal e Ordenamento Territorial, Economia e Desenvolvimento, Solidariedade Social, Infra-estruturas, Turismo, Comércio e Indústria, Agricultura e Pescas. Vamos considerar um subconjunto destes em mais detalhe.

1. Ministério dos Negócios Estrangeiros

Orgânica do IV Governo Constitucional

Artigo 20.º
Ministério dos Negócios Estrangeiros

1. O Ministério dos Negócios Estrangeiros é o órgão central do Governo responsável pela concepção, execução, coordenação e avaliação da política, definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para as áreas da diplomacia e cooperação internacional, das funções consulares e da promoção e defesa dos interesses dos timorenses no exterior.

2. Cabe ao Ministério dos Negócios Estrangeiros coordenar em colaboração com o Ministério das Finanças, as relações entre Timor-Leste e os parceiros de desenvolvimento.

Artigo 4.º
Composição do Governo[9]

…

2. Os Ministros são coadjuvados, no exercício das suas funções, pelos seguintes Vice Ministros e Secretários de Estado:

…

b) O Ministro dos Negócios Estrangeiros, pelo Secretário de Estado para a Cooperação Internacional e pelo Secretário de Estado das Migrações e Comunidades no Estrangeiro;

O Ministério dos Negócios Estrangeiros funciona como organismo representativo de Timor-Leste junto da comunidade internacional. Conduz as relações internacionais e a política diplomática de Timor-Leste de apoio às necessidades de segurança e desenvolvimento do país. A função geral do Ministério é acompanhar a política internacional no que respeita aos interesses timorenses, a fim de responder com uma política externa adequada e coerente. Para além de gerir as embaixadas de Timor-Leste na Austrália, Portugal, União Europeia, Indonésia, Malásia, Nações Unidas e Estados Unidos da América, o Ministério fornece ao Primeiro-Ministro instrumentos e informação para a negociação de tratados e acordos com outras nações.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros é gerido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros. O Ministro dos Negócios Estrangeiros é uma função ministerial elevada. É assistido pelo Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros, Secretário de Estado para a Cooperação Internacional e pelo Secretário de Estado das Migrações e Comunidades no Estrangeiro.

Os poderes do Ministro do Negócios Estrangeiros dependem da posição mais ou menos forte que o Primeiro-Ministro tenha estabelecido para si na definição da política externa. Se o Primeiro-Ministro lhe tiver dado mais margem de manobra, um Ministro dos Negócios Estrangeiros poderá exercer uma influência significativa na formulação da política externa. Por outro lado, um Primeiro-Ministro que prefira ter um papel mais interactivo nas relações externas implica um Ministro dos Negócios Estrangeiros menos influente.

[9] Alterada pelo Decreto-Lei n.º 15/2010 (15 de Outubro de 2010) - 6.ª Alteração à Lei Orgânica do IV Governo Constitucional

2. Ministério da Justiça

Orgânica do IV Governo Constitucional

Artigo 22.º
Ministério da Justiça

1. O Ministério da Justiça é o órgão central do Governo responsável pela concepção, execução, coordenação e avaliação da política, definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para a área da justiça e dos direitos humanos, cabendo-lhe, nomeadamente:

   a) Propor a política e elaborar os projectos de legislação e regulamentação necessários às suas áreas de tutela;

   b) Regular e gerir o sistema prisional, a execução das penas e os serviços de reinserção social;

   c) Assegurar mecanismos de patrocínio e apoio judiciário aos cidadãos mais desfavorecidos, através da Defensoria Pública;

   d) Criar e garantir os mecanismos adequados que assegurem os direitos de cidadania e promover a divulgação das leis em vigor;

   e) Organizar o cadastro dos prédios rústicos e urbanos e o registo de bens imóveis;

   f) Gerir e fiscalizar o sistema de serviços dos registos e notariado;

   g) Administrar e fazer a gestão corrente do património imobiliário do Estado;

   h) Promover e orientar a formação jurídica das carreiras judiciais e dos restantes funcionários públicos;

   i) Pronunciar-se, a solicitação de outros ministérios, sobre a conformidade de qualquer projecto de diploma legislativo com os princípios orientadores do estado de direito democrático, dos valores da Justiça e do Direito e com os direitos, liberdades e garantias;

   j) Estabelecer mecanismos de colaboração e de coordenação com outros órgãos do Governo com tutela sobre áreas conexas.

2. É integrada no Ministério da Justiça a Assessoria para os Direitos Humanos.

O Ministério da Justiça é responsável pela concepção e coordenação das políticas estabelecidas pelo Parlamento Nacional e pelo Conselho de Ministros nas áreas do direito, justiça e direitos humanos. O Ministério da Justiça gere as relações do Governo com os tribunais, Ministério Público, Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público, bem como com outros intervenientes no sistema jurídico. Por exemplo, administraria as relações do Governo com a Ordem dos Advogados de Timor-Leste, quando esta for estabelecida.

O Ministério da Justiça gere o sistema prisional de Timor-Leste, bem como os serviços que asseguram aos autores dos crimes a sua reinserção na sociedade como cidadãos produtivos. Por exemplo, os programas de reinserção social podem incluir formação profissional simples ou o desenvolvimento de competências.

O Ministério da Justiça é também responsável pela prestação de serviços jurídicos através da Defensoria Pública. Especificamente, a Defensoria Pública assegura aos cidadãos mais desfavorecidos apoio jurídico e assistência. O Ministério gere o sistema notarial de Timor-Leste e fornece serviços de formação jurídica através do Centro de Formação Jurídica. A Direcção Nacional dos Direitos Humanos e da Cidadania também faz parte do Ministério da Justiça.

3. Ministério das Finanças

Decreto-Lei n.º 13/2009 (25 de Fevereiro de 2009)

Estrutura Orgânica do I Governo Constitucional

Artigo 8.0
Ministério do Plano e das Finanças

1 - O Ministério do Plano e das Finanças é o departamento governamental responsável pela concepção, execução, coordenação e avaliação da política fiscal e financeira definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, nos domínios orçamental, monetário e creditício, cabendo-lhe igualmente coordenar as finanças das entidades públicas, nos termos a definir na sua lei orgânica.

O Ministério das Finanças lida com o planeamento e monitorização das finanças e orçamento do país. Entre as suas inúmeras funções, o Ministério está encarregado de trabalhar

com o Banco Central na definição das políticas cambial e monetária para novas metas económicas estabelecidas pelo Conselho de Ministros. Propõe políticas e projectos de regulamentos sobre as receitas fiscais, contabilidade pública, finanças, auditoria, controlo da tesouraria e gestão da dívida. Mantém uma vigilância atenta do fundo petrolífero de Timor-Leste e, com frequência, colabora com o Ministério dos Negócios Estrangeiros. O Ministério administra o património do estado e publica estatísticas oficiais (Orgânica do Ministério das Finanças, artigo 2.º do capítulo 1 do Decreto-Lei n.º 13/2009 (25 de Fevereiro de 2009)).

O Ministério divide-se em cinco departamentos gerais que têm os seus próprios departamentos nacionais:

1) Direcção Geral das Receitas e Alfândegas
    - Direcção Nacional das Alfândegas
    - Direcção Nacional de Receitas Petrolíferas
    - Direcção Nacional dos Impostos Domésticos

O Departamento Geral das Receitas e Alfândegas (DGRA) é responsável pela coordenação da cobrança e administração das receitas do Estado provenientes dos impostos e dos direitos aduaneiros. Controla também as fronteiras para proteger a sociedade, nomeadamente, no âmbito do ambiente, da segurança e da saúde pública em Timor-Leste.

2) Direcção-geral das Finanças do Estado
    - Direcção Nacional de Orçamento
    - Direcção Nacional do Tesouro
    - Direcção Nacional de Aprovisionamento
    - Direcção Nacional de Gestão do Património do Estado
    - Direcção Nacional das Autoridades Públicas Autónomas

A Direcção-geral das Finanças do Estado (DGFE) supervisiona a elaboração e execução do Orçamento de Estado. Supervisiona a administração financeira do país para assegurar a legalidade e regularidade. A DGFE controla também o processo de aquisição de bens e serviços necessários para a administração pública.

3) Direcção Geral de Análise e Pesquisa

- Direcção Nacional de Estatísticas
- Direcção Nacional de Macroeconomia
- Direcção Nacional de Receitas Petrolíferas

A Direcção Geral de Análise e Pesquisa (DNAP) proporciona uma forma de integração dos serviços técnicos e especializados prestados pelo Ministério que envolvem estatísticas, política macroeconómica e o Fundo do Petróleo.

4) Direcção Geral dos Serviços Corporativos

A Direcção Geral dos Serviços Corporativos (DGSC) presta serviços gerais administrativos ao Ministério. Coordena os programas de formação e os recursos humanos do Ministério, assegura a manutenção e reparação de equipamentos e veículos necessários para o Ministério e publica informação de interesse do Ministério.

5) Direcção Nacional da Eficácia da Assistência Externa

A Direcção Nacional da Eficácia da Assistência Externa (DNEA) garante a utilização eficaz da assistência externa providenciada pelos parceiros de desenvolvimento. Gere os fundos oferecidos a Timor-Leste, recolhe informação financeira relativa a quaisquer fontes de assistência externa para melhor informar os vários Ministérios envolvidos e analisa projectos de desenvolvimento para introduzir melhorias em termos de qualidade e impacto.

4. Ministério da Agricultura e Pescas

Decreto-Lei n.º 18/2008 (19 de Junho de 2008)

Estrutura Orgânica do I Governo Constitucional

Artigo 12.0
Ministério da Agricultura, Florestas e Pescas

1. O Ministério da Agricultura, Florestas e Pescas é o departamento governamental responsável pela concepção, execução, coordenação e avaliação da política definida e aprovada pelo Conselho de Ministros, para o sector da agricultura, designadamente nos domínios da investigação agrária e da assistência técnica aos agricultores, do sistema de

irrigação, da gestão dos recursos florestais e da organização cadastral, bem como para o sector das pescas, nos termos a definir na sua lei orgânica.

O Ministério da Agricultura e Pescas (MAP) tem a seu cargo a política do sector agrícola, o que inclui as áreas de assistência técnica aos agricultores e de gestão dos recursos florestais e haliêuticos. O MAP supervisiona ainda os Parques Nacionais de Timor-Leste, implementa programas de desenvolvimento rural, monitoriza a saúde animal, inspecciona a produção alimentar e estabelece mecanismos de fiscalização das áreas da sua autoridade.

CAPÍTULO TRÊS: O PODER JUDICIÁRIO

OBJECTIVOS DO CAPÍTULO

- Compreender o papel do poder judiciário
- Analisar o enquadramento dos juízes no equilíbrio de poderes entre os órgãos do governo
- Explicar os diferentes tipos de tribunais disponíveis em Timor-Leste
- Saber como são geridos os juízes por parte do Conselho Superior da Magistratura Judicial

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO

- Existem três tipos de tribunais necessários em Timor-Leste:
  - Os tribunais judiciais, que têm o Supremo Tribunal de Justiça acima deles;
  - Os tribunais administrativos, regidos pelo Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, que ainda não foi criado, e
  - Os tribunais militares que julgam crimes de natureza militar. Os tribunais militares também ainda não foram criados.
- Existem dois outros tipos de tribunais que podem ser criados: tribunais marítimos e arbitrais.
- O Supremo Tribunal de Justiça é o tribunal judicial de mais alta instância, mas uma vez que ainda não foi criado, o Tribunal de Recurso assumiu temporariamente as funções do tribunal de mais alta instância em Timor-Leste.
- O Conselho Superior da Magistratura Judicial gere e disciplina os juízes em Timor-Leste. Além disso, nomeia, atribui e promove juízes em função da sua discricionariedade.

I. O PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Saber mais sobre a competência e a natureza independente do poder judiciário
- Apresentar a história do Poder Judiciário em Timor-Leste

Constituição de Timor-Leste

Artigo 67.º
(Órgãos de soberania)

São órgãos de soberania o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os Tribunais.

Artigo 118.º
(Função jurisdicional)

1. Os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo.

2. No exercício das suas funções, os tribunais têm direito à coadjuvação das outras autoridades.

3. As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório e prevalecem sobre todas as decisões de quaisquer autoridades.

Artigo 119.º
(Independência)

Os tribunais são independentes e apenas estão sujeitos à Constituição e à lei.

Artigo 120.º
(Apreciação de inconstitucionalidade)

Os Tribunais não podem aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados.

1. Papel dos tribunais

No Capítulo I (Tribunais e Magistratura Judicial) do Título V (Tribunais) da Constituição de Timor-Leste, os tribunais são explicitamente apresentados como "órgãos de soberania". Conforme definido no artigo 67.º da Constituição de Timor-Leste, os tribunais devem ser considerados como titulares independentes do poder do governo por direito próprio. Estes constituem uma parte essencial da boa governação de Timor-Leste, tal como o Presidente, o Governo ou o Parlamento Nacional.

Estatuto dos Magistrados Judiciais[10]

Artigo 3.
Função da magistratura judicial

1. A magistratura judicial tem por função aplicar a lei, administrar justiça e fazer executar as suas decisões.

2. Os magistrados judiciais não podem abster-se de julgar com fundamento na falta, obscuridade ou ambiguidade da lei, ou com base em dúvida insanável.

3. O dever de obediência à lei não pode ser afastado sob pretexto de a norma ser injusta ou imoral.

Os tribunais asseguram-se de que as leis aprovadas pelo Parlamento Nacional e o Governo não são violadas. Para esse fim, a função básica dos tribunais é a de preservar o Estado de direito. É função do Poder Judiciário aplicar e interpretar as leis a fim de resolver os litígios que possam surgir ao seu abrigo. Embora os juízes possam ter sentimentos pessoais sobre a justiça de um determinado regulamento ou lei, têm de tentar pô-los de lado, de modo a tentarem fazer objectivamente justiça em cada caso perante deles.

As decisões judiciais têm de ser consideradas como vinculativas e suficientes por si só. O Parlamento Nacional, o Presidente e o Governo não têm qualquer poder constitucional para

[10] Lei 8/2002 alterada pela Lei 11/2004 (29 de Dezembro de 2004)

rejeitar as decisões judiciais ou para violá-las. Tal como sucede com outros órgãos do governo, os tribunais estão limitados pela Constituição. Nenhum juiz pode proferir uma decisão que viole a Constituição ou os seus princípios.

2. História

Na sequência do domínio indonésio, os tribunais de Timor-Leste passaram por um período de transição no início da primeira década de 2000, sob o controlo do Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da Administração Transitória das Nações Unidas para Timor Leste (UNTAET). A UNTAET criou quatro Tribunais Distritais e nomeou juízes timorenses para compô-los. Estes tribunais estão localizados em Díli, Baucau, Suai e Oecussi. Em Junho de 2000, foram convocados painéis especiais do Tribunal Distrital de Díli e do Tribunal de recurso para tratarem de casos de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e de tortura que tinham surgido durante a ocupação indonésia. Por conseguinte, os tribunais desempenharam um papel fundamental no processo de reconciliação e reconstrução.

Regime de Transferência do Sistema Judiciário[11]

No momento em que tem lugar a transferência dos poderes de soberania, com o reconhecimento internacional da independência do nosso país, proclamada a 28 de Novembro, de 1975 urge assegurar que o aparelho judiciário nas suas várias vertentes se transfira sem qualquer espécie de precipitação ou vácuo.

Artigo 1

A organização judiciária existente em Timor-Leste mantém-se em funcionamento até à instalação e início de funções do novo sistema judiciário, com as devidas adaptações e sem impedimento da necessária interpretação actualística.

Enquanto o Poder Judiciário se está a expandir é um momento excelente para ser advogado ou juiz e ajudar na construção do sistema de justiça em Timor-Leste. Por exemplo, a 27 de Abril de 2011 o Parlamento Nacional nomeou a Juíza Maria Natércia Gusmão para o

[11] Decreto-Lei n.º 1/2002 (7 de Julho de 2002)

Tribunal de Recurso. Ela é a primeira juíza do tribunal judicial de mais alta instância em Timor-Leste. Antes desta nomeação, ela ocupou cargo no Tribunal Distrital de Díli.

II. JUÍZES

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender as qualificações necessárias para ser juiz
- Saber como é protegida e mantida a independência dos juízes

1. Qualificações judiciais

Recrutamento e Formação para as Carreiras Profissionais da Magistratura e da Defensoria Pública[12]

Artigo 3
Requisitos de candidatura

1. Pode candidatar-se ao estágio de formação para a carreira da magistratura judicial, do ministério público ou de defensor público quem:

   a) For cidadão timorense;

   b) Possuir licenciatura em Direito;

   c) Possuir conhecimentos escritos e falados das línguas oficiais timorenses, o português e o tétum;

   d) Reunir os demais requisitos de ingresso na função pública.

Para se qualificar como juiz em Timor-Leste, um candidato tem de ser um cidadão timorense com uma licenciatura em Direito. Esta qualificação inicial garante que o candidato teve uma formação adequada nos conceitos jurídicos e está familiarizado com os procedimentos judiciais. O candidato tem também de ser capaz de escrever e falar em português e tétum antes de se tornar juiz. A disposição relativa à língua é importante porque Timor-Leste tem duas línguas oficiais, o tétum e o português, duas línguas de trabalho, o inglês e o indonésio, e dezenas de línguas regionais. A língua mais utilizada nos tribunais, no entanto, é o português.

[12] Decreto-Lei n.º 15/2004 (1 de Setembro de 2004)

Numa nação com um número diversificado de línguas de trabalho, inevitavelmente, o acesso à justiça requer que os juízes sejam capazes de ler todos os documentos apresentados, bem como de comunicar com os advogados e os litigantes. Por último, um candidato judicial tem de se qualificar para entrar na função pública em Timor-Leste. Outros requisitos dos candidatos podem ser adicionados através de legislação posterior.

Os candidatos que satisfaçam os requisitos iniciais podem passar por um processo de selecção. Este envolve um teste de selecção escrito e oral perante um painel de três pessoas nomeadas pelo Ministro da Justiça. A parte escrita do teste de selecção engloba as áreas do Direito Penal e do Civil, bem como regulamentos processuais. Na parte oral, são colocadas questões aos candidatos sobre a ética profissional, Direito Civil e Penal, Direito Constitucional e organizações judiciais, e sobre as suas motivações para seguirem uma carreira profissional na magistratura judicial. O exame oral do painel serve também como um teste às suas capacidades linguísticas, uma vez que as perguntas são feitas em português ou tétum. Os candidatos têm de responder na língua em que foi feita a pergunta. Os candidatos seleccionados passam por uma formação teórica de 15 meses e, em seguida, por um estágio prático probatório de 9 meses para se qualificar. Este processo rigoroso foi concebido de modo a que somente pessoal qualificado e com formação se torne juiz. Para mais informações sobre o processo de selecção, consulte os artigos 7.º a 11.º da Secção II do Decreto-Lei n.º 15/2004.

Estatuto dos Magistrados Judiciais

Artigo 26.
Carreira

1. A carreira da magistratura judicial integra as seguintes categorias:

   a) Juiz de direito de 3.a classe;

   b) Juiz de direito de 2.a classe;

   c) Juiz de direito de 1.a classe;

   d) Juiz conselheiro.

2.	A carreira inicia-se na categoria de juiz de direito de 3.a classe.

Uma vez que o juiz tenha sido aprovado em todos os exames exigidos e tenha concluído satisfatoriamente o estágio, inicia a sua carreira como juiz de direito de 3.ª classe. Após pelo menos três anos no lugar e com boas avaliações, torna-se juiz de direito de 2.ª classe. Os juízes de direito de 2.ª classe que façam exames adicionais podem ser promovidos a juízes de direito de 1.ª classe. Claro que a promoção para a classe seguinte está sempre condicionada à existência de vagas nas classes mais altas de juízes. Uma vez que no futuro irão haver muitas vezes mais juízes qualificados do que vagas, contarão as classificações nos exames, o desempenho e a antiguidade dos candidatos.

Os **Juizes Conselheiros** são designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial e nomeados pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça entre os juízes de direito de 1.ª classe que têm pelo menos oito anos de experiência e avaliações excepcionais e entre juristas de mérito reconhecido que têm pelo menos quinze anos de actividade profissional na área do Direito. Além disso, o Parlamento Nacional pode eleger um Juiz Conselheiro entre os juízes e juristas que satisfaçam estes requisitos (artigo 29.º do Estatuto dos Magistrados Judiciais).

2. Independência dos juízes

Constituição de Timor-Leste

Artigo 121.º
(Juízes)

1. A função jurisdicional é exclusiva dos juízes, investidos nos termos da lei.

2. No exercício das suas funções, os juízes são independentes e apenas devem obediência à Constituição, à lei e à sua consciência.

3. Os juízes são inamovíveis, não podendo ser suspensos, transferidos, aposentados ou demitidos, senão nos termos da lei.

4. Para a garantia da sua independência os juízes não podem ser responsabilizados pelos seus julgamentos e decisões, salvo nos casos previstos na lei.

5.	A lei regula a organização judiciária e o estatuto dos magistrados judiciais.

Os juízes desempenham um papel importante na manutenção da ordem em Timor-Leste. Quando as leis são violadas, o povo de Timor-Leste tem de poder confiar que os tribunais vão ouvir as suas queixas e responder em conformidade, de uma maneira justa e equitativa. Para isso, a independência dos juízes é um princípio constitucional importante. A Constituição de Timor-Leste prevê várias maneiras de garantir que a magistratura judicial se mantém tão imparcial quanto possível.

Primeiro que tudo, a competência é exclusiva quando é concedida pelas leis a um tribunal ou a um juiz. Por exemplo, isto significa que um juiz não terá de ter em consideração os desejos do Presidente ou do Primeiro-Ministro relativamente a um processo no seu registo de julgamentos. O n.º 2 do artigo 121.º chama a atenção para o facto de que um juiz só tem de se basear na leitura da Constituição de Timor-Leste, nas leis pertinentes e na sua própria consciência para decidir um processo. Embora um juiz vá levar certamente em conta o contexto político e social de uma possível decisão, ele é livre para decidir sem ter de consultar qualquer outro órgão do governo.

Em segundo lugar, os juízes têm a protecção do cargo. Depois de ser nomeado para um cargo, um juiz não pode ser despromovido, suspenso ou exonerado do cargo, a menos que seja aprovada uma lei específica que o permita. Na maior parte dos casos, esta disposição protege os juízes contra os aspectos políticos das suas decisões. Através do Conselho Superior da Magistratura Judicial, as forças políticas podem mesmo assim pressionar os juízes recusando-se a renomeá-los para o cargo, mas esta seria uma politização indevida do Conselho. Para o Poder Judiciário actuar como um guardião vigoroso dos direitos constitucionais e das liberdades civis, o Conselho Superior da Magistratura Judicial tem de se manter tanto quanto possível afastado das acções politicamente motivadas.

A terceira disposição que protege os juízes é a isenção da responsabilidade decorrente das suas decisões. Uma vez mais, a linguagem constitucional indica que poderia ser aprovada uma lei que sujeitasse os juízes a certos tipos de responsabilidade, mas uma vez que ainda não foram aprovadas tais leis pelo Parlamento Nacional, não é clara a forma que teria esta supressão de responsabilidade. O povo de Timor-Leste tem um enorme interesse num Poder Judiciário

independente que tome decisões correctas, embora impopulares, sem o receio de represálias ou de responsabilidade pessoal.

3. Exclusividade dos juízes

Constituição de Timor-Leste
Artigo 122.º **(Exclusividade)**
Os juízes em exercício não podem desempenhar qualquer outra função pública ou privada, exceptuada a actividade docente ou de investigação científica de natureza jurídica, nos termos da lei.

Outra forma de manter oPoder Judiciário independente é proibir os juízes em exercício de terem outras funções. Isso impede-os de ficarem subordinados a interesses privados ou à influência de partes interessadas perante eles em tribunal. Por exemplo, um juiz não pode actuar como consultor dos litigantes até mesmo no seu tempo pessoal. A proibição constitucional prevê as excepções da actividade docente ou da investigação científica, mediante autorização prévia do Conselho Superior da Magistratura Judicial. Os juízes em funções podem ainda assim ter a função de professores ou investigadores na área do Direito. Uma vez que os juízes são normalmente escolhidos entre os melhores professores de Direito de Timor-Leste, impedi-los de ensinar a futura geração de advogados/juízes ou de continuarem a investigar questões jurídicas seria prestar um mau serviço ao país. Além disso, nessas duas funções de ensino ou investigação existe um risco menor de parcialidade ou de influência indevida. Os juízes também estão proibidos de assumirem posições políticas ou de se envolverem na política activa dos partidos políticos. E nenhuma declaração pública relacionada com a política pode ser feita pelos juízes. Uma vez que os juízes já não estejam em funções, são livres de assumirem responsabilidades profissionais e carreiras.

4. Imparcialidade dos juízes

Estatuto dos Magistrados Judiciais

Artigo 7.
Garantias de imparcialidade

Os magistrados judiciais estão proibidos de intervir nos processos em que participe, como funcionário de justiça, pessoa a que se encontrem ligados por casamento, comunhão de vida, parentesco ou afinidade em qualquer grau da linha recta ou até ao segundo grau da linha colateral.

Artigo 36.
Exercício da advocacia

Os magistrados judiciais não podem exercer advocacia a não ser em causa própria, do seu cônjuge, ascendente ou descendente.

Para evitar a aparência de favoritismo, os juízes estão proibidos de presidirem processos que envolvam pessoas com as quais tenham laços familiares próximos. Por exemplo, um processo que envolva o marido ou o primo de uma juíza não pode ser ouvido por essa juíza, mesmo que a juíza tenha uma especialização na área de Direito em causa (artigo 87.º do Código de Processo Civil). Alguns destes conflitos poderão não ser aparentes nas fases iniciais de uma acção judicial. Se surgir mais tarde um conflito de interesses, o juiz tem de abster-se do processo e providenciar outro juiz que o substitua. Não existem proibições específicas em relação a processos que envolvam amigos próximos ou figuras judiciais, mas os juízes devem ainda assim avaliar se a amizade vai prejudicar a sua capacidade de julgar o processo de uma forma justa e equilibrada. Também não é permitido aos juízes prestarem assessoria jurídica em geral. Há a excepção das acções judiciais que os envolvam a si mesmos, um cônjuge, descendente ou ascendente. Por exemplo, seria permitido a um juiz aconselhar a sua esposa ou filho num processo pendente. A preocupação aqui é que os juízes são supostamente imparciais, por conseguinte, permitir aos juízes a prestação de aconselhamento jurídico põe em risco a imparcialidade.

Perguntas

Foi atribuído ao juiz Santos um processo relacionado com um bem imóvel que envolve um litígio entre o seu primo e um vizinho. Este processo será o último do juiz Santos uma vez que ele vai reformar-se dentro de um mês. O primo nunca foi particularmente amável para o juiz Santos, portanto ele está confiante de que não existe o perigo de mostrar favoritismo devido aos laços familiares.

1) O juiz Santos deve abster-se do processo?

2) Depois de o juiz Santos se reformar, é-lhe permitido pela Constituição ser professor numa faculdade de Direito?

Respostas e Explicações

1) Sim, o juiz Santos deve definitivamente abster-se da acção judicial. Segundo o artigo 87.º do Código de Processo Civil, o juiz Santos está proibido de intervir como juiz em processos que envolvam um familiar. Um litígio sobre uma terra do primo seria uma matéria imprópria para o juiz Santos decidir. Embora o juiz Santos saiba que não vai favorecer o primo de forma alguma, a lei garante um julgamento imparcial a cada litigante perante um tribunal. Um laço familiar implica o risco de prejudicar ou favorecer um litigante de uma forma que não se relaciona com o mérito da acção judicial. Também é irrelevante que seja o último processo do juiz Santos antes da reforma.

2) Sim, o juiz Santos poderá ser professor de Direito. O artigo 122.º da Constituição de Timor-Leste impede os juízes activos de assumirem a maior parte dos cargos privados ou públicos, mas abre efectivamente uma excepção especial para os juízes que pretendam ter funções no domínio do ensino ou da investigação jurídica. Por outras palavras, o juiz Santos pode ser professor numa faculdade de Direito até mesmo enquanto estiver no activo como juiz (desde que suas funções no ensino não comprometam a sua capacidade

enquanto juiz). Depois de se reformar, seria ainda mais bem-vindo como professor de Direito experiente.

III. TIPOS DE TRIBUNAIS

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Conhecer os vários tipos de tribunais
- Analisar o papel do Supremo Tribunal de Justiça

Constituição de Timor-Leste

Artigo 123.º
(Categorias de tribunais)

1. Na República Democrática de Timor-Leste existem as seguintes categorias de tribunais:

   a) Supremo Tribunal de Justiça e outros tribunais judiciais;

   b) Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e tribunais administrativos e fiscais de primeira instância;

   c) Tribunais militares.

2. São proibidos tribunais de excepção e não haverá tribunais especiais para o julgamento de determinadas categorias de crime.

3. Podem existir tribunais marítimos e arbitrais.

4. A lei determina a constituição, a organização e o funcionamento dos tribunais previstos nos números anteriores.

5. A lei pode institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos.

No âmbito do Poder Judiciário existem inúmeros tipos de tribunais para tratarem de diferentes questões que possam surgir. Em primeiro lugar, existem os tribunais judiciais que tratam de todos os litígios no âmbito das leis de Timor-Leste e que não são atribuídos a outro tipo de tribunais. Segundo, existem os tribunais administrativos que lidam com litígios fiscais e

administrativos. Terceiro, utilizam-se os tribunais militares para julgar crimes de natureza militar.. Estes três tribunais tratam das necessidades judiciais fundamentais de Timor-Leste.

O n.º 3 do artigo 123.º refere que *podem* existir tribunais marítimos e arbitrais . Os tribunais não são obrigatórios segundo a Constituição de Timor-Leste. Provavelmente isso deve-se ao facto de estes dois tipos de tribunais lidarem com questões que poderiam ser tratadas por tribunais judiciais ou tribunais administrativos, mas se houver uma grande necessidade de especialização, estes tribunais são certamente úteis. Por exemplo, se Timor-Leste tivesse uma enorme quantidade de processos sobre questões marítimas, poderiam ser criados tribunais marítimos com juízes especializados em Direito do Mar. Se existirem muitos processos que seriam melhor tratados por meio de arbitragem, poderiam ser igualmente criados tribunais arbitrais.

O n.º 2 do artigo 123.º proíbe a criação de tribunais de excepção, bem como os tribunais que só julgariam determinados tipos de infracções penais. Por conseguinte, o Parlamento não poderia aprovar uma lei para a criação de um tribunal de excepção que tratasse de todos os processos que envolvessem acusações de terrorismo ou de traição.

Vamos agora abordar cada tipo de tribunal em mais pormenor.

1. Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas

Constituição de Timor-Leste

Artigo 129.º
(Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas)

1. O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é o órgão superior da hierarquia dos tribunais administrativos, fiscais e de contas, sem prejuízo da competência própria do Supremo Tribunal de Justiça.

2. O Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é eleito para um mandato de quatro anos de entre e pelos respectivos juízes.

3. Compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas, como instância única, a fiscalização da legalidade das despesas públicas e o julgamento das contas do Estado.

4. Compete ao Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas e aos tribunais administrativos e fiscais de primeira instância:

a) Julgar as acções que tenham por objecto litígios emergentes das relações jurídicas administrativas e fiscais;

b) Julgar os recursos contenciosos interpostos das decisões dos órgãos do Estado e dos seus agentes;

c) Exercer as demais competências atribuídas por lei.

O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas ainda não foi criado, mas quando for criado irá estar acima dos tribunais administrativos, fiscais e de contas. Qualquer questão administrativa ou fiscal que estes tribunais inferiores sejam incapazes de resolver satisfatoriamente será objecto de recurso a este tribunal de modo a ser resolvida. O Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas será conduzido por um Presidente que será eleito pelos respectivos juízes para um mandato de quatro anos.

A função principal do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas é monitorizar as despesas do Governo para garantir que nenhuma lei está a ser violada. As contas do Estado são auditadas de modo a garantir que não existe nenhum desvio de fundos. Além disso, este tribunal resolve litígios que envolvem matérias fiscais ou questões de direito administrativo. Se o Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas for incapaz de resolver um litígio, o Supremo Tribunal de Justiça deverá ter competência para resolvê-lo.

2. Tribunais militares

Constituição de Timor-Leste

Artigo 130.º
(Tribunais Militares)

1. Compete aos tribunais militares julgar em primeira instância os crimes de natureza militar.

2. A competência, a organização, a composição e o funcionamento dos tribunais militares são estabelecidos por lei.

Ainda não foram criados tribunais militares em Timor-Leste, mas quando forem criados, estes tribunais terão autoridade para julgar processos relacionados com "crimes de natureza militar". Ou seja, vão julgar processos com leis e procedimentos que se aplicam unicamente aos elementos das forças armadas em Timor-Leste.

Os elementos das forças armadas estão sujeitos às leis de Timor-Leste como todos os outros cidadãos, salvo indicação em contrário. Por exemplo, uma lei que limite o tipo de arma que alguém possa possuir poderá conter uma excepção relativa aos elementos das forças armadas ou da polícia. Quando eles violam estas leis gerais estão sujeitos ao sistema judicial civil como todos os outros cidadãos. Por exemplo, um soldado de licença em Díli que roube uma motocicleta seria julgado nos tribunais civis uma vez que o roubo de uma motocicleta não é um crime de natureza militar.

Contudo, os elementos das forças armadas também estão sujeitos a um conjunto único de regras, designado como "direito militar" nalguns países, aplicável somente aos elementos das forças armadas. As violações ou crimes contra esta lei militar são considerados crimes de natureza militar. Tal como esta não inclui um elemento das forças armadas que cometa um crime "normal", também não inclui os crimes cometidos por não-militares contra um elemento ou propriedade das forças armadas. Se um homem, que não fosse um elemento das forças armadas, atacasse e ferisse um soldado, esse homem seria julgado pelos tribunais civis. Do mesmo modo, se uma mulher que não fosse um elemento das forças armadas entrasse num edifício militar e roubasse uma arma, seria julgada nos tribunais civis. Entre os exemplos de crimes de natureza militar podem-se incluir a deserção, desobedecimento de ordens, agressão a um companheiro do exército, ou estar embriagado em serviço.

As decisões dos tribunais militares podem ser objecto de recurso ao Supremo Tribunal de Justiça.

3. Supremo Tribunal de Justiça

Constitucionalmente, o mais alto tribunal judicial em Timor-Leste deve ser o Supremo Tribunal de Justiça Actualmente, no entanto, este tribunal ainda não existe. Até ser criado e provido de pessoal, o Tribunal de Recurso assumiu as funções de tribunal mais elevado. Nesta secção vamos abordar as disposições constitucionais que estabelecem e regem o Supremo

Tribunal de Justiça, mas tenha presente que, por enquanto, estas disposições referem-se ao Tribunal de Recurso.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 124.º
(Supremo Tribunal de Justiça)

1. O Supremo Tribunal de Justiça é o mais alto órgão da hierarquia dos tribunais judiciais e o garante da aplicação uniforme da lei, com jurisdição em todo o território nacional.

2. Ao Supremo Tribunal de Justiça compete também administrar justiça em matérias de natureza jurídico-constitucional e eleitoral.

Artigo 125.º
(Funcionamento e composição)

1. O Supremo Tribunal de Justiça funciona:

   a) Em secções, como tribunal de primeira instância, nos casos previstos na lei;

   b) Em plenário, como tribunal de segunda e única instância, nos casos expressamente previstos por lei.

Enquanto tribunal com a decisão final em questões apresentadas nos tribunais de primeira instância, o Supremo Tribunal de Justiça garante que a lei é interpretada e aplicada de uma forma consistente em todo o país. Para alcançar esta uniformidade, é dada jurisdição sobre todo o território de Timor-Leste ao Supremo Tribunal de Justiça. Por outras palavras, todos os processos que sejam tratados e apresentados no país podem ser legitimamente objecto de recurso ao Supremo Tribunal de Justiça, desde que sejam cumpridos os requisitos processuais. Este actua como o administrador da justiça não apenas em questões decorrentes das leis de Timor-Leste, mas também de questões constitucionais. Claro que se o processo perante o Supremo Tribunal tratar da violação da Constituição de Timor-Leste por uma lei recentemente promulgada, o Supremo Tribunal irá decidir se a lei cumpre os requisitos constitucionais. Quando surgem

questões de regulamentos ou procedimentos eleitorais, o Tribunal pode também considerá-las e pronunciar-se sobre a legalidade e validade dos procedimentos.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 124.º
(Supremo Tribunal de Justiça)

…

3. O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça é nomeado para um mandato de quatro anos pelo Presidente da República, de entre os juízes do Supremo Tribunal de Justiça.

Artigo 125.º
(Funcionamento e composição)

…

2. O Supremo Tribunal de Justiça é composto por juízes de carreira, por magistrados do Ministério Público ou por juristas de reconhecido mérito, em número a ser estabelecido por lei, sendo:

a) Um eleito pelo Parlamento Nacional;

b) E os demais designados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Artigo 127.º
(Elegibilidade)

1. Só podem ser membros do Supremo Tribunal de Justiça juízes de carreira, magistrados do Ministério Público ou juristas de reconhecido mérito que sejam cidadãos nacionais.

2. Além dos requisitos referidos no número anterior, a lei pode definir outros.

Enquanto tribunal de mais alta instância, o Supremo Tribunal de Justiça será composto pelos mais respeitados juristas de Timor-Leste: juízes de carreira, magistrados do Ministério Público e juristas de "reconhecido mérito". Além disso, pelo menos cinco dos juízes do Tribunal têm de ser Juizes Conselheiros, o mais alto nível dos juízes em Timor-Leste. O n.º 1 do artigo 127.º da Constituição de Timor-Leste também especifica que os membros do Tribunal têm de ser nacionais de Timor-Leste. Tal como sucede com a exigência da nacionalidade para a Presidência da República, isto torna mais provável a compreensão do contexto local pelos juízes no

desempenho das suas funções. Desde o período transitório UNTAET, Timor-Leste teve a assistência de um número significativo de juízes não timorenses na administração da justiça. Quando o Supremo Tribunal de Justiça estiver a funcionar em pleno, este mandato constitucional garante aos cidadãos de Timor-Leste a última palavra no que respeita à lei do país. Todos os juízes do tribunal excepto um serão seleccionados pelo Conselho Superior da Magistratura Judicial. Somente um dos juízes desse tribunal superior será eleito pelo Parlamento Nacional.

Esta disposição que permite ao Parlamento Nacional escolher um juiz actua como um pequeno controlo do Poder judiciário pelo Poder Legislativo. Embora seja designado somente um juiz pelo Parlamento Nacional, essa escolha será pela maioria parlamentar. Por considerações de natureza ética, naturalmente, espera-se que os juízes sejam independentes de laços políticos, mas o juiz escolhido pelo Parlamento Nacional, provavelmente, terá um historial de decisões que favoreceram políticas do partido no poder. Uma vez nomeado, evidentemente, o juiz será livre de votar de acordo com a sua consciência no Supremo Tribunal de Justiça. Todavia, a maioria parlamentar terá provavelmente a esperança de que o juiz escolhido partilhe das suas opiniões políticas ou sociais, e que seja capaz de influenciar os outros membros do Tribunal.

O Supremo Tribunal de Justiça é dirigido por um Presidente escolhido entre os juízes do Tribunal pelo Presidente da República. O Presidente do Supremo Tribunal de Justiça desempenha um papel importante na liderança e formação do Poder Judiciário. Por exemplo, lidera o Conselho Superior da Magistratura Judicial, que nomeia os juízes de Timor-Leste. Na secção seguinte haverá mais informação sobre o Conselho Superior da Magistratura Judicial.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 126.º
(Competência constitucional e eleitoral)

1. Ao Supremo Tribunal de Justiça compete, no domínio das questões jurídico-constitucionais:

   a) Apreciar e declarar a inconstitucionalidade e ilegalidade dos actos legislativos e normativos dos órgãos do Estado;

   b) Verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos diplomas legislativos e dos referendos;

c) Verificar a inconstitucionalidade por omissão;

d) Decidir, em sede de recurso, sobre a desaplicação de normas consideradas inconstitucionais pelos tribunais de instância;

e) Verificar a legalidade da constituição de partidos políticos e suas coligações e ordenar o seu registo ou extinção, nos termos da Constituição e da lei;

f) Exercer todas as outras competências que lhe sejam atribuídas na Constituição ou na lei.

2. No domínio específico das eleições, cabe ao Supremo Tribunal de Justiça:

a) Verificar os requisitos legais exigidos para as candidaturas a Presidente da República;

b) Julgar em última instância a regularidade e validade dos actos do processo eleitoral, nos termos da lei respectiva;

c) Validar e proclamar os resultados do processo eleitoral.

Embora o Supremo Tribunal de Justiça seja a mais alta autoridade jurídica para a qual podem ser encaminhados recursos, este tem mais do que uma mera função reactiva. Em relação a matérias constitucionais ou eleitorais, o Tribunal tem de estar activo na revisão de leis e regulamentos relativamente a violações da Constituição de Timor-Leste. Mediante solicitação do Presidente, o Tribunal pode também fazer a fiscalização preventiva da leis para realçar eventuais omissões ou questões susceptíveis de criarem problemas constitucionais. Conforme discutido no capítulo sobre a presidência, o Tribunal só deve ser selectivamente consultado para questões jurídicas relevantes encontradas pelo Presidente. Contar largamente com a fiscalização preventiva daria a ideia de se atribuir demasiada influência ao Poder Judiciário relativamente a Poder Legislativo e ao Presidente ou exigiria demasiado do tempo e recursos limitados do Tribunal.

Nas eleições, o Supremo Tribunal de Justiça tem uma função reguladora. Não só valida e publica os resultados das eleições, como também garante que todas as regras processuais

eleitorais estão a ser cumpridas e que os candidatos à presidência satisfazem os requisitos mínimos legais.

Pergunta

O Parlamento Nacional está a considerar uma lei que permitirá ao Presidente da República escolher um juiz para o Supremo Tribunal de Justiça. Por outras palavras, tanto o Presidente como o Parlamento poderão ter um juiz no Tribunal. Os proponentes da lei referem que será justo que o Presidente tenha uma palavra a dizer no processo de selecção judicial. A lei ainda não foi aprovada e o Presidente solicitou ao Supremo Tribunal de Justiça um parecer sobre a constitucionalidade da lei.

1) O Supremo Tribunal de Justiça está autorizado a fornecer ao presidente uma fiscalização da constitucionalidade antes de a lei ser aprovada?

2) A lei viola a Constituição de Timor-Leste?

Resposta e Explicação

1) Sim, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 126.º da Constituição de Timor-Leste, o Supremo Tribunal de Justiça está autorizado a fornecer **fiscalizações preventivas** da constitucionalidade. O Tribunal não tem de esperar que a lei seja aprovada para fornecer ao Presidente uma análise sobre se a proposta de lei é constitucional.

2) Sim, a proposta de lei não é constitucionalmente válida. Ela viola o n.º 2 do artigo 125.º da Constituição de Timor-Leste. O Conselho Superior da Magistratura Judicial escolhe todos os juízes do Supremo Tribunal de Justiça, com excepção de um juiz, que é escolhido pelo Parlamento Nacional. Na verdade, o Presidente da República não contribui de forma substancial para o processo de selecção judicial uma vez que é ele quem escolhe o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça entre os juízes do Tribunal.

IV. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA JUDICIAL

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender o papel do Conselho Superior da Magistratura Judicial na gestão dos juízes e nas inspecções do Poder Judiciário
- Saber como é escolhido o Conselho Superior da Magistratura Judicial

Constituição de Timor-Leste

Artigo 128.º
(Conselho Superior da Magistratura Judicial)

1. O Conselho Superior da Magistratura Judicial é o órgão de gestão e disciplina dos magistrados judiciais, a quem compete a nomeação, colocação, transferência e promoção de juízes.

2. O Conselho Superior da Magistratura Judicial é presidido pelo Juiz Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e composto pelos seguintes vogais:

   a) Um designado pelo Presidente da República;

   b) Um eleito pelo Parlamento Nacional;

   c) Um designado pelo Governo;

   d) Um eleito pelos magistrados judiciais de entre os seus pares.

3. A lei regula a competência, a organização e o funcionamento do Conselho Superior da Magistratura Judicial.

O **Conselho Superior da Magistratura Judicial** é o órgão de gestão e disciplina dos juízes em Timor-Leste.O Conselho está encarregado das importantes tarefas de nomeação, atribuição, reatribuição e promoção de juízes, por conseguinte, o Conselho desempenha um papel importante na formação do Poder Judiciário. É um conselho composto por cinco membros, sendo um dos membros escolhido pelo Presidente da República, um pelo Parlamento Nacional, um pelo Governo e um pelos magistrados judiciais, para além do Presidente do Supremo

Tribunal de Justiça, que preside. Esta selecção destina-se a promover um bom equilíbrio de poderes entre os órgãos do governo uma vez que cada um deles escolhe um membro do poderoso Conselho. Cada membro tem um mandato de quatro anos.

Estatuto dos Magistrados Judiciais

Artigo 9.
Composição

2. Os membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial referidos nas alíneas a), b), e c) do número anterior têm de ser juristas com mais de cinco anos de experiência profissional relevante.

3. O Conselho, na sua primeira sessão, elege por voto secreto e por maioria simples, um Vice- Presidente.

Artigo 12.
Requisitos para a designação e eleição

Só podem ser eleitos e designados para o Conselho Superior da Magistratura Judicial os magistrados de nomeação definitiva e em efectividade de funções.

Os membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial escolhidos pelo Presidente da República, pelo Parlamento Nacional e pelo Governo têm de ser juízes de carreira, magistrados do Ministério Público, juristas ou outras figuras de reconhecido mérito. Isto é para garantir que o Conselho terá membros conhecedores e experientes qualificados para tomar decisões importantes que são necessárias para se criar um Poder Judiciário sólido.

O membro do Conselho seleccionado pelos juízes é um juiz escolhido de entre os seus pares para ser seu representante e que estará certamente bem qualificado para avaliar outros juízes e candidatos judiciais. A eleição deste membro do Conselho é por escrutínio secreto dos juízes activos. Uma vez contados os votos, o juiz com o maior número de votos válidos é eleito para o Conselho. De acordo com o Artigo 13.º dos Estatutos dos Magistrados Judiciais, o juiz eleito não pode recusar a nomeação para o Conselho.

Estatuto dos Magistrados Judiciais

Artigo 16.
Funcionamento e periodicidade das reuniões

1. O Conselho Superior da Magistratura Judicial funciona em plenário e por intermédio de uma secção disciplinar.

2. O Conselho é convocado pelo seu Presidente ou a pedido de dois terços dos seus membros.

3. O Conselho Superior da Magistratura Judicial reúne ordinariamente de três em três meses e extraordinariamente sempre que para tal for convocado.

4. O Conselho funciona com a presença de dois terços dos seus membros e decide por maioria dos votos presentes.

5. Os membros do Conselho Superior da Magistratura Judicial que tiverem duas faltas injustificadas, seguidas ou interpoladas, perdem a qualidade de membros.

O Conselho Superior da Magistratura Judicial reúne-se de três em meses, mas pode ser convocado para sessões extraordinárias. As sessões extraordinárias do Conselho podem ser convocadas para tratar de questões prementes que afectam a magistratura judicial. Por exemplo, o Conselho pode ter a necessidade de se reunir, a fim de preencher uma série repentina de vagas nos tribunais. O Presidente do Conselho ou quatro dos cinco membros podem convocar uma reunião. Quando pelo menos dois terços dos membros estão presentes, o Conselho tem o poder de tomar decisões como um todo. Uma vez que existem cinco membros no Conselho, implica que pelo menos quatro dos cinco membros estejam presentes. Todas as decisões são tomadas por maioria dos votos dos membros presentes. No Conselho de cinco membros, uma maioria seria três em cinco. Se um membro não comparecer a duas reuniões consecutivas sem uma justificação adequada, perde o lugar no Conselho.

1. Funções do Conselho Superior da Magistratura Judicial

Estatuto dos Magistrados Judiciais

Artigo 15.
Competências do Conselho Superior da Magistratura Judicial

1. Compete ao Conselho Superior da Magistratura Judicial:

   a) Nomear, colocar, transferir, promover, exonerar e apreciar o mérito profissional, exercer a acção disciplinar e, em geral, praticar todos os actos de idêntica natureza respeitantes aos magistrados judiciais;

   b) Apreciar o mérito profissional e exercer a acção disciplinar sobre os funcionários de justiça, sem prejuízo da competência disciplinar atribuída aos juizes;

   c) Nomear o secretário do Conselho, os inspectores judiciais, os inspectores contadores e os secretários de inspecção;

   d) Ordenar a realização de inspecções extraordinárias, sindicâncias e inquéritos aos tribunais;

   e) Elaborar e aprovar o regulamento interno do Conselho;

   f) Pronunciar-se sobre os pedidos de aposentação dos magistrados;

   g) Exercer as demais funções conferidas por lei.

2. Compete ainda ao Conselho Superior da Magistratura Judicial nomear, excepcionalmente, juizes auxiliares para os Tribunais, quando se verifique ausência prolongada do titular com perturbação séria dos serviços ou haja acumulação excessiva de trabalho.

O primeiro dever do Conselho Superior da Magistratura Judicial é o de gerir os juízes e funcionários de justiça de Timor-Leste. O Conselho tem poderes para iniciar investigações sobre irregularidades suspeitas da parte quaisquer juízes através de uma Inspecção Judicial. A Inspecção Judicial é um departamento dentro do Conselho, que emprega inspectores judiciais e de contabilidade. Todos os inspectores são escolhidos pelo Conselho, sujeitos à aprovação da Ministro da Justiça. Os inspectores têm de ser juizes com classificações excelentes comprovadas. A Inspecção Judicial investiga e depois transmite os resultados ao Conselho. Todas as

deficiências e erros nos serviços judiciais são então corrigidos pelo Conselho. O Conselho ajuda ainda na gestão da carga de trabalho dos juízes em Timor-Leste. Se houver uma quantidade excessivamente grande de processos devido à ausência de um juiz, o Conselho pode nomear juízes auxiliares que possam ajudar a aliviar a carga de trabalho. O Conselho estabelece o seu próprio regulamento interno.

CAPÍTULO QUATRO: O PARLAMENTO NACIONAL

OBJECTIVOS DO CAPÍTULO

- Compreender a composição do Parlamento Nacional
- Compreender os poderes do Parlamento Nacional
- Compreender os limites dos poderes do Parlamento Nacional

VISÃO GERAL DO CAPÍTULO

- O Parlamento Nacional é o órgão legislativo supremo do Estado timorense.
- A lei eleitoral regula as eleições parlamentares e define a capacidade eleitoral, que estabelece quem pode votar e quem pode ser eleito para o Parlamento.
- No dia da eleição, os eleitores votam em listas partidárias e são atribuídos assentos no Parlamento aos indivíduos na lista do partido, pela ordem em que são apresentados, de acordo com o Método de Hondt.
- Os Deputados elegem um Presidente do Parlamento Nacional para actuar como o dirigente do Parlamento, administrador-chefe e embaixador principal do Parlamento.
- Os Deputados eleitos em listas partidárias dos partidos políticos que recebem assentos no Parlamento podem formar bancadas parlamentares.
- Os Deputados também estão divididos em várias comissões especializadas permanentes responsáveis pela avaliação e elaboração de relatórios sobre matérias, em especial projectos legislativos.
- O Parlamento pode exercer o seu Poder Legislativo de duas formas: 1) pela aprovação directa de legislação; ou 2) delegando a sua autoridade legislativa ao Governo.
- A Constituição impõe limites substanciais ao poder do Parlamento. Em particular, o Parlamento não pode restringir nem suspender direitos, liberdades e garantias fundamentais do povo timorense, excepto em circunstâncias muito limitadas.

- O Supremo Tribunal de Justiça é o derradeiro árbitro da constitucionalidade dos actos do Parlamento.
- O Presidente pode limitar o poder do Parlamento, exercendo o poder de veto da legislação aprovada pelo Parlamento.
- O Presidente também tem o poder, em circunstâncias limitadas, de dissolver o Parlamento Nacional e convocar uma nova volta de eleições parlamentares nacionais.

I. INTRODUÇÃO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Apresentar o papel do Parlamento
- Considerar a relação entre o Parlamento e o povo de Timor

O Parlamento Nacional é o ramo legislativo do estado de Timor-Leste. De acordo com o artigo 95 da Constituição, ele propõe e aprova normas que promovam os interesses da política interna e externa do povo timorense. Atualmente, ele deve ser composto por um mínimo de cinquenta e dois e um máximo de sessenta e cinco Deputados do Parlamento democraticamente eleitos ("Deputados") embora o primeiro Parlamento Nacional tivesse 88 Deputados, tal como disposto no artigo 167 da Constituição. A assembleia constituída por todos os deputados é designada de **plenário**. De acordo com o artigo 93.º da Constituição, os Deputados são escolhidos por meio de eleições nacionais e servem um mandato de cinco anos, sendo este período de cinco anos chamado de **legislatura** e dividido em cinco **sessões legislativas** com a duração de um ano.

Nos termos do artigo 45.º do Regimento do Parlamento Nacional, alterado em 2009 ("Regimento"), o período normal de trabalho para o Parlamento durante uma sessão legislativa começa a 15 de Setembro e dura até 15 de Julho, com uma pausa de 23 de Dezembro a 2 de Janeiro. Durante uma sessão legislativa, as sessões plenárias (que são reuniões de toda a assembleia de Deputados eleitos) têm lugar todas as segundas e terças-feiras. As diferentes comissões parlamentares, descritas abaixo, reúnem-se todas as quartas e quintas-feiras. Nos termos do artigo 50.º do Regimento, o Parlamento pode optar por suspender as suas sessões plenárias "para efeito de trabalho das comissões", embora essa suspensão não possa exceder dez dias. Todas as sextas-feiras durante uma sessão legislativa são reservadas para o contacto entre os Deputados e os eleitores nos termos do artigo 46.º do Regimento.

Quando necessário, o Parlamento pode reunir-se fora do seu período normal de trabalho. O n.º 4 do artigo 99.º, a alínea d) do artigo 86.º da Constituição e o artigo 48.º do Regimento permitem ao Plenário, à Comissão Permanente, a um terço dos Deputados ou ao Presidente

convocar a reunião do plenário fora do período normal de trabalho. As sessões extraordinárias do Parlamento podem ser necessárias em tempos de crise, quando os interesses do povo timorense exigem acção imediata por parte do Parlamento Nacional.

Mas como é que, na prática, esta assembleia de representantes eleitos defende os interesses do povo timorense? Este capítulo tenta responder a essa questão, analisando a composição, os poderes e as limitações do Parlamento. Antes de iniciar esta análise, no entanto, retornamos brevemente a uma questão ampla e conceptual que é relevante para a maioria dos tópicos abordados neste capítulo: o controlo do povo timorense sobre a autoridade legislativa do Parlamento.

Embora a autoridade legislativa seja principalmente dada ao Parlamento actuando como um todo, pode ser ineficaz e impraticável fazer com que todo este grupo se reúna, debata e vote em absolutamente todas as decisões necessárias para o funcionamento do Estado no seu dia-a-dia. Por conseguinte, o Parlamento pode e delega o seu poder de várias formas. Este capítulo explora os mecanismos pelos quais o mandato do Parlamento é dividido e realizado por órgãos menores e especializados, bem como por outros ramos do Estado.

Mas, como veremos, quando o Parlamento decide delegar uma parte da sua autoridade, ele não desiste de todo o controlo sobre o poder delegado. Mantém um papel de supervisão de várias formas. Por exemplo, quando o Parlamento concede ao Governo a autoridade de emitir decretos-lei, ele mantém algum controlo através da apreciação parlamentar e da sua capacidade de demitir o Governo. Este tipo de poderes de supervisão constituem um mecanismo de controlo importante sobre a capacidade do Governo de exercer autoridade que de outro modo está reservada ao Parlamento Nacional. Vamos examinar as várias funções de supervisão do Parlamento em maior detalhe ao longo deste capítulo.

No entanto, é útil mencionar aqui que a forma como o Parlamento mantém um certo grau de controlo quando delega a sua capacidade legislativa é conceptualmente análoga a um outro princípio democrático fundamental. Lembre-se de que embora o Parlamento seja o órgão principal para a elaboração de leis, segundo a Constituição, a soberania continua a pertencer exclusivamente ao povo timorense. Ao eleger um parlamento com a finalidade de aprovar leis aplicáveis na generalidade, as pessoas delegam uma parte da sua soberania a este corpo de legisladores. Mas o povo timorense não cede todo o controlo sobre o processo legislativo.

Através de eleições periódicas e de referendos, o povo mantém e exerce o seu direito de dirigir colectivamente o país. Além disso, o Parlamento Nacional, como todos os órgãos do Estado timorense, tem de respeitar a Constituição. Assim, embora o Parlamento seja o ramo com a principal responsabilidade legislativa, esta autoridade vem do povo e permanece sujeita à vontade do povo.

Ao examinar a composição, poder e limitações do Parlamento Nacional, tente observar como os funcionários e órgãos do Parlamento são mantidos responsáveis perante o povo. Com a adição de cada novo cargo e comissão, o povo timorense pode parecer cada vez mais afastado do processo legislativo. Como a autoridade é delegada e dispersa por um vasto número de intervenientes estatais, pergunte-se como é que o interveniente que delega um determinado poder mantém o controlo sobre o interveniente a quem é atribuído o exercício desse poder. Em seguida, tente seguir a cadeia de delegação e supervisão até à população em geral. Existe algum interveniente legislativo totalmente isolado da opinião pública? Há algum que deveria ser?

II. COMPOSIÇÃO

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender a forma como os Deputados são eleitos
- Compreender como os Deputados são organizados em diferentes posições, grupos e comissões para cumprir o mandato do Parlamento Nacional
- Examinar os poderes, deveres e imunidades concedidos aos Deputados
- Compreender o papel e o propósito dos diferentes funcionários, grupos e comissões no Parlamento Nacional, incluindo:
  - O Presidente do Parlamento Nacional e a Mesa do Parlamento Nacional
  - As Bancadas Parlamentares
  - As Comissões Especializadas Permanentes e as Comissões *Ad Hoc*
  - A Comissão Permanente do Parlamento Nacional

A Constituição estabelece a composição básica do Parlamento Nacional. O artigo 93.º exige que o Parlamento seja composto por um mínimo de cinquenta e dois e um máximo de sessenta e cinco Deputados escolhidos através de eleições nacionais para mandatos de cinco anos. O artigo 95.º requer que o Parlamento eleja um Presidente do Parlamento Nacional e crie a Comissão Permanente e outras comissões parlamentares. Para além desses requisitos gerais, no entanto, a Constituição não fornece instruções detalhadas sobre a eleição, a organização e o funcionamento prático do Parlamento. Em vez disso, fornece apenas princípios básicos para orientar as regras específicas que devem ser desenvolvidas ao longo do tempo. Neste capítulo, vamos analisar as regras mais detalhadas aprovadas pelo Parlamento que regem este órgão de soberania do Estado timorense. Nesta secção, abordamos a composição do Parlamento. Esta análise é orientada por duas questões distintas:

1) Como é que os Deputados são escolhidos?

2) Uma vez eleitos, como são os Deputados organizados para cumprir o mandato do Parlamento Nacional?

Começamos com a concepção mais ampla possível da composição do Parlamento, examinando como são eleitos os Deputados a título individual. Isto diz-nos o que é um Deputado, mas não nos diz como o Parlamento está organizado. Uma vez eleitos, os Deputados são organizados em vários cargos, partidos e comissões para facilitar o exercício regular do mandato da legislatura. Vamos abordar cada uma destas divisões, para melhor compreender como este corpo de funcionários eleitos está estruturado para realizar a sua função: aprovação de leis que promovam os interesses do povo timorense.

1. Deputados eleitos a nível nacional

Os Deputados são escolhidos através de eleições nacionais. O artigo 93.º da Constituição exige que estas eleições sejam por "sufrágio universal, livre, directo, igual, secreto e pessoal", mas não fornece os procedimentos detalhados para o cumprimento deste requisito. Em vez disso, exige ao Parlamento o estabelecimento por lei das "regras relativas aos círculos eleitorais, às condições de elegibilidade, às candidaturas e aos procedimentos eleitorais" que regem a eleição dos Deputados. Não se pretende aqui um registo completo e preciso das regras decretadas pelo Parlamento para esse fim. Em vez disso, vamos considerar apenas as disposições mais relevantes para a compreensão da composição do Parlamento.

Capacidade eleitoral

O direito de voto nas eleições nacionais é chamado de **capacidade eleitoral activa**. Por lei e em conformidade com o artigo 47.º da Constituição, todos os cidadãos timorenses com mais de dezessete anos de idade residentes no território nacional têm, presumivelmente, capacidade eleitoral activa.

Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional (Lei 06/2006)[13]

Artigo 5.º
Incapacidades eleitorais activas

Não gozam de capacidade eleitoral activa:

a) Os interditos por sentença transitada em julgado;

b) Os notoriamente e publicamente reconhecidos como dementes, ainda que não interditos por sentença.

Todos os cidadãos timorenses com mais de 17 anos de idade e que residam em Timor-Leste têm capacidade eleitoral activa e, portanto, o direito de votar nas eleições parlamentares nacionais. Há uma outra limitação na capacidade eleitoral: a exigência de registo dos eleitores. Para que os eleitores possam exercer o seu direito de voto, têm de se registar no recenseamento eleitoral. O n.º 2 do artigo 65.º da Constituição torna o recenseamento eleitoral obrigatório e universal. Também coloca o ónus de registo de eleitores no Estado, exigindo que o recenseamento eleitoral seja oficialmente iniciado. De acordo com o artigo 40.º da Lei 6/2007, para votar no dia da eleição, o eleitor tem de apresentar um dos seguintes três documentos para fins de identificação: 1) um cartão de eleitor actualizado; 2) um bilhete de identidade timorense, ou 3) um passaporte timorense. Esta exigência é necessária para proteger contra a fraude eleitoral e destina-se a garantir a conformidade com o princípio democrático de "uma pessoa, um voto". A exigência de identificação impede as pessoas de votarem várias vezes sob nomes falsos ou fingindo ser outra pessoa e roubando o voto dessa pessoa. O eleitor pode votar apenas com um bilhete de identidade timorense ou com um passaporte timorense se os seus dados pessoais estiverem na lista de eleitores da unidade geográfica da área de recenseamento onde deve votar.

Mas isto diz-nos apenas quem poderá participar na eleição dos Deputados. Não nos diz quem pode na verdade candidatar-se às eleições para o Parlamento.

[13] Lei 6/2006 alterada pela Lei 6/2007 (31 de Maio de 2007), Lei 7/2011 (22 de Junho de 2011) e Lei 1/2012 (13 de Janeiro de 2012)

A lei que rege as eleições parlamentares permite a qualquer cidadão timorense com capacidade eleitoral activa candidatar-se às eleições para o Parlamento Nacional. No entanto, também reconhece que algumas funções no Estado timorense são incompatíveis com uma candidatura às eleições para o Parlamento Nacional, por razões políticas importantes. Consequentemente, pessoas que ocupem certas funções no Estado timorense estão proibidas de concorrerem para o Parlamento Nacional, mesmo que de outra forma fossem elegíveis para concorrer.

Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional

Artigo 7.º
Inelegibilidades

São inelegíveis para o Parlamento Nacional:

a) O Presidente da República;

b) Os magistrados judiciais e do Ministério Público em efectividade de serviço;

c) Os diplomatas de carreira em efectividade de serviço;

d) Os funcionários públicos em efectividade de serviço;

e) Os membros das forças de defesa de Timor-Leste (FALINTIL-FDTL) em efectividade de serviço;

f) Os membros da polícia em efectividade de serviço;

g) Os ministros de qualquer religião ou culto;

h) Os membros da comissão nacional das eleições.

Muitas destas excepções decorrem da necessidade de respeitar a separação de poderes. O Presidente da República não pode concorrer ao Parlamento Nacional, porque nenhuma pessoa pode preencher os dois cargos simultaneamente. Esta seria uma clara violação da separação de poderes porque seriam transferidos poderes presidenciais e legislativos integrais para uma única

pessoa. Os membros da legislatura têm de actuar como mecanismo de controlo e equilíbrio de outros ramos do Estado. Alguém que tivesse os dois papéis ao mesmo tempo não seria capaz de desempenhar esta função importante.

Esta mesma lógica também se aplica a muitos dos cargos apresentados acima. Uma pessoa que trabalhe noutro orgão do Estado, por exemplo, um funcionário público ou diplomata, não pode também ser um elemento activo da legislatura. Isso representa um conflito de interesses, pois essa pessoa pode ter uma inclinação pessoal para o órgão do Estado para o qual trabalha e isso pode prejudicar o seu trabalho na legislatura.. Por exemplo, um indivíduo empregado como funcionário público pode ter relutância em reduzir o financiamento para o departamento para o qual trabalha, mesmo que essa redução orçamental seja boa para o Estado timorense e para o povo timorense.

O artigo referente à inelegibilidade existe para impedir estes conflitos de interesses e abusos de poder. Os magistrados, funcionários públicos, polícias e elementos das forças de defesa podem ser indevidamente tendenciais a favor do ramo do Estado timorense para o qual trabalham, impedindo-os de representar efectivamente o povo timorense como um todo. Um elemento activo das forças de defesa, por exemplo, pode não estar disposto a apoiar uma redução das mesmas porque não quer perder o emprego ou porque não quer que os seus amigos e colegas de trabalho percam os seus empregos, mesmo que tal medida seja o melhor para Timor-Leste.

Além disso, sem esta proibição, os indivíduos poderiam sentir-se tentados a abusar das suas posições de modo a ajudá-los a conseguirem a eleição para o Parlamento. Esta é a razão pela qual os membros da comissão nacional de eleições não podem concorrer ao Parlamento. Para evitar até mesmo a aparência de corrupção, não se deve confiar a nenhum indivíduo a organização e monitorização de uma eleição na qual ele ou ela seja também candidato. Num sistema de governo como o de Timor-Leste, que aplica um mecanismo de controlo e equilíbrio, nenhum órgão do Estado é alguma vez totalmente confiável para se autocontrolar ou autoregular. O mesmo fundamento se aplica às eleições. Por conseguinte, não é permitido que uma pessoa que se candidate ao Parlamento, também supervisione e regulamente as eleições.

Outra base para as excepções acima advêm da absoluta impossibilidade de uma pessoa exercer os seus deveres como funcionária do Estado timorense e, em simultâneo, estar em campanha para o Parlamento. É importante ter em conta que uma pessoa com uma das funções

previstas no artigo 7.º pode concorrer para o Parlamento depois de suspender ou de se demitir do cargo em conflito. Por exemplo, somente os "funcionários públicos *em efectividade de serviço*" ou os "diplomatas de carreira *em efectividade de serviço*" estão proibidos de se candidatarem às eleições para o Parlamento. Uma pessoa que mantenha uma destas funções só está proibida de concorrer para o Parlamento enquanto estiver em efectividade de serviço numa das funções previstas no artigo 7.º. No caso de suspensão, demissão ou cessação, uma pessoa que tenha tido uma das funções previstas no artigo 7.º é livre de concorrer para o Parlamento. Na verdade, é comum que pessoas detentoras de cargos como esses concorram mais tarde para o Parlamento. Só estão proibidas de se candidatarem enquanto estiverem em efectividade de serviço numa das funções apresentadas acima.

Conversão de votos em assentos: representação "proporcional da lista partidária"

As eleições para Deputados são regidas pela Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional, Lei 6/2006. Segundo esta lei, o povo timorense vai às suas secções de voto locais e vota na sua lista partidária preferida por escrutínio secreto no dia da eleição. Uma **lista partidária** é uma lista de candidatos ao Parlamento pertencentes ao mesmo partido político ou partidos agrupados como uma entidade com o objetivo de disputar uma eleição específica. A lista também pode incluir cidadãos que não estejam filiados no partido político. Cada partido escolhe os indivíduos que vai colocar na sua lista e a ordem dos candidatos que esta apresenta. Um em cada três candidatos da lista partidária deve ser uma mulher. Ao invés de votar em candidatos individuais, os eleitores indicam o partido político que apoiam votando para sua lista partidária. O número total de votos de cada lista partidária é apurado e os resultados são usados para a atribuição dos assentos no Parlamento. Para cada assento no Parlamento que um partido político ganhe é eleito um dos candidatos da sua lista partidária para o Parlamento, pela ordem em que os candidatos são apresentados na lista do partido. Por outras palavras, se um partido político receber um assento no Parlamento, o primeiro candidato apresentado na lista partidária é eleito para o Parlamento. Se um partido receber cinco assentos no Parlamento, os cinco primeiros candidatos apresentados na lista partidária são eleitos para o Parlamento.

O n.º 4 do artigo 65.º da Constituição exige a conversão de votos em mandatos para observar o princípio da representação proporcional. Isto significa que a proporção absoluta de votos que cada lista partidária recebe na eleição nacional é usada para determinar a proporção de assentos no Parlamento atribuída a cada partido político. A Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional, Lei 6/2006, exige que Timor-Leste utilize o Método de *Hondt* de **representação proporcional de listas partidárias**. Este não é um sistema estritamente proporcional, favorecendo ligeiramente os grandes partidos. Além disso, esta lei prevê um limite de 3%, em que se um partido tiver menos de 3% dos votos não chega a ser considerado para representação no Parlamento. Os exemplos seguintes exploram estas questões e o seu impacto potencial em mais pormenor.

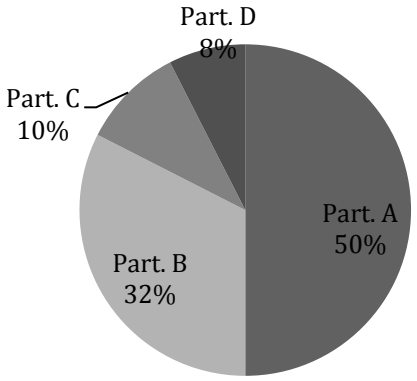
Exemplo 1

Imagine um parlamento hipotético composto por apenas dez membros. Suponha que é realizada uma eleição nacional para repartir esses assentos, de forma idêntica à de Timor-Leste, com os seguintes resultados:

Partido A: 1.000 votos
Partido B: 650 votos
Partido C: 200 votos
Partido D: 150 votos

A *proporção* de votos recebidos por cada partido político é o número de votos recebidos por cada partido político dividido pelo número total de votos (neste caso 2000), que dá os seguintes resultados:

Prop. devotos para o Partido A: 50%
Prop. de votos para o Partido B: 32,5%
Prop.de votos para o Partido C: 10%
Prop. de votos para o Partido D: 7,5%



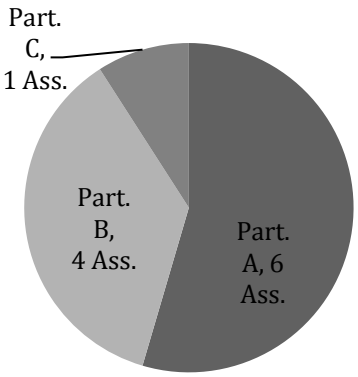
Se usarmos o sistema actualmente aplicado por Timor-Leste (o Método de *Hondt*), os dez lugares no nosso Parlamento hipotético são distribuídos da seguinte forma:

Partido A: 6 Assentos

Partido B: 3 Assentos

Partido C: 1 Assento

Partido D: 0 Assentos



Observe o seguinte:

1) O partido A tem vantagem neste sistema, recebendo mais assentos do que aqueles que a sua proporção de votos permitiria (com uma atribuição estrita proporcional, o partido A receberia 5 lugares, em vez de 6);

2) O Partido B e o Partido C recebem uma proporção de assentos no Parlamento que corresponde à proporção de votos que receberam na eleição (os 32,5% de votos do Partido B correspondem a um arredondamento para baixo de 3 lugares e os 10% de votos do Partido C a exactamente um assento); e

3) O Partido D está em desvantagem (embora tenha recebido 7,5% dos votos, não lhe é dado nenhum assento).

Alcançámos estes resultados através da aplicação do Método de *Hondt*. No Método de *Hondt*, o número total de votos que cada partido recebe é dividido pelos números 1, através do número total de assentos disponíveis. Estes números são colocados numa grelha, onde as linhas representam o partido e as colunas representam os números 1, através do número total de assentos disponíveis. Para o nosso exemplo, esta grelha seria assim:

Partido	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	1000	500	333	250	200	167	143	125	111	100
B	650	325	217	163	130	108	93	81	72	65
C	200	100	67	50	40	33	29	25	22	20
D	150	75	50	38	30	25	21	19	17	15

Os assentos são então distribuídos ao partido com o quadrado de número maior na grelha que ainda não tenha recebido um assento. No nosso caso, o primeiro assento iria para o Partido A, porque o número maior na grelha é 1000 e está localizado no quadrado A1, que corresponde ao Partido A. Indo passo a passo, os assentos seriam distribuídos na seguinte ordem:

Partido	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
A	1000 1.º assento	500 3.º assento	333 4.º assento	250 6.º assento	200 9.º assento	167 10.º assento	143	125	111	100
B	650 2.º assento	325 5.º assento	217 7.º assento	163	130	108	93	81	72	65
C	200 8.º assento	100	67	50	40	33	29	25	22	20
D	150	75	50	38	30	25	21	19	17	15

Isto significa que o Partido A nomearia as primeiras seis pessoas na sua lista lista partidária para o Parlamento, o Partido B nomearia as três primeiras na sua lista e o Partido C nomearia a primeira pessoa na sua lista.

Exemplo 2

Mais uma vez, digamos que temos um parlamento composto por 10 assentos e 2000 votos. Mas agora os votos são contados e os resultados são os seguintes:

Partido A: 1000 votos

Partido B: 370 votos

Partido C: 260 votos

Partido D: 150 votos

Partido E: 55 votos

Partido F: 55 votos

Partido G: 55 votos

Partido H: 55 votos

A *proporção* de votos recebidos por cada partido político é a seguinte:

Prop. de votos para o Partido A: 50%

Prop. de votos para o Partido B: 18,5%

Prop. de votos para o Partido C: 13%

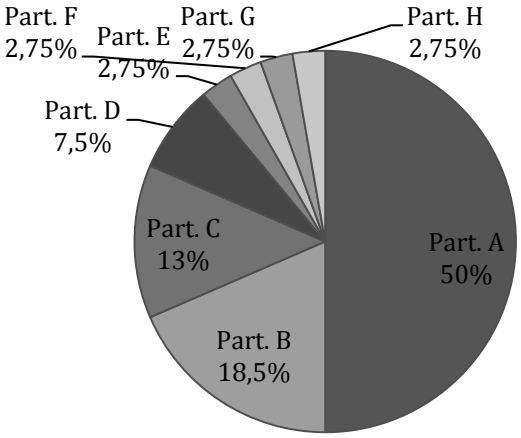
Prop. de votos para o Partido D: 7,5%

Prop. de votos para o Partido E: 2,75%

Prop. de votos para o Partido F: 2,75%

Prop. de votos para o Partido G: 2,75%

Prop. de votos para o Partido H: 2,75%



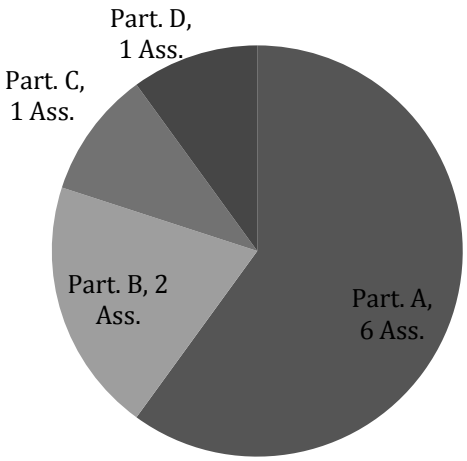
Como a lei de Timor-Leste aplica um limite de 3%, o Partido E, o Partido F, o Partido G e o Partido H não recebem assentos e não entram como factor na parte restante do nosso cálculo.

De seguida, vamos criar a nossa grelha e distribuir os assentos em conformidade:

Partido	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**
A	1000 1.º assento	500 2.º assento	333 4.º assento	250 6.º assento	200 7.º assento	167 9.º assento	143	125	111	100
B	370 3.º assento	185 8.º assento	123	93	74	62	53	46	41	37
C	260 5.º assento	130	87	65	52	43	37	33	29	26
D	150 10.º assento	75	50	38	30	25	21	19	17	15

Assim, os partidos obteriam o seguinte número de assentos no total:

Partido A:	6 Assentos
Partido B:	2 Assentos
Partido C:	1 Assento
Partido D:	1 Assento
Partido E:	0 Assentos
Partido F:	0 Assentos
Partido G:	0 Assentos
Partido H:	0 Assentos



Note a diferença entre os resultados nos Exemplos 1 e 2. O Partido A e o Partido D tiveram o mesmo número de votos em cada um dos exemplos (o Partido A teve 1000 votos e o Partido D teve 150 votos). Em ambos os exemplos, o Partido A recebeu 6 assentos enquanto que o Partido D não recebeu nenhum assento no Exemplo 1, mas recebeu um assento no Exemplo 2. Parte da razão para estes resultados diferentes advém do facto de o número total de votos no Exemplo 2 do Partido B, Partido C e Partido D serem muito mais próximos uns dos outros, enquanto que no Exemplo 1, o Partido B tem significativamente mais votos do que o Partido C ou o Partido D. Uma vez que o Método de *Hondt* dá vantagem aos partidos maiores, o Partido B teve mais vantagem, face ao Partido C e ao D no Exemplo 1, do que no Exemplo 2.

Regulamento eleitoral, supervisão e legitimidade

As eleições são reguladas pela Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional (Lei 6/2006) e as alterações a esta lei, Lei 6/2007 e Lei 7/2011. Além disso, observadores nacionais e internacionais monitorizam as eleições. Constitui uma infracção penal grave violar a lei eleitoral. O Código Penal estabelece uma lista de crimes eleitorais. Alguns exemplos desses crimes são: obstrução à liberdade de escolha (usando a violência para forçar uma pessoa a votar ou a não votar de determinada maneira); cometer fraude eleitoral (por exemplo, roubando urnas); e perturbar a secção de voto (interrompendo a energia eléctrica intencionalmente).

Qualquer eleitor, candidato ou agente de candidato que tenha razão para questionar a legitimidade do processo de votação tem o direito de "suscitar dúvidas e apresentar reclamações ou protestos relativos às operações eleitorais." Por outras palavras, quem tenha a crença bem fundamentada de que uma eleição não cumpriu os requisitos estabelecidos na Constituição e na lei eleitoral pode contestar os resultados da eleição. As queixas devem ser dirigidas a um funcionário eleitoral na secção de voto do agente. As reclamações têm de ser analisadas e decididas por um mínimo de seis funcionários eleitorais e a decisão resultante tem de ser comunicada ao queixoso. Os funcionários eleitorais ao responderem a uma queixa podem pedir orientação ao Secretariado Técnico da Administração Eleitoral ("STAE"). Os queixosos podem recorrer da decisão dos funcionários eleitorais ou do STAE à Comissão Nacional de Eleições ("CNE"). Se a queixa for apresentada num centro de apuramento distrital, enquanto os votos estiverem a ser contados, a queixa é apresentada directamente à CNE. Os resultados provisórios publicados pela CNE são passíveis de recurso durante 48 horas após a sua publicação. Os recursos contra os resultados provisórios da CNE devem ser submetidos ao Supremo Tribunal de Justiça para resolução imediata.

2. Poderes, deveres e imunidades dos Deputados

Agora que sabemos como os Deputados são seleccionados, podemos abordar os poderes, deveres e privilégios concedidos aos mesmos. A eleição para o Parlamento é um endosso significativo por parte do círculo eleitoral do Deputado. Aos indivíduos eleitos são dados direitos e responsabilidades importantes para ajudar a orientar as políticas legislativas de Timor-Leste. Para auxiliar no cumprimento do seu mandato, os Deputados também recebem privilégios especiais no que respeita ao desempenho das suas funções oficiais. Os poderes e privilégios concedidos aos Deputados reflectem o lugar especial que os representantes legislativos detém numa sociedade democrática. No entanto, as pessoas eleitas para o cargo são obrigadas a respeitar o Estado de Direito, a importância da sua tarefa e a confiança nelas depositada pelo povo timorense. Como tal, a eleição para o Parlamento também implica alguns deveres que os Deputados não podem ignorar. Além disso, os poderes e privilégios concedidos aos Deputados também são providos de mecanismos de controlo e limitações.

Poderes

Os poderes conferidos aos Deputados estão dispostos no Regimento do Parlamento Nacional. Em primeiro lugar, a eleição para o Parlamento implica, necessariamente, o direito de participar nas deliberações parlamentares. Os poderes e responsabilidades básicos confiados a cada Deputado constam do Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 9.º
(Poderes)

3. A fim de assegurar o regular exercício do seu mandato, constituem, ainda, poderes dos Deputados:

   a) Tomar assento no Plenário e nas comissões e usar da palavra em conformidade com as disposições regimentais;

   b) Votar;

   c) Fazer requerimentos;

   d) Propor alterações ao Regimento.

Os dois primeiros poderes apresentados nesta secção explicitamente garantem a cada Deputado o direito de estar presente, de falar e de votar nas sessões plenárias e da comissão. Estes poderes asseguram a cada Deputado a oportunidade de participar no processo legislativo. Isto é particularmente importante para os Deputados de partidos minoritários. Este poder garante a oportunidade de publicamente se oporem às iniciativas da maioria e de tentarem convencer os seus colegas a considerar alternativas. Nenhum Deputado pode ser totalmente excluído dos debates que envolvem um acto do Parlamento. A cada Deputado é garantida a oportunidade de falar a favor ou contra uma proposta de lei e de votar em conformidade.

Posteriormente nesta secção vamos examinar em mais detalhe o poder de apresentar pedidos e os tipos de pedidos que os Deputados podem fazer. Por agora, tenhamos apenas em conta que o poder de apresentar pedidos inclui necessariamente o direito de os pedidos serem

tidos em consideração e de lhes ser dado seguimento num prazo razoável. Isso não significa que todos os pedidos feitos por um Deputado devem ser concedidos. No entanto, se as solicitações de um Deputado forem repetidamente ignoradas, ele tem motivos para apresentar uma queixa.

Entre os pedidos mais comuns e importantes estão os pedidos de informação. Para falar sobre um acto proposto ou para votar nele, um Deputado tem de ter acesso à informação necessária para desenvolver uma opinião informada sobre a proposta. Os Deputados podem precisar de informações sobre outros intervenientes estatais, do acesso a informação classificada, esclarecimentos sobre detalhes do projecto legislativo dos seus autores e de serviços de apoio suficientes, tais como funcionários e material para realizarem adequadamente a sua própria investigação sobre um tópico. Os pedidos relativos a estas informações são apenas um tipo de pedidos num amplo espectro de solicitações que os Deputados podem fazer e não vamos tentar apresentar aqui uma lista exaustiva de todo o tipo de pedidos. É suficiente por agora reconhecer que sempre que o Regimento mencionar um pedido que um Deputado possa fazer, cada Deputado tem a capacidade de fazer tal pedido e o mesmo tem de ser respeitado.

Até agora, abordamos apenas poderes que são bastante óbvios e, como tal, poderiam ser chamados de poderes "inerentes" dos Deputados. Estes poderes são fundamentais para o serviço de um representante eleito no Parlamento. Por exemplo, cada cidadão timorense espera que o seu representante eleito tenha poder de voto no Parlamento. Mas os Deputados têm poderes para além deste conjunto muito básico. Esses poderes constam também do Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 9.º
(Poderes)

1. Constituem poderes dos Deputados, a exercer singular ou conjuntamente, nos termos do Regimento, os seguintes:

   a) Apresentar projectos de revisão constitucional;

   b) Apresentar projectos de lei, de referendo, de resolução e de deliberação;

   c) Apresentar propostas de alteração;

d) Requerer a apreciação parlamentar de actos legislativos nos termos do artigo 98.º da Constituição para efeitos de alteração ou cessação de vigência;

e) Requerer a urgência do processamento de qualquer projecto ou proposta de lei ou de resolução, ou de projecto de deliberação e, ainda, da apreciação parlamentar prevista na alínea d);

f) Apresentar moções de censura ao Governo;

g) Propor a constituição de comissões eventuais e a realização de audiências públicas;

h) Apresentar por escrito requerimentos ao Governo ou a outras entidades públicas e obter, por escrito, todas as informações que considere necessárias e úteis para o exercício do seu mandato no prazo de 30 dias;

i) Requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a declaração de inconstitucionalidade de normas, nos termos da alínea e) do artigo 150.º da Constituição.

Observe a linguagem de abertura deste artigo: Os Deputados, "a exercer singular ou conjuntamente," detêm os poderes mencionados neste artigo. Claro que, no funcionamento prático do Parlamento, estes poderes são tipicamente de muito pouca importância quando exercidos individualmente. Isto destaca um conceito importante: O Parlamento é um órgão deliberativo que depende do compromisso e do consenso para realmente fazer as coisas. Se não tiverem o apoio e a participação dos seus pares, os Deputados podem fazer muito pouco a título individual.

Note, por exemplo, que todos os poderes acima conferem apenas a capacidade de "apresentar", de "requerer" ou de "propor". Geralmente, uma proposta de um Deputado que não seja apoiada de forma significativa por outros Deputados será de pouca importância. Por exemplo, embora cada Deputado tenha o poder a título individual de requerer uma apreciação parlamentar de decretos-lei emitidos pelo Governo, o n.º 1 do artigo 124.º do Regimento exige que o requerimento tenha o apoio de um quinto dos Deputados antes de o decreto-lei em questão ser realmente sujeito à revisão parlamentar. Sem este requisito, um único Deputado poderia prejudicar o funcionamento de todo o Estado timorense exigindo repetidamente a apreciação

parlamentar de cada decreto-lei do Governo. Isso seria ineficiente e impraticável. Como se tornará mais evidente ao longo deste capítulo, a iniciação de projectos legislativos, resoluções, alterações, entre outros, sem o apoio de outros Deputados é geralmente um esforço desperdiçado. A proposta pode não satisfazer os requisitos mínimos para a apreciação pelo plenário e é provável que seja ignorada ou rapidamente rejeitada, provavelmente numa comissão, sem nunca chegar ao hemiciclo do parlamento.

No entanto, os Deputados podem achar politicamente útil fazer tais submissões individualmente mesmo sem o apoio suficiente do restante Parlamento, para que o projecto de proposta possa ter alguma possibilidade de ser aprovado ou até mesmo de se tornar num tópico de séria deliberação. A apresentação de uma proposta de lei é uma forma de cumprir as promessas feitas durante a campanha eleitoral. Se a proposta for rejeitada ou ignorada pelo Parlamento, nas eleições seguintes o candidato que iniciou a legislação pode culpar outros partidos políticos pelo insucesso do Parlamento na aprovação do projecto legislativo ou de inacção relativamente ao mesmo. Por outro lado, os eleitores podem atribuir as culpas do fracasso do projecto legislativo a quem o apresentou. Afinal, o fracasso pode reflectir a falta de esforço ou de competência de quem o elaborou no que respeita a convencer outros Deputados a tomar conhecimento e a apoiar o projecto legislativo.

Exemplo 3

Considere o Decreto-Lei n º 21/2003, intitulado "Quarentena na Importação e Exportação de Bens e no Controlo Sanitário da Navegação Internacional". Esta lei regula a importação de bens que podem ser portadores de doenças infecciosas e prevê sanções para a violação destas regras. Suponha que uma Deputada recebe uma reclamação de um conjunto de empresas timorenses alegando que, na prática, este decreto-lei é muito rigoroso e que as multas impostas por uma violação da lei são demasiado avultadas, a ponto de o decreto-lei estar a ter um impacto negativo nos seus meios de subsistência e na economia de Timor-Leste. Um Ministério do Governo supervisiona uma série de funcionários do Poder Executivo que são responsáveis pela implementação do presente decreto-lei. A Deputada quer dar resposta às queixas do seu

eleitorado, mas sabe muito pouco sobre este decreto-lei. Ao ler a lei em questão, o Decreto-Lei n.º21/2003, ela encontra o seguinte texto pertinente:

Secção III Sanções

Artigo 59.º Coimas

(1) As contra-ordenações são punidas com coima, cujo montante é fixado por despacho do Ministro.

(2) No estabelecimento do montante das coimas a que se refere o número anterior devem ser tomados em conta, nomeadamente, o risco sanitário e ambiental do acto violador, os danos sanitários, os danos potenciais ou actuais, a saúde pública, o volume da importação e a recidiva.

(3) As coimas impostas por força do número 1 do presente artigo são sem prejuízo de multas judicias que poderão eventualmente ser cominadas ou de sanções penais que houver lugar nos termos da lei penal.

(4) As coimas e sanções acessórias são aplicadas pelo Director do DSQ.

A Deputada decide exercer o seu poder nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 9.º do Regimento (o poder de apresentar requerimentos ao Governo para receber informações que sejam necessárias para o exercício do seu mandato), a fim de responder ao seu eleitorado. Ela envia uma carta ao Director da Direcção dos Serviços de Quarentena solicitando todos os registos escritos das multas emitidas pelo Director de 2004 a 2009. Pede ainda todos os registos que expliquem a natureza das violações pelas quais as multas foram aplicadas. Escreve também ao Ministério que fiscaliza este gabinete e solicita os registos escritos das multas fixas estabelecidas pelo Ministério, bem como o acesso a todos os estudos ou relatórios pertinentes que o Ministério utilizou para determinar o montante das coimas. Por fim, envia uma carta ao Director da Direcção dos Serviços de Quarentena e solicita, de acordo com a sua autoridade nos

termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento (o poder de fazer requerimentos), que se abstenha de emitir quaisquer coimas adicionais até que tenha tido tempo suficiente para avaliar toda a informação relevante.

O Ministério e o Director têm de fornecer todas as informações solicitadas no prazo de 30 dias. Isto é necessário e útil para a realização do mandato da Deputada porque vai ajudá-la a fazer uma avaliação informada deste decreto-lei. Uma vez que a apreciação parlamentar de decretos-lei do Governo é um poder importante do Parlamento Nacional, os Deputados têm de poder solicitar informação aos agentes do Governo relacionados com a implementação de decretos-lei.

A Deputada pode achar que as multas são adequadas e que valem o impacto económico negativo que possam causar. Neste caso, ela pode transmitir essa conclusão ao seu eleitorado. Ninguém quer pagar uma multa, mas isso não significa necessariamente que as multas não são razoáveis. Neste caso, ela deve explicar a importância da regulamentação e a razão pela qual as multas são necessárias para proteger a saúde pública de Timor-Leste. Ela pode explicar que o montante de cada coima se baseia numa análise cuidadosa da evidência científica disponível e que, portanto, as multas são justificadas.

Em alternativa, ela pode descobrir que o Ministério não está a ter em conta os factores apropriados no estabelecimento das multas fixas, ou que o Director está a aplicar as coimas de forma inadequada. Em caso extremo, ela pode descobrir que o Ministério não está a basear as multas em evidência real, mas que está a escolher montantes aleatórios de forma arbitrária. Neste caso, ela deve levar a questão a outros Deputados. Em conjunto, podem vir a decidir apresentar uma proposta de lei que altere ou ponha termo ao decreto-lei de modo a corrigir a situação. Em alternativa, a simples ameaça desta acção poderá levar o Ministério a corrigir a situação por si próprio. No entanto, mesmo que a Deputada ache o decreto-lei intolerável na forma como é actualmente aplicado, ela pouco pode fazer sozinha para mudar a lei. Em vez disso, ela tem de tentar convencer outros Deputados a ver as falhas na legislação existente e arranjar apoio para mudá-la.

No entanto, o último "requerimento" da Deputada, de que o Director interrompa temporariamente a aplicação das multas, excede os seus poderes enquanto Deputada. Um Deputado não pode ditar as acções e autoridade a outro interveniente estatal simplesmente dando

a designação de requerimento a uma ordem. Permitir que um único Deputado controle um funcionário executivo é uma violação inaceitável da separação dos poderes. Se um Deputado não estiver satisfeito com um decreto-lei, este pode tentar mudá-lo através dos processos legislativos adequados. Mas no entretanto, ele não pode "requerer" que outro órgão simplesmente pare de fazer cumprir a lei.

Deveres

Os Deputados devem respeitar a confiança neles depositada pelo povo timorense. Têm também de respeitar o Estado de Direito e de cumprir fielmente as suas responsabilidades. Todos estes deveres estão associados à sua eleição para o cargo. Assim, espera-se e exige-se que os Deputados se comportem de uma maneira que reflicta a importância do cargo que ocupam. Para tal, o Regimento fornece uma lista dos deveres dos Deputados.

Artigo 11.º
(Deveres dos Deputados)

1. Constituem deveres dos Deputados:

   a) Comparecer pontualmente e participar nas sessões do Plenário e nas reuniões das Comissões a que pertençam;

   b) Exercer os cargos e funções para que forem designados no Parlamento sob proposta da respectiva bancada parlamentar;

   c) Participar nas votações;

   d) Assinar o livro de presenças no Plenário ou nas comissões de que faça parte

   e) Justificar as faltas dadas em qualquer sessão plenária ou reunião da comissão, no prazo de cinco dias após a sua ocorrência.

2. Constituem, ainda, deveres dos Deputados, no exercício das suas funções:

   a) Respeitar a dignidade do Parlamento e dos Deputados;

b) Observar a ordem e a disciplina previstas no Regimento e acatar a autoridade do Presidente do Parlamento;

c) Contribuir, com o seu comportamento, para a eficácia e o prestígio dos trabalhos parlamentares;

d) Cumprir o prescrito na Constituição e na lei.

Essencialmente, os Deputados são obrigados a cumprir a função para a qual foram eleitos. Eles têm de comparecer às reuniões plenárias e às reuniões das comissões a que pertençam. Se um Deputado tiver de faltar a uma reunião, tem de justificar a sua ausência no prazo de cinco dias da sessão à qual não compareceu. Os Deputados têm também de participar nas reuniões plenárias e da comissão, assinando a lista de presenças e votando nas deliberações. Espera-se que respeitem os seus pares e a instituição do Parlamento. São também obrigados a respeitar as regras que regem o Parlamento (o Regimento), bem como as regras que regem o Estado timorense: as suas leis e a sua Constituição. O não respeito e o não cumprimento destas obrigações sujeita o Deputado transgressor a medidas internas ou, em casos extremos, à perda do seu mandato.

Imunidades

Como ponto de partida para a nossa discussão referente às imunidades concedidas aos Deputados a título individual, considere o Artigo 94.º da Constituição.

Constituição

Artigo 94.º
(Imunidades)

1. Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções.

2. A imunidade parlamentar pode ser levantada de acordo com as disposições do Regimento do Parlamento Nacional.

Este artigo prevê **imunidade** limitada para os Deputados. Este tipo de imunidade limitada é por vezes designada de "imunidade parlamentar" ou de "imunidade legislativa". A imunidade é um termo genérico aplicado sempre que alguém está isento de procedimento penal. Esta disposição prevê uma imunidade limitada, devido à cláusula "pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções".

Como será discutido mais adiante, os Deputados gozam de imunidade ampla para declarações relacionadas com os seus votos ou debates. No entanto, esta é a única forma de imunidade que eles têm. No que diz respeito a eventuais infracções penais ou civis, eles continuam a ser juridicamente responsáveis tal como qualquer outro cidadão timorense. Do mesmo modo, um Deputado não pode violar a lei simplesmente alegando que se trata de um acto oficial. A imunidade prevista acima está limitada aos debates parlamentares, audições das comissões e outras actividades claramente relacionadas com a actividade oficial.

O objectivo desta imunidade limitada é garantir uma discussão aberta, vigorosa e honesta no âmbito das deliberações do Parlamento Nacional. Afinal, o Parlamento é responsável pela liderança da nação e os seus Deputados terão, necessariamente, de lidar com questões difíceis, incertas e altamente controversas. Imagine que os Deputados não tinham imunidade pelas opiniões que expressam durante os debates. As acusações de difamação e calúnia podiam ser utilizadas para impedir um vigoroso debate no Parlamento. Isto é particularmente perigoso porque os factos relevantes para um determinado acto legislativo são, muitas vezes, intensamente contestados. As acções civis baseadas naquilo que é dito pelos Deputados que actuam na sua função oficial levantam uma preocupação substancial no que respeita à separação de poderes. Se esse tipo de acção fosse permitida, um juiz poderia penalizar um Deputado por discordar da posição política do Deputado. Isso poderia comprometer seriamente o processo legislativo, permitindo ao Poder Judiciário exercer um controlo impróprio sobre a legislatura.

Assim, a imunidade prevista na Constituição faz uma asserção política clara: há a necessidade de proteger um debate irrestrito e vigoroso no Parlamento, bem como de proteger os

legisladores contra processos que os distraem e fazem perder tempo. O artigo referente às imunidades declara categoricamente estes interesses como mais importantes do que qualquer interesse que possa ser servido ao se permitir que indivíduos processem os Deputados em relação às suas posições políticas.

Por outras palavras, o papel único e importante desempenhado pelos Deputados exige que eles tenham imunidades especiais que os protejam de serem processados, presos ou punidos pelos seus votos, discursos e opiniões. As acções judiciais baseadas nas declarações políticas de um Deputado são um impedimento ao debate aberto e podem interferir de forma substancial no desempenho dos Deputados em funções oficiais. A necessidade de legisladores eficazes e o risco de acções judiciais frívolas, por motivos políticos, é tão grande que justifica esta ampla imunidade. É melhor fornecer uma protecção abrangente para todas as declarações feitas por um Deputado na sua capacidade oficial do que arriscar desencorajar um discurso livre e honesto durante as deliberações do Parlamento. Os exemplos seguintes vão ajudar a demonstrar isso.

Exemplo 4

Suponha que o Parlamento está a considerar um acto legislativo que vai custar ao Estado um montante substancial, mas que o montante exacto está em discussão. Durante as deliberações sobre este acto legislativo, um Deputado que se opõe à legislação faz a seguinte afirmação:

> Os defensores deste projecto de lei estão a mentir. Estão a mentir a este órgão, à imprensa e, por fim, ao povo timorense. Esta legislação vai custar três vezes mais do que aquilo que os seus defensores admitem e eles sabem disso. Eles estão a mentir.

E se os defensores do projecto de lei quiserem intentar uma acção por difamação? O artigo 94.º proíbe expressamente uma acção judicial deste tipo. Porquê? Em primeiro lugar, independentemente desta pretensão ter ou não algum mérito legal e independentemente dos detalhes reais da lei da difamação em Timor-Leste, a simples ameaça de uma acção judicial poderia ser suficiente para desencorajar este Deputado de fazer esta declaração ou declarações semelhantes no futuro. Mesmo que a legislação acabe por custar exactamente o que os seus apoiantes alegam, ainda assim seria negativo que a ameaça de uma acção judicial impedisse o Deputado oposto de afirmar a sua opinião ou convicção.

Porquê? Em primeiro lugar, pode não estar claro o que é verdadeiro e o que não é num caso como este. Em situações como a deste exemplo, pode ser muito difícil prever quanto vai custar alguma coisa no futuro. E não queremos suprimir o debate no Parlamento apenas por os Deputados não estarem completamente seguros das suas previsões.

Em segundo lugar, se quisermos decidir o processo nesta situação antes de a legislação entrar de facto em vigor, cada um dos lados pode consultar especialistas sobre o assunto para decidir quem está a dizer a verdade. Mas é exactamente este o tipo de debate que deveria ocorrer no hemiciclo do Parlamento e não num tribunal. Se este debate for apresentado perante um juiz, não há nenhuma forma de garantir que as próprias opiniões políticas do juiz não afectam o resultado do processo, o que é uma intromissão inadmissível no processo legislativo por parte de um membro do Poder Judiciário. Consequentemente, permitir um processo como este levantaria sérias questões no que respeita à separação de poderes.

Se um Deputado fizer com frequência acusações infundadas e exageradas, esta é uma questão melhor resolvida através do processo democrático. Por exemplo, é provável que um partido retire da sua lista partidária um candidato que faça frequentemente declarações infundadas e exageradas. Se isso não acontecer, os eleitores podem optar por não apoiar um partido que continue a oferecer tais candidatos desonrosos e ofensivos. Além disso, o Deputado infractor pode alienar-se do restante Parlamento pela sua retórica insultuosa, inibindo a sua capacidade de representar o seu eleitorado.

De qualquer forma, esta não é uma questão que possa ou deva ser resolvida judicialmente em tribunal. Caso contrário, os Deputados teriam constantemente de limitar as suas opiniões e convicções genuínas devido ao medo de poderem ser levados a tribunal por expressá-las. Uma vez que a filiação política dos juízes que supervisionam estas acções poderia afectar estas acções judiciais, isto levaria a uma violação da separação de poderes, na medida em que o Poder Judiciário ficaria envolvido no trabalho da legislatura.

Além disso, sem esta imunidade, os indivíduos que não concordassem com um Deputado poderiam abusar do sistema mediante a apresentação de acções judiciais com pouco ou nenhum mérito, por razões puramente políticas. Eles poderiam esperar que acções judiciais constantes pudessem distrair o Deputado ao qual se opõem ou dissuadi-lo de assumir posições controversas no futuro. Poderiam também procurar juízes que concordassem com eles politicamente,

corrompendo assim tanto o processo judicial como o processo legislativo em Timor-Leste. Isto representa um risco grave para a legitimidade democrática. Dar permissão a um juiz para que possa sancionar legalmente Deputados com base nas suas posições políticas é um acto inaceitável de interferência judicial no processo legislativo.

Exemplo 5

Suponhamos que o Presidente de Timor-Leste peça autorização ao Parlamento para declarar um estado de emergência ao abrigo da alínea g) do artigo 85.º da Constituição. Uma coisa que o Presidente espera fazer perante o estado de emergência proposto é suspender os direitos constitucionais de determinados arguidos criminais, que ele defende ser necessário para a segurança nacional. A maioria do Parlamento apoia a autorização. Num discurso inflamado opondo-se à autorização, uma Deputada designa a proposta de suspensão de direitos constitucionais de "tirânica". A Deputada acusa o Presidente de ser violador dos direitos humanos e ditador.

O Presidente pode ficar profundamente ofendido e pretender avançar com um processo por difamação. Em alternativa, o Presidente poderá solicitar ao Procurador-Geral que instaure um processo penal por comportamento de traição contra esta Deputada. Isso, no entanto, é proibido pelo Artigo 94.º. Este exemplo ilustra um ponto essencial: o objectivo de incentivar um debate aberto e vigoroso estende-se ao uso da retórica. Sem esta protecção, um Deputado de um partido minoritário pode ter medo de tomar uma posição forte contra a maioria, para não ser colocado à frente de um juiz que, por acaso, partilhe da ideologia política da maioria. Se um Deputado tiver de algum modo receio de poder vir a ser processado pelas suas declarações, vai sentir-se obrigado a manter-se longe de tudo o que possa ser até mesmo remotamente inflamatório. Uma vez que uma retórica poderosa pode ter um papel importante no processo democrático, a cláusula da imunidade garante uma ampla protecção para todas as declarações feitas por um Deputado no exercício das suas funções oficiais.

No entanto, um Deputado pode ainda assim ser responsabilizado por abusar desse privilégio. Os Deputados devem respeitar a integridade do seu cargo, manter níveis adequados de

decoro e mostrar o respeito apropriado para com os seus colegas. Não fazer isso pode levar a medidas internas no âmbito do Parlamento, de acordo com seu Regimento (artigos 63.º e 65.º).

Note-se que a imunidade prevista para os Deputados é muito limitada. Esta está restrita de duas formas importantes. Em primeiro lugar, conforme discutido anteriormente, existe a cláusula de limitação em relação aos "votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções". Assim, a protecção só se aplica ao que poderíamos chamar de funções "oficiais" do Deputado. Isso abrange todos os actos comuns que podemos esperar que um Deputado realize no cumprimento do seu mandato. Discursos públicos, como os de uma sessão no Parlamento, são claramente protegidos. Esta imunidade não se estende, no entanto, aos assuntos privados de um Deputado. A forma como se estabelece a linha divisória entre os actos oficiais e pessoais não é tarefa fácil e deve ser deixada à interpretação dos tribunais. O importante é que a amplitude da imunidade esteja limitada à sua finalidade: garantir que os Deputados não sejam processados pelas suas opiniões políticas.

A Constituição também permite ao Parlamento derrubar a imunidade parlamentar. Isso deve ser feito em conformidade com o respectivo Regimento. Actualmente, o Regimento do Parlamento Nacional apoia e expande ligeiramente a imunidade parlamentar concedida pela Constituição.

Regimento do Parlamento Nacional[14]

Artigo 8.º
(Imunidades)

1. Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções ou por causa delas.

2. Nenhum Deputado pode ser detido ou preso preventivamente, a não ser por crime doloso punível com pena de prisão superior a cinco anos, mediante

[14] O artigo 8.º do Regimento é uma cópia dos artigos 10.º (irresponsabilidade) e 11.º (inviolabilidade) da Lei 5/2004, 5 de Maio de 2004: Estatuto dos Deputados.

autorização do Parlamento Nacional.

3. Existindo procedimento criminal contra um Deputado e acusado este definitivamente, o Parlamento Nacional decide se o Deputado deve ou não ser suspenso para dar prosseguimento ao processo.

4. A suspensão a que se refere o número anterior é solicitada pelo juiz competente em documento dirigido ao Parlamento Nacional, sendo a decisão tomada por escrutínio secreto e por maioria absoluta dos Deputados presentes, precedendo parecer da comissão competente.

Com relação às acções pelas quais os Deputados podem ser responsabilizados, a imunidade contida no Regimento não vai além da imunidade prevista na Constituição. Isso significa que os Deputados têm imunidade civil e criminal para os votos e opiniões expressos no exercício das suas funções oficiais (designada como *irresponsabilidade*). O Estatuto dos Deputados (Lei 05/2004, 5 de Maio de 2004) e o Regimento, no entanto, fornecem protecção adicional na forma de uma restrição à **prisão preventiva** ou à detenção e acção penal (designada como *inviolabilidade*). Mas estas restrições não tornam os Deputados imunes a acções penais. Um processo penal contra um Deputado pode ainda assim ser realizado de acordo com as regras previstas na lei. O principal objectivo da imunidade expandida na Lei 05/2004 e no Regimento é manter a separação de poderes. Um procurador corrupto ou mal intencionado pode ser tentado a instaurar um processo penal contra adversários políticos, no sentido de impedi-los de participar em deliberações relativas a determinadas partes de um projecto legislativo. Acusações levianas poderiam ser usadas para, no mínimo, deter um oponente pelo tempo suficiente que o impedisse de tomar parte no processo legislativo num momento crítico. Isto seria claramente um abuso inadmissível do sistema penal para fins políticos. A restrição referente a prisões preventivas e a acções penais faz parte da separação de poderes. É um controlo do potencial de abuso de poder pelo Poder Judiciário.

A prisão preventiva ocorre quando uma pessoa é presa puramente por suspeita de actividade criminosa. Quando um Deputado é preso preventivamente, ele ou ela fica temporariamente suspenso(a) do Parlamento. Consequentemente, o(a) Deputado(a) fica temporariamente incapacitado(a) de cumprir o seu mandato. Assim, para evitar qualquer tipo de corrupção, o Regimento restringe a prisão preventiva dos Deputados. Para que as denúncias

criminais sejam suficientemente graves de modo a justificar que o Deputado seja detido ou preso preventivamente, o crime em questão tem de ser grave o suficiente para ser punível com uma pena de prisão superior a cinco (5) anos. Assim, o Deputado só pode ser preso preventivamente no caso de um crime punível com uma pena de prisão superior a cinco anos, mediante autorização do Parlamento. Esta exigência é necessária para evitar que infrações relativamente insignificantes sejam utilizadas para prender um Deputado e privá-lo da sua capacidade de cumprir os seus deveres de uma forma semelhante à da suspensão. O artigo 8.º do Regimento também proíbe a suspensão de um Deputado durante o procedimento criminal, sem autorização prévia do Parlamento. Este é um bom exemplo dos mecanismos dos controlo. Para um processo penal pendente poder prosseguir e um Deputado ser suspenso são necessários a participação e o consentimento tanto do Poder Judiciário como do legislativo. Primeiro, um juiz tem de enviar uma carta ao Parlamento Nacional com um pedido fundamentado para a suspensão do Deputado acusado com base na prova apresentada ao juiz. Em segundo lugar, o Parlamento tem de votar sobre o mérito do pedido do juiz, e a suspensão só pode ser aplicada se for apoiada pela maioria do Parlamento. Isto proporciona uma forte protecção para os Deputados contra falsas acusações criminais que lhes sejam dirigidas por adversários com motivações políticas. Claro que se o Deputado acusado for culpado de um crime grave, o seu estatuto de Deputado eleito do Parlamento não o pode proteger da acusação. Por conseguinte, esta imunidade não é absoluta e nenhum Deputado está acima da lei.

No final, a especificidade e as limitações das imunidades de que gozam os Deputados destacam um conceito importante: Os Deputados não podem actuar com impunidade. A natureza do seu cargo pode exigir que eles tenham certas imunidades especiais, mas essa imunidade está longe de ser absoluta. O âmbito de cada imunidade está limitado aos objectivos específicos a que a mesma e aos danos que procura evitar. Em todos os outros aspectos, os Deputados continuam vinculados às mesmas leis de todos os timorenses.

Perguntas

Suponha que uma actual deputada está a concorrer para uma reeleição. Prevê-se que as eleições sejam muito disputadas e, à medida que a data das eleições se aproxima, a deputada começa a ficar nervosa. Como esforço final para garantir a sua reeleição, esta deputada oferece-

se para pagar a quem quer que faça campanha a favor do seu partido político. Após alguma observação e investigação, torna-se claro que ela está a pagar a quem quer que prometa votar nela e a quem vá dizer a outros que se votarem nela, também podem receber um pagamento.

Os membros de um partido adversário tomam conhecimento destes pagamentos. Alguns destes indivíduos queixam-se às autoridades eleitorais nas assembleias de voto onde as trocas aconteceram. Eventualmente, a Procuradora-Geral fica a saber dos pagamentos e inicia uma investigação. De acordo com o Capítulo IV ("Crimes Eleitorais"), artigo 234.º ("Obstrução à liberdade de escolha") do Código Penal, qualquer pessoa que tente comprar votos "é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa". Depois de entrevistar várias testemunhas, a Procuradora-Geral ficou convencida de que a deputada que pagou a pessoas para fazerem campanha para ela violou a lei.

A deputada acusada fica a saber da investigação da Procuradora-Geral e envia uma carta à Procuradora-Geral pedindo-lhe que se abstenha de dar seguimento à questão. Nesta carta, a deputada acusada cita as imunidades de que beneficia como Deputada efectiva do Parlamento ao abrigo da Constituição e do Regimento. Afirma que a campanha é um dever oficial de cada Deputado e que, portanto, não pode ser processada por declarações oficiais que tenha feito para a reeleição, incluindo as ofertas de dinheiro a pessoas para que fizessem campanha daquela forma.

O leitor é um assistente da Procuradora-Geral e ela pede-lhe a sua opinião sobre as duas questões seguintes:

1) Pode a Procuradora-Geral iniciar um processo penal contra a deputada acusada?

2) Pode a Procuradora-Geral requerer um mandado de captura para a prisão preventiva da deputada até terminar a investigação criminal?

Com base no seu conhecimento das imunidades concedidas aos Deputados, como é que o leitor responde às perguntas do Procurador-Geral?

Respostas e Explicações

1) A Procuradora-Geral deve absolutamente avançar com o processo penal contra esta deputada. A prática de crimes eleitorais é um delito grave e os Deputados não estão imunes de responsabilidade criminal devido ao cargo que ocupam. Neste caso, a actividade contestada da deputada não foi um voto nem a expressão de uma opinião. Em vez disso, ela prometeu oferecer recompensas em dinheiro para os eleitores que apoiassem o seu partido na eleição. O Código Penal deixa bem claro que a compra de votos é um crime eleitoral. Justifica-se uma investigação adicional e pode e deve ser dado início a um processo penal. As imunidades previstas para os Deputados não impedem a acção judicial neste caso.

2) Embora este seja um crime grave, não cumpre os requisitos para ultrapassar a restrição respeitante à prisão preventiva pois este crime não é punível com pena de prisão superior a cinco anos. Consequentemente, a Procuradora-Geral não pode pedir a prisão imediata da deputada acusada. No entanto, uma vez que a deputada seja acusada definitivamente, a Procuradora-Geral pode pedir a um juiz para enviar uma carta ao Parlamento requerendo a suspensão da deputada acusada. Após a recepção da carta, o Parlamento vota, por votação secreta, se deve ou não suspender a deputada acusada pelo período de duração do processo penal.

Perda de mandato e substituição

Um Deputado pode perder o seu lugar no Parlamento (ou seja, perder o seu mandato) devido a várias circunstâncias. Estas são apresentadas no Estatuto dos Deputados (artigo 8.º) e no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 7.º
(Perda do mandato)

1. Perde o mandato o Deputado que:

   a) Não tome injustificadamente assento no Parlamento Nacional até à quinta sessão plenária ou deixe de comparecer a cinco sessões consecutivas do Plenário ou das comissões e ainda o que dê quinze faltas intercaladas sem motivo justificado;

   b) Se inscreva em partido político diferente daquele em que se encontrava filiado quando foi eleito;

   c) Seja condenado judicialmente por crime doloso, em pena de prisão efectiva superior a dois anos.

Este artigo demonstra que os poderes e privilégios associados ao cargo de Deputado também implicam responsabilidades significativas. Cada Deputado(a) deverá cumprir fielmente e de forma confiável o seu mandato. Um(a) Deputado(a) que opte por ignorar as suas responsabilidades pode perder o seu mandato. Faltas frequentes ou muitas faltas injustificadas mostram uma falta de respeito pelo cargo e pelo Parlamento como um todo. Consequentemente, um(a) Deputado(a) pode perder seu mandato devido a faltas recorrentes e injustificadas.

Se as ausências evidenciam falta de respeito pelo Parlamento, a mudança de partido político após a eleição demonstra falta de respeito pelo eleitorado. Os Deputados são eleitos a partir de uma lista partidária, assumindo os eleitores que cada candidato na lista defende a ideologia do seu partido político e permanecerá fiel ao mesmo. Por conseguinte, se um Deputado optar por mudar de partido político, após ser eleito, o Deputado perde o seu mandato.

Por fim, um Deputado que seja condenado por um crime com pena de prisão superior a dois anos demonstra uma clara falta de respeito pela lei. Se não se pode confiar que um Deputado obedeça à lei ou respeite o Estado de Direito, ele ou ela não merece participar na elaboração de novas leis. Como resultado, um Deputado condenado por um crime grave arrisca-se a perder o seu mandato.

De acordo com o artigo 7.º do Regimento, a Mesa do Parlamento, discutida a seguir, é responsável por declarar a perda do mandato de um Deputado. Se um Deputado sentir que a Mesa revogou o seu mandato sem uma razão válida, ele ou ela pode recorrer da decisão. No prazo de dez dias a contar da decisão da Mesa, o Deputado afectado tem o direito a uma audiência numa sessão plenária perante todo o Parlamento. Nesta sessão, todo o Parlamento vota por escrutínio secreto para confirmar ou invalidar a decisão da Mesa. Se o Parlamento confirmar a perda do mandato, o Deputado afectado pode, como último recurso, recorrer dessa decisão ao Supremo Tribunal de Justiça.

Se, por algum motivo, um Deputado tiver de deixar o cargo antes da conclusão da legislatura, ele ou ela deverá ser substituído. Se o Deputado for do sexo masculino, ele deve ser substituído pelo próximo candidato não eleito na lista partidária do partido político ao qual pertencia o Deputado de saída. Se o Deputado for do sexo feminino, seu substituto deverá ser do sexo feminino.

Ausências e quórum

Vimos anteriormente que o Regimento exige que cada Deputado assista a todas as sessões plenárias e às reuniões das comissões às quais ele ou ela pertença. Claro que os Deputados podem perder, e perdem, algumas sessões plenárias e reuniões das comissões. Um Deputado pode estar doente, indisponível devido a uma emergência familiar, preocupado com outra função importante do seu cargo, tal como encontros com cidadãos em fóruns públicos sobre uma questão importante ou, por qualquer outro motivo, ser incapaz de participar no plenário ou reunião de comissão. São permitidas ausências ocasionais desde que o Deputado justifique a sua ausência no prazo de cinco dias após a ocorrência da dita ausência. Assim, nem todos os Deputados têm de estar presentes no plenário nem numa comissão para reunir e deliberar.

As sessões plenárias e as reuniões de comissões exigem, no entanto, um **quórum**. O quórum é o número mínimo de Deputados que deve estar presente para que uma sessão plenária ou comissão se possa realizar. As sessões plenárias do Parlamento exigem a presença de pelo menos um terço dos Deputados efectivos do Parlamento. As deliberações do Parlamento exigem

a presença de mais de metade dos Deputados efectivos. Assim, uma sessão plenária pode ocorrer com apenas um terço dos Deputados presentes, mas não pode deliberar sobre uma questão sem a presença de mais de metade dos Deputados. O Presidente do Parlamento, coadjuvado pelos Secretários da Mesa, é responsável por determinar quais os Deputados presentes e verificar a existência do quórum exigido para o Parlamento operar. A qualquer momento, os Deputados podem solicitar que o Presidente do Parlamento verifique o quórum.

3. Bancadas parlamentares

As bancadas parlamentares são distintas dos partidos políticos e esta distinção é fundamental para a função multi-partidária do regime democrático de Timor-Leste. Os partidos políticos desempenham um papel central no funcionamento do sistema parlamentar de governo democrático de Timor-Leste. Como vimos anteriormente, os eleitores em Timor-Leste votam nos partidos políticos durante as eleições parlamentares. Os resultados da eleição são então utilizados para atribuir assentos no Parlamento para os vários partidos políticos, de acordo com a proporção de votos de cada partido político recebida na eleição. Os Deputados eleitos em listas partidárias podem formar bancadas parlamentares. As bancadas parlamentares não são apenas uma forma que os Deputados têm para se organizar. Pelo contrário, as bancadas parlamentares são órgãos que têm poderes e direitos estabelecidos no Regimento. A formação de bancadas parlamentares é fundamental para a compreensão do funcionamento do Parlamento Nacional.

Composição

As bancadas parlamentares são compostas por Deputados eleitos em listas partidárias apresentadas a eleição pelos partidos políticos. Por conseguinte, temos de iniciar a nossa discussão sobre as bancadas parlamentares tendo em conta os partidos políticos. O artigo 70.º da Constituição reconhece explicitamente a existência e o papel dos *partidos políticos*.

Constituição

Artigo 70.º
(Partidos políticos e direito de oposição)

1. Os partidos políticos participam nos órgãos do poder político de acordo com a sua representatividade democrática, baseada no sufrágio universal e directo.

O n.º 1 do artigo 70.º é efectivado no Parlamento através de eleições nacionais, que distribuem proporcionalmente os assentos no Parlamento de acordo com um sistema de listas partidárias fechadas de representação proporcional. Como vimos anteriormente, os partidos políticos ganham assentos no Parlamento com base na proporção de votos recebidos das suas listas partidárias nas eleições nacionais. Mas Timor tem um grande número de partidos políticos e, como veremos a seguir, tanto os grandes como os pequenos partidos têm-se mostrado capazes de garantir lugares no Parlamento. Assim, é possível e até provável que nenhum partido político receba a maioria absoluta dos lugares no Parlamento. Mas todas as tarefas essenciais do Parlamento, como a aprovação de legislação e a designação de um Primeiro-Ministro, requerem pelo menos um voto maioritário de toda a assembleia. Assim, os Deputados de diferentes partidos políticos têm de trabalhar em conjunto para cumprir o mandato do Parlamento. Uma vez que os lugares no Parlamento são atribuídos aos vários partidos políticos com base nos resultados das eleições nacionais, os Deputados são livres de formar coligações. O artigo 106.º da Constituição prevê que o "Primeiro-Ministro é indigitado pelo partido mais votado ou pela aliança de partidos com maioria parlamentar". Por outras palavras, o partido político ou coligação de partidos políticos que detém a maioria dos assentos no Parlamento escolhe o Governo. Por esta razão, a bancada ou bancadas parlamentar(es) de partido ou partidos político(s) com maioria no Parlamento é muitas vezes referida como o partido ou coligação no poder. Os Deputados de outras bancadas parlamentares, aqueles que não fazem parte da coligação parlamentar de maioria no Parlamento, são por vezes referidos como os partidos de oposição.

As bancadas parlamentares são formadas após a eleição e são compostas por Deputados eleitos. Isso dá a cada partido político com assento no Parlamento duas opções. Cada partido

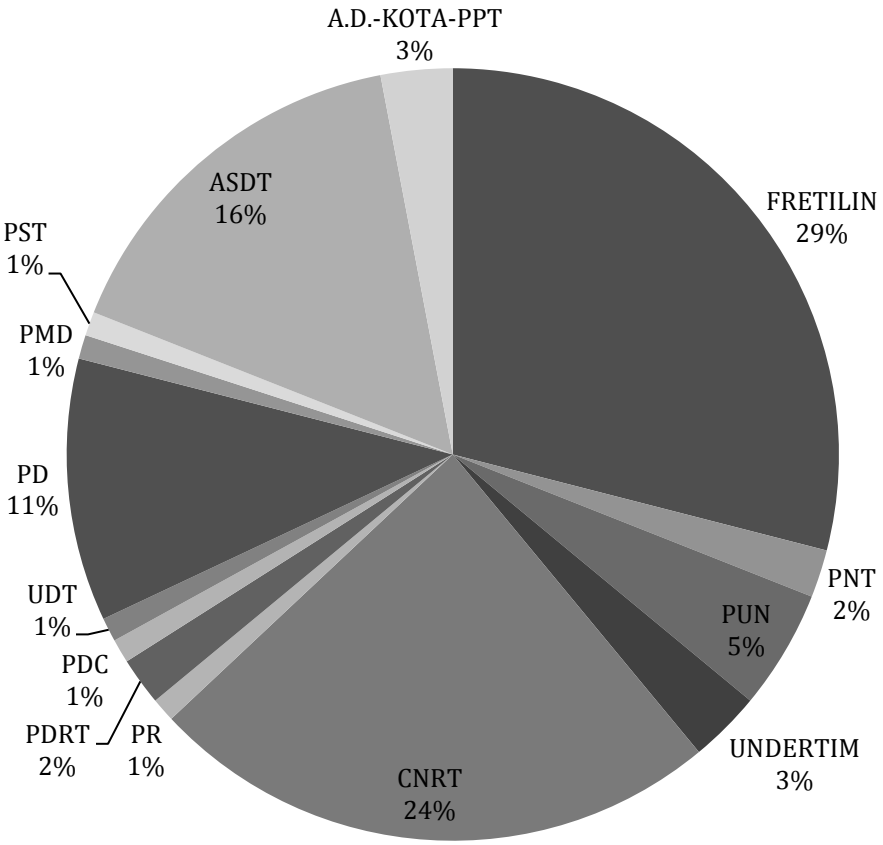
político poderá: 1) optar por permanecer independente e formar a sua própria bancada parlamentar composta exclusivamente por Deputados do seu partido político; ou 2) aliar-se a um ou mais partidos políticos para formar uma bancada parlamentar composta por Deputados de vários partidos políticos. Os Deputados a título individual também podem optar por permanecer independentes não se juntando a qualquer bancada parlamentar. É necessário, no entanto, ter em conta que, de acordo com o artigo 12.º do Regimento, "Os Deputados independentes não se podem constituir em bancadas parlamentares". Assim, os Deputados independentes não gozam de nenhum dos poderes e direitos das bancadas parlamentares, que são discutidos abaixo.

O Regimento exige que cada bancada parlamentar notifique o Presidente do Parlamento da sua constituição e dos seus membros. As bancadas parlamentares também seleccionam um presidente e um vice-presidente e têm de comunicar ao Presidente do Parlamento essas selecções. As bancadas parlamentares têm ainda de notificar o Presidente do Parlamento de quaisquer alterações à sua constituição, liderança ou filiação.

Note-se que a formação de bancadas parlamentares não é restringida pelos acordos pré-eleitorais. O Regimento, no n.º 1 do artigo 11.º, estabelece especificamente que "Os Deputados eleitos em listas de partido ou coligação de partidos podem constituir-se em bancadas parlamentares, independentemente da existência de coligações pré-eleitorais de partidos". Isto significa que os Deputados, após a eleição para o Parlamento, são livres de formar e aderir a bancadas parlamentares como quiserem e da forma que lhes permita melhor servir os interesses do povo timorense.

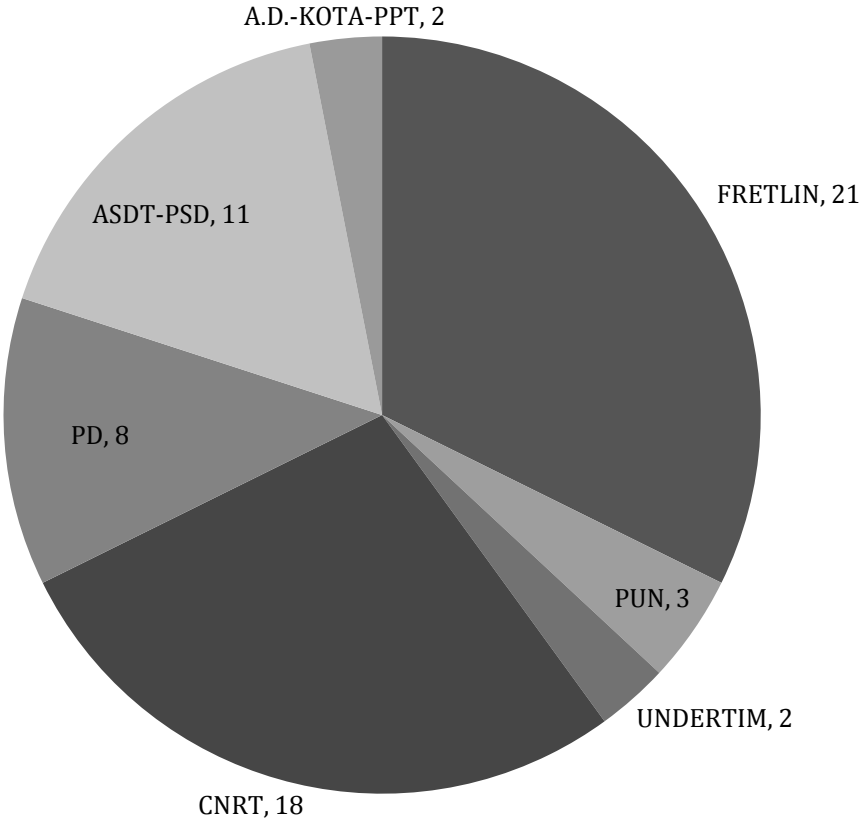
Timor tem um grande número de partidos políticos, e tanto os partidos grandes como os pequenos estão representados no Parlamento. O gráfico seguinte ilustra a proporção de votos recebidos por cada partido político nas eleições de 2007 para o Parlamento Nacional.

2007 Resultados Eleitorais para o Parlamento Nacional por Partido Político



Por conseguinte, vários partidos políticos receberam assentos no Parlamento Nacional de 2007-2012. Com base nos resultados da eleição parlamentar de 2007, o Parlamento Nacional de 2007-2012 tinha a seguinte composição.

Assentos no Parlamento Nacional de 2007-2012 por Partido Político



Como estes resultados demonstram, muitos partidos políticos, alguns grandes e alguns pequenos, receberam assentos no Parlamento Nacional para o período legislativo de 2007-2012. Todos os partidos políticos eleitos para este período legislativo formaram uma bancada parlamentar composta exclusivamente por Deputados da sua lista partidária, incluindo os partidos que foram a eleições formando parte de uma coligação de lista partidária e os partidos políticos que formaram uma coligação após as eleições para obter maioria no Parlamento e seleccionar o Primeiro-Ministro (CNRT, PD, PSD e ASDT). Para mais informações, consulte *Selecção do Primeiro-Ministro*.

Poderes

Os poderes conferidos às bancadas parlamentares são derivados da Constituição. Volte novamente para o artigo 70.º da Constituição. Lembre-se de que o n.º 1 do artigo 70.º reconhece a existência e o papel dos partidos políticos. O n.º 2 do artigo 70.º contém o direito á oposição democrática.

Constituição

Artigo 70.º
(Partidos políticos e direito de oposição)

…

2. É reconhecido aos partidos políticos o direito à oposição democrática, assim como o direito a serem informados, regular e directamente, sobre o andamento dos principais assuntos de interesse nacional.

O direito de oposição democrática é preservado através do papel e dos poderes das bancadas parlamentares no processo legislativo. Este princípio é efectivado assegurando-se que os partidos da oposição são capazes de desempenhar um papel significativo no processo legislativo apesar da sua condição de minoria. Os poderes conferidos a cada bancada parlamentar são apresentados no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 13.º
(Poderes e direitos das bancadas parlamentares)

Constituem poderes e direitos de cada bancada parlamentar:

a) Participar nas comissões em função do número dos seus membros, indicando para o efeito os seus representantes;

b) Ser ouvida na fixação da ordem do dia e determinar a ordem do dia de um certo número de reuniões plenárias;

c) Solicitar à Comissão Permanente que promova a convocação do Parlamento;

d) Exercer a iniciativa legislativa;

e) Apresentar moções de rejeição ao programa do Governo;

f) Apresentar moções de censura ao Governo;

g) Ser informado, regular e directamente, pelo Governo sobre o andamento dos principais assuntos de interesse público, quando antecipadamente acordado entre o Governo e as bancadas parlamentares;

h) Fazer interpelações ao Governo;

i) Requerer a realização de debates de urgência.

Os poderes concedidos às bancadas parlamentares, em muitos aspectos correspondem aos concedidos aos Deputados a título individual e, da mesma forma, existem principalmente para proteger a participação da oposição e dos partidos minoritários no processo legislativo. Lembre-se do artigo 3.º do Regimento, "Os Deputados são representantes de todo o povo, independentemente do círculo eleitoral pelo qual foram eleitos". Assim, é fundamental que as opiniões de todos os timorenses estejam representadas no Parlamento, não apenas as das pessoas que apoiaram os partidos políticos com maioria no Parlamento.

Os poderes concedidos às bancadas parlamentares fazem parte da concretização prática do "direito à oposição", contido no n.º 2 do artigo 70.º da Constituição. Esses poderes garantem que os partidos políticos que são eleitos para o Parlamento pelo povo timorense têm a capacidade de representar as opiniões dos seus constituintes. Esses poderes delineados garantem que até mesmo pequenas bancadas parlamentares são capazes de participar no processo legislativo. Além disso, é importante referir que o .º 5 do artigo 11.º do Regimento permite a cada bancada parlamentar, na medida do possível, todos os serviços de apoio necessários, tais como gabinetes de trabalho.

Os poderes atribuídos a cada bancada parlamentar, no artigo 13.º do Regimento, impedem o partido político ou a aliança de partidos políticos com maioria no Parlamento de subjugar e marginalizar partidos minoritários (ou de oposição). Por exemplo, nenhuma maioria parlamentar pode aprovar regras que proíbam um partido minoritário de falar durante as

deliberações ou de pedir acesso a informações necessárias. Da mesma forma, é garantido aos partidos minoritários pelo menos alguma representação nas comissões parlamentares, onde também lhes é garantida a oportunidade de participar nas deliberações destas comissões. Por fim, cada bancada parlamentar dos partidos políticos não representados no Governo tem o direito de definir a ordem do dia de uma sessão plenária em cada sessão legislativa. Iremos discutir a importância da ordem do dia na secção "Estabelecer a Ordem do Dia", em "O Presidente do Parlamento Nacional e Mesa do Parlamento Nacional", abaixo.

É importante também referir que muitos dos poderes conferidos às bancadas parlamentares proporcionam aos partidos da oposição verificações relativas ao trabalho do Governo. Tal como veremos abaixo, uma vez que um partido maioritário ou coligação de partidos maioritária estabeleça um Governo, o Parlamento mantém diversos mecanismos de controlo sobre esse mesmo Governo. No entanto, o exercício de muitos desses mecanismos de controlo exige uma maioria de votos no Parlamento. Assim, se o partido político que escolheu o Governo for capaz de manter a unidade, os partidos da oposição ficam em risco de ser banalizados e totalmente separados do trabalho do Governo. Os poderes previstos no artigo 13.º, no entanto, asseguram que os partidos da oposição têm a capacidade de se manterem informados sobre o trabalho que está a ser realizado pelo Governo, de questionar os funcionários governamentais e de iniciar um processo legislativo para censurar ou demitir o Governo. Desta forma, os partidos de oposição podem continuar a desempenhar um papel vital de controlo ao Governo controlado pela maioria.

Conferência dos representantes das bancadas parlamentares

De acordo com o n.º 1 do artigo 25.º do Regimento, os presidentes das diferentes bancadas parlamentares (ou seus representantes designados), o Presidente do Parlamento e um membro do Governo constituem a Conferência dos Representantes das Bancadas Parlamentares ("Conferência"). Essencialmente, a Conferência é um pequeno grupo que representa efectivamente as posições e desejos colectivos das diferentes bancadas parlamentares e do Governo. Por conseguinte, é um ponto crucial de referência para o Presidente do Parlamento. O Regimento frequentemente exige ao Presidente do Parlamento que consulte a Conferência em

questões vitais para o funcionamento do Parlamento. A consulta a este grupo proporciona ao Presidente do Parlamento uma forma rápida ter uma noção geral da vontade das diversas bancadas parlamentares representadas no Parlamento. Mais importante ainda, o Presidente do Parlamento tem de consultar a Conferência ao definir a ordem do dia para o Parlamento. O papel da Conferência tornar-se-á mais claro durante a nossa discussão sobre o Presidente do Parlamento Nacional, abaixo.

4. O Presidente do Parlamento Nacional e a Mesa do Parlamento Nacional

O n.º 1 do artigo 15.º do Regimento exige que, no início de cada legislatura, o Parlamento seleccione um dos seus Deputados para ocupar o cargo de Presidente do Parlamento Nacional para a totalidade da legislatura e, entre outras funções, actuar como dirigente do Parlamento Nacional. O cargo de Presidente do Parlamento Nacional encontra-se resumido no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 14.º
(Estatuto)

1. O Presidente representa o Parlamento Nacional, dirige e coordena os seus trabalhos e exerce autoridade sobre todos os funcionários e agentes e forças de segurança postas ao serviço do Parlamento.

Assim, além de ser o dirigente do Parlamento, o Presidente do Parlamento Nacional é também o administrador-chefe do Parlamento. Consequentemente, o Presidente do Parlamento "exerce autoridade sobre todos os funcionários, agentes e forças de segurança colocadas ao serviço do Parlamento". O Presidente do Parlamento também realiza funções administrativas no que respeita aos Deputados a título individual. Nesta capacidade, o Presidente do Parlamento aceita solicitações para substituições, recebe pedidos de demissão e julga notificações de ausência. Por exemplo, os Deputados devem informar o Presidente do Parlamento, directamente ou por intermédio da Mesa, da sua ausência em qualquer sessão plenária e a razão de não poderem comparecer. O Presidente do Parlamento deve manter um registo das faltas, a fim de

assegurar que cada Deputado está a cumprir as suas obrigações, conforme discutido anteriormente.

É importante referir que se espera que o Presidente do Parlamento exerça as suas funções de forma "imparcial". Como veremos, o Presidente do Parlamento tem uma ampla gama de poderes e responsabilidades de modo a assegurar o funcionamento ordenado do Parlamento. No entanto, esses poderes são essencialmente processuais e administrativos, sendo que se espera que o Presidente do Parlamento não abuse do seu cargo para beneficiar um determinado partido político ou conjunto de partidos políticos. Essencialmente, o Presidente do Parlamento é responsável por assegurar uma aplicação neutra do Regimento do Parlamento Nacional. Qualquer acto do Parlamento que não se encontre em conformidade com o Regimento é ilegal e inválido.

Além de ser o dirigente do Parlamento e administrador-chefe, o Presidente do Parlamento Nacional é o principal ponto de contacto do Parlamento. Como tal, o Presidente do Parlamento Nacional é o embaixador principal do Parlamento perante outros órgãos de soberania.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 198.º
(Relações institucionais)

As relações institucionais do Parlamento com órgãos de soberania nacionais, instituições parlamentares de outros países ou outras instituições nacionais ou estrangeiras têm lugar através do Presidente do Parlamento ou de delegações de Deputados ou Deputado por ele designado.

Selecção do Presidente do Parlamento Nacional

Os artigos 41.º e 16.º do Regimento ajudam a determinar a escolha do Presidente do Parlamento Nacional. De acordo com estes artigos, no início de cada legislatura, o Presidente do Parlamento cessante, caso ainda seja um Deputado eleito, continua a funcionar como Presidente interino do Parlamento Nacional até que um novo seja eleito. Se o Presidente do Parlamento Nacional cessante não for reeleito para o Parlamento, o mais antigo Deputado actua como Presidente interino do Parlamento Nacional. Qualquer Deputado efectivo pode candidatar-se ao

cargo de Presidente do Parlamento Nacional. Um Deputado que queira candidatar-se a este cargo tem de apresentar uma petição, chamada de candidatura, assinada por um mínimo de dez e um máximo de vinte Deputados, pelo menos vinte e quatro horas antes da eleição do Presidente do Parlamento Nacional. A lista resultante de candidatos é apresentada aos Deputados em sessão plenária e os Deputados votam por escrutínio secreto no candidato da sua escolha.

O candidato que receber a maioria absoluta de votos é eleito para o cargo de Presidente do Parlamento Nacional. Se nenhum candidato obtiver a maioria absoluta dos votos na primeira eleição, uma nova eleição tem de ser realizada logo de seguida durante a mesma reunião. Na segunda volta, apenas os dois candidatos com o maior número de votos na primeira volta estão autorizados a concorrer. Esse processo garante que um único candidato receba por fim a maioria absoluta dos votos dos Deputados. Idealmente, este método de eleição permite garantir que o Presidente do Parlamento Nacional comande o respeito de todo o plenário.

Papel do Presidente do Parlamento Nacional

Como dirigente do Parlamento, o Presidente do Parlamento Nacional é o principal responsável por assegurar o funcionamento regular deste órgão legislativo. O Presidente do Parlamento Nacional tem de garantir que o Parlamento funciona de acordo com o Regimento. As responsabilidades do Presidente do Parlamento Nacional são definidas em detalhe no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 17.º
(Competências do Presidente do Parlamento Nacional)

1. Compete ao Presidente quanto aos trabalhos do Parlamento:

   a) Presidir à Mesa;

   b) Marcar as sessões plenárias e fixar a ordem do dia de acordo com o disposto no Regimento, ouvida a Conferência dos Representantes das Bancadas parlamentares;

   c) Organizar as sessões plenárias;

d) Admitir ou rejeitar os projectos e as propostas de lei ou de resolução, os projectos de deliberação e os requerimentos, uma vez verificada a sua regularidade regimental, sem prejuízo do direito de recurso para o Plenário;.

e) Receber e encaminhar para as comissões competentes os textos dos projectos ou propostas de lei e dos tratados, assim como das petições dirigidas ao Parlamento;

f) Manter a ordem, a disciplina e a segurança do Parlamento;

g) Assinar as actas das sessões e os documentos expedidos em nome do Parlamento;

h) Dar conhecimento ao Parlamento Nacional das mensagens, informações e explicações que lhe forem dirigidas;

i) Promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e actos do Parlamento;

j) Convocar e presidir à Conferência dos Representantes das Bancadas parlamentares;

k) Exercer as demais competências que a Constituição, o Regimento e a Lei Orgânica lhe atribuem.

O Presidente do Parlamento Nacional é fundamental para a operação diária do Parlamento e iremos encontrar os seus poderes repetidamente neste capítulo. Contudo, é importante referir que grande parte do trabalho do Presidente do Parlamento é administrativo: organização de sessões plenárias, assinatura de documentos oficiais, tais como actas de reuniões, transmissão de informações para a sessão plenária de intervenientes externos e publicação dos debates e actos do Parlamento. Alguma das tarefas do Presidente são efectivamente tarefas administrativas. Mais uma vez, a função principal do Presidente do Parlamento Nacional é garantir o funcionamento regular do Parlamento. O Presidente do Parlamento Nacional gere o Parlamento e, por conseguinte, pode ser visto como um administrador sem prejuízo das suas funções políticas. O Presidente desempenha também um papel importante no processo legislativo ao admitir ou rejeitar projectos ou propostas de lei apresentados ao Parlamento. Vamos abordar

alguns dos poderes mais importantes do Presidente do Parlamento Nacional em mais detalhe, abaixo.

Fixar a ordem do dia

Um dos poderes mais importantes do Presidente do Parlamento Nacional consiste no estabelecimento da ordem do dia para as sessões plenárias do Parlamento. Cada sessão plenária do Parlamento segue uma ordem do dia previamente estabelecida, distribuída aos Deputados antes da sessão. Esta é uma forma lógica e necessária para organizar o trabalho do plenário. Os Deputados têm de saber de antemão quais as questões que irão deliberar para se poderem preparar. Além disso, nem todas as questões que necessitem da atenção do Parlamento podem ser consideradas em cada sessão plenária. Consequentemente, antes de uma questão poder ser considerada pelo Parlamento, esta tem de ser colocada na ordem do dia. Os Deputados, as bancadas parlamentares, as comissões especializadas permanentes e o Governo, todos podem solicitar ao Presidente do Parlamento Nacional que coloque um item na ordem do dia. Esses itens geralmente consistem em projectos de lei, leis e resoluções, mas podem também incluir declarações (tal como uma autorização de estado de emergência), alterações ao Regimento e exercícios de autoridade do Parlamento no que respeita a direcção política e de supervisão (tal como a apreciação parlamentar de um decreto-lei do Governo).

Há dois componentes para cada sessão plenária do Parlamento: o período antes da ordem do dia e o período durante a ordem do dia. O Presidente do Parlamento Nacional é responsável por determinar quais as questões que serão abordadas durante cada um desses períodos. Vamos primeiro examinar o período antes da ordem do dia.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 51.º
(Período de antes da ordem do dia)

1. Haverá um período de antes da ordem do dia para:

   a) Leitura de anúncios ou informações que o Presidente considere pertinentes, ouvida a Conferência dos Representantes das Bancadas

parlamentares;

b) Leitura e apreciação das súmulas das sessões plenárias;

c) Leitura e apreciação dos relatórios das representações e deputações;

d) Discussão e aprovação de votos de congratulação, saudação, solidarização, protesto ou pesar propostos pela Mesa, pelas bancadas parlamentares ou pelos Deputados;

e) Realização de debates de urgência;

f) Declarações políticas.

O Presidente do Parlamento Nacional pode usar o período de antes da ordem do dia para actualizar os Deputados sobre quaisquer assuntos pertinentes para o seu trabalho. Por exemplo, o Presidente do Parlamento Nacional pode querer informar o Parlamento de que o Governo respondeu a um pedido prévio do Parlamento e fornecer ao plenário a resposta do Governo. Relatórios, ou resumos dos mesmos, de funcionários do Parlamento também podem ser lidos no plenário nesta altura. Por exemplo, o artigo 82.º do Regimento exige que cada comissão especializada permanente mantenha o Parlamento regularmente actualizado sobre o estado do seu trabalho. Estes relatórios, quando particularmente pertinentes para o trabalho do Parlamento numa determinada sessão plenária, podem ser lidos ou resumidos durante o período de antes da ordem do dia. Da mesma forma, a Mesa pode desejar usar este período para actualizar o plenário sobre a sua decisão ou deliberações em curso no que diz respeito à perda de mandato de um Deputado. De acordo com o artigo 51.º do Regimento, as bancadas parlamentares também podem pedir ao Presidente do Parlamento para incluir itens no período de antes da ordem do dia. Elas podem fazê-lo através da Conferência, que o Presidente do Parlamento Nacional tem de consultar antes de organizar o período de antes da ordem do dia. O período de antes da ordem do dia, normalmente tem a duração de uma hora. No caso de debates de emergência, pode ser alargado a duas horas. O tempo total atribuído é estabelecido pela Conferência.

A parte mais importante do artigo 51.º, no entanto, é a disposição sobre os debates de urgência. Em tempos de crise, um problema poderá ser de tal importância que exija contornar as

formalidades típicas associadas à colocação na ordem do dia para apreciação parlamentar. O Presidente do Parlamento Nacional pode permitir debates de emergência a seu critério, com a aprovação da Conferência.

O Presidente do Parlamento Nacional, após consulta com a Conferência, também determina os itens que serão discutidos durante o período da ordem do dia. Isso permite às bancadas parlamentares informarem o Presidente do Parlamento Nacional sobre quais os tópicos que cada um dos partidos gostaria de considerar durante uma próxima sessão plenária. Enquanto o Presidente do Parlamento Nacional tem de ouvir a Conferência, a definição da ordem do dia é em grande parte deixada à sua discrição. No entanto, existem algumas limitações significativas à discricionariedade do Presidente do Parlamento Nacional. Em primeiro lugar, o Presidente do Parlamento tem de seguir a precedência para os itens da ordem do dia previstos no Regimento.

Artigo 52.º
(Sequência das matérias a atender na fixação da ordem do dia)

Na fixação da ordem do dia das reuniões plenárias, o Presidente dá prioridade às matérias segundo a precedência seguinte:

1. Suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sitio e do estado de emergência, nos termos do artigo 25.º da Constituição, e, ainda, autorização para declarar a guerra e fazer a paz.

2. Assuntos do Regimento do Parlamento Nacional.

3. Discussão de propostas e projectos de lei pela ordem seguinte:

    a) Apreciação das propostas da lei do Plano e Orçamento do Estado;

    b) Discussão de leis e tratados sobre matérias que constituam reserva absoluta de competência legislativa do Parlamento Nacional;

    c) Apreciação de decretos-lei aprovados no uso de autorização legislativa;

    d) Discussão de leis e tratados.

4. Assuntos de fiscalização e demais conteúdo político, nos termos seguintes:

    a) Eleições e ratificação de nomeações;

b) Autorização da deslocação do Presidente da República em visita de Estado;

c) Apreciação do Programa do Governo;

d) Votação de moções de rejeição, de votos de confiança ou de moções de censura ao Governo;

e) Deliberação sobre o relatório de actividades do Governo;

f) Deliberação sobre o relatório de execução do Plano e Orçamento do Estado.

Durante alguns instantes, considere a ordem dos itens acima. Situações de crise, como uma declaração de estado de emergência ou de guerra, vêm logicamente em primeiro lugar. As questões relativas do Regimento vêm em segundo lugar, mas antes de tudo o resto porque as alterações ao Regimento afectam a forma como o Parlamento delibera sobre outros assuntos. É dada precedência a legislação directa (projectos e propostas de lei) em relação aos poderes de supervisão do Parlamento. Esta lista fornece uma sinopse útil do trabalho do Parlamento e a posição de um item nesta lista indica a importância do item para o funcionamento do Parlamento. Quanto mais elevada for a posição do item, mais o item está associado ao papel do Parlamento no funcionamento do Estado.

O Presidente do Parlamento Nacional tem de seguir esta ordem ao organizar a ordem do dia. O Presidente do Parlamento Nacional não tem total discrição ao definir a agenda. Tem de respeitar às exigências detalhadas previstas no Regimento ao executar esta tarefa. Se a ordem correcta não for seguida, ou se um Deputado tiver alguma queixa referente à ordem do dia estabelecida pelo Presidente do Parlamento Nacional, pode ser feito um recurso ao plenário.

Além disso, o Governo pode solicitar ao Presidente do Parlamento Nacional para incluir itens na ordem do dia. Se o Governo necessitar que o Parlamento delibere sobre "assuntos de interesse nacional que requeiram uma solução urgente", pode até mesmo pedir prioridade na ordem do dia. O Presidente do Parlamento Nacional, depois de ouvir a Conferência, tem poder discricionário para decidir sobre este tipo de pedido.

É importante relembrar que cada bancada parlamentar de partidos políticos não representados no Governo tem o direito de definir a ordem do dia de uma sessão plenária durante cada sessão legislativa. Desta forma, os partidos minoritários podem forçar a discussão e deliberação sobre temas que a maioria não quer considerar. Os principais partidos, que dominam a Conferência e o Governo, geralmente têm mais influência sobre a ordem do dia. No entanto, pelo menos uma vez por sessão legislativa, um partido minoritário pode forçar o plenário a considerar um item ou itens que considere importantes. Esta é uma forma de executar o direito de oposição democrática.

Presidir às reuniões plenárias

O Presidente do Parlamento Nacional também preside a cada sessão plenária do Parlamento. Para este fim, do Regimento confere ao Presidente do Parlamento Nacional uma série de poderes processuais para manter a ordem durante as sessões plenárias.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 17.º
(Competências do Presidente do Parlamento Nacional)

2. Quanto às reuniões plenárias:

a) Presidir as reuniões plenárias, declarar a sua abertura, suspensão e encerramento e dirigir os respectivos trabalhos;

b) Conceder a palavra aos Deputados e aos membros do Governo e assegurar a ordem dos debates;

c) Conceder permissões aos Deputados para não assistir às sessões;

d) Em geral, assegurar o cumprimento do Regimento e das deliberações do Parlamento

O Presidente do Parlamento Nacional supervisiona e modera as deliberações do Parlamento. O Presidente do Parlamento Nacional abre e fecha cada sessão plenária. O

Presidente do Parlamento Nacional tem de conceder a palavra aos Deputados e aos membros do Governo antes de estes poderem dirigir-se ao plenário, e todos os oradores têm de respeitar o comando do Presidente do Parlamento Nacional quando este a conceder. Mais uma vez, o Presidente do Parlamento Nacional é responsável por garantir o cumprimento do Regimento durante as deliberações do Parlamento.

Tenha sempre em mente que o Presidente do Parlamento Nacional deve cumprir os seus deveres de forma "imparcial" (Regimento, n.º 1 do artigo 14.º). Isto é necessário porque o Presidente do Parlamento Nacional é o árbitro principal no que respeita ao funcionamento do Parlamento de acordo com o Regimento. Qualquer acção do Parlamento que não se encontre em conformidade com o Regimento é ilegal e inválida. Por conseguinte, é fundamental que o Presidente do Parlamento Nacional cumpra o seu papel com imparcialidade e com absoluto respeito pela aplicação neutra do Regimento.

Se um Deputado acreditar que o Regimento não está a ser seguido, ele ou ela pode levantar um **ponto de ordem** com o Presidente do Parlamento Nacional. Um ponto de ordem é uma afirmação formal de que uma dada acção viola o Regimento. O Presidente do Parlamento Nacional tem de decidir sobre se a contestação é válida e, caso seja, como corrigir a transgressão. Se o Presidente do Parlamento Nacional determinar que o ponto de ordem levantado pelo Deputado é inválido, o Deputado pode apelar ao plenário no que respeita à decisão do Presidente do Parlamento Nacional.

Por exemplo, o Presidente do Parlamento Nacional não pode selectivamente dar a palavra aos Deputados durante as deliberações com base na sua fidelidade política pessoal. Da mesma forma, o Presidente do Parlamento Nacional só poderá admitir ou rejeitar projectos ou propostas de lei com base na sua conformidade com o Regimento. O Presidente do Parlamento Nacional não pode rejeitar um projecto ou proposta de lei devido às suas próprias atitudes em relação à legislação proposta. Se o Presidente do Parlamento Nacional abusar dos seus poderes, um Deputado pode apelar ao plenário relativamente à decisão do Presidente.

Admitir projectos de lei

Outro dos poderes básicos do Presidente do Parlamento Nacional envolve a admissão de projectos de lei. Vimos anteriormente que os Deputados e as bancadas parlamentares têm o poder de iniciativa legislativa. Isso significa que eles têm o poder de apresentar propostas de lei para deliberação e votação pelo Parlamento Nacional. Na verdade, a Constituição dá a três intervenientes estatais o poder de iniciar nova legislação.

Constituição de Timor-Leste

Artigo 97.º
(Iniciativa da lei)

1. A iniciativa da lei pertence:

2. Aos Deputados;

3. Às Bancadas Parlamentares;

4. Ao Governo.

A iniciação é o primeiro passo para tornar um projecto legislativo em lei. É quando um novo item é apresentado pela primeira vez ao Parlamento para consideração. Um projecto legislativo iniciado por Deputados ou bancadas parlamentares é chamado de **proposta de lei**, enquanto que um projecto legislativo iniciado pelo Governo é chamado de **projecto de lei**. Note-se que um projecto de lei é diferente de um decreto-lei. Um **decreto-lei** é a legislação aprovada pelo Governo, quer por força de autorização legislativa concedida pelo Parlamento quer pelo Poder Legislativo inerente do Governo. Um projecto de lei é um projecto legislativo iniciado pelo Governo para que o Parlamento delibere sobre o mesmo. O Governo decreta decretos-leis unilateralmente. Quando o Governo inicia um projecto de lei, está a propor legislação que gostaria que o Parlamento aprovasse.

Claro que antes de uma lei poder ser iniciada tem primeiro de ser redigida. Qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos pode redigir um projecto legislativo, mas este não será

considerado pelo Parlamento a menos que um dos intervenientes previstos no artigo 97.º da Constituição o inicie. O autor, ou autores, de um projecto legislativo tem de considerar a finalidade da lei que espera aprovar e como irá dar seguimento a este propósito através de legislação apropriada. Ao elaborar uma lei, os autores devem também estar atentos aos requisitos formais do Regulamento face a um projecto legislativo.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 98.º
(Requisitos formais dos projectos de lei e das propostas de lei)

1. Os projectos e as propostas de lei devem:

   a) Ser redigidos por escrito em qualquer língua oficial, sendo o texto na língua portuguesa o texto base que faz fé relativamente às versões noutras línguas, podendo os Deputados expressar-se em qualquer língua de trabalho;

   b) Ser redigidos sob a forma de artigos, eventualmente divididos em números e alíneas;

   c) Ter um título que traduza o seu objecto principal;

   d) Ser precedido de uma breve justificação ou exposição de motivos.

2. O requisito referido na alínea d) do número anterior implica, no que se refere às propostas de lei e na medida do possível, a apresentação de um preâmbulo que contenha os seguintes requisitos:

   a) Uma memória descritiva das situações sociais, económicas e financeiras a que se aplica;

   b) Uma breve informação sobre os benefícios e as consequências da sua aplicação;

   c) Um resumo da legislação vigente referente ao assunto.

3. Não são admitidos os projectos e as propostas de lei que não preencham os requisitos previstos nas alíneas a) e d) do n.º 1.

Os requisitos formais para projectos legislativos são mínimos e em grande parte dispensam explicações. O projecto deve estar numa linguagem que os Deputados possam ler, organizado, pelo menos, em artigos, e ter um título. Por fim, deve incluir uma breve introdução que explique a finalidade da legislação.

Além destes requisitos formais, nenhuma proposta ou projecto de lei que viole a Constituição podem ser admitidos. Por fim, o artigo 93.º do Regimento exige que "Os Deputados e as bancadas parlamentares não podem apresentar projectos de lei ou propostas de alteração que envolvam, no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento". Por outras palavras, uma vez que um Orçamento tenha sido definido e implementado, não podem haver leis ou alterações que mudem as despesas ou as receitas para esse ano económico.

O Presidente do Parlamento Nacional é responsável por avaliar todas as propostas e projectos de lei iniciados. Se uma iniciativa estiver em conformidade com os requisitos acima, o Presidente do Parlamento Nacional admite a proposta, atribui-lhe um número e remete-a à comissão especializada permanente competente, quando aplicável. O Presidente do Parlamento Nacional deve imediatamente informar o plenário da sua decisão de admitir ou rejeitar uma proposta ou projecto de lei. Os Deputados têm até ao final da sessão plenária seguinte para recorrer dessa decisão. Quando um recurso é apresentado, o Presidente do Parlamento Nacional submete o assunto ao plenário para deliberação e voto conclusivo sobre o mesmo. Se uma proposta ou projecto de lei for rejeitada, esta não pode ser apresentada novamente durante a mesma sessão legislativa.

Se um projecto legislativo for admitido, o processo de definição da ordem do dia, conforme discutido anteriormente, determina quando este irá efectivamente ser apresentado perante o plenário. Se uma proposta ou projecto de lei for admitida, mas não for votada durante a sessão legislativa em que foi iniciada, não tem de ser renovada durante a sessão legislativa seguinte. Esta permanece em aberto para apreciação por parte do Parlamento até ao final da legislatura. Da mesma forma, os projectos de lei admitidos apenas expiram perante a demissão do Governo ou no final da legislatura. Se um projecto legislativo prescrever devido ao final da legislatura ou demissão do Governo, este terá de voltar a ser reiniciado no início da legislatura seguinte.

A Mesa do Parlamento Nacional

Lembre-se de que a primeira responsabilidade enumerada do Presidente do Parlamento Nacional é presidir a Mesa do Parlamento Nacional. Consequentemente, o Presidente do Parlamento Nacional é o Presidente da Mesa. Além do Presidente do Parlamento Nacional, a Mesa é composta por dois Vice-Presidentes, um Secretário e dois Vice-Secretários. Como veremos abaixo, a Mesa existe principalmente para auxiliar o Presidente do Parlamento Nacional no cumprimento das suas funções. Este auxílio consiste basicamente em ajudar o Presidente do Parlamento Nacional na administração diária do Parlamento. O Vice-Presidente, o Secretário e os Vice-Secretários da Mesa são eleitos no início de cada legislatura de entre os Deputados e servem durante toda a legislatura.

A Mesa assiste principalmente o Presidente do Parlamento Nacional no desempenho das funções administrativas necessárias para que o Parlamento funcione numa base diária.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 21.º
(Competência geral da Mesa)

À Mesa do Parlamento compete:

a) Declarar a perda do mandato em que incorrer qualquer Deputado;

b) Assegurar o desempenho dos Serviços de Apoio ao Plenário e às Comissões;

c) Providenciar no sentido de ser dada satisfação aos pedidos de informação e publicações oficiais solicitadas pelos Deputados;

d) Elaborar um relatório semestral sobre o progresso da aplicação das leis e cumprimento dos prazos das respectivas regulamentações;

e) Quaisquer outras funções que se mostrarem pertinentes ao bom desempenho dos trabalhos do Parlamento.

O artigo 21.º transmite a função administrativa da Mesa. Em particular, o poder final previsto para a Mesa no artigo 21.º ilustra o propósito principal da Mesa. De acordo com esta artigo, a Mesa é responsável por "quaisquer outras funções" pertinentes para o "bom desempenho dos trabalhos" do Parlamento. Esta disposição sugere que a Mesa é um órgão de gestão. Tal função é, ou deveria ser, principalmente apolítica. A Mesa é responsável por assegurar uma prestação de serviços de apoio adequados e respostas apropriadas aos pedidos de informação, independentemente das posições políticas do indivíduo ou do grupo que necessite de assistência. A declaração de perda de mandato de um Deputado, conforme discutido anteriormente na secção sobre o mesmo, deve implicar a aplicação rígida do Regimento. Não deve ser politicamente motivada.

O papel apolítico da Mesa corresponde ao estatuto do Presidente do Parlamento Nacional, em relação ao qual se espera que realize e coordene os trabalhos parlamentares de forma "imparcial" (n.º 1 do artigo 14.º do Regimento). A Mesa existe principalmente para auxiliar o Presidente do Parlamento Nacional a gerir a grande variedade de funções administrativas pelas quais o Presidente do Parlamento Nacional é responsável. Os Deputados devem apresentar a maior parte dos seus pedidos e reclamações à Mesa.

A Mesa também ajuda com os deveres processuais do Presidente do Parlamento Nacional. Por exemplo, o Secretário da Mesa é responsável por fornecer a seguinte assistência ao Presidente do Parlamento Nacional.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 24.º
(Competências do Secretário)

Compete ao Secretário:

a) Verificar as presenças nas reuniões plenárias, bem como verificar, em qualquer momento, o quórum e registar as votações;

b) Ordenar as matérias a submeter a votação;

c) Organizar as inscrições dos Deputados e dos membros do Governo que pretendam usar da palavra;

d) Elaborar as súmulas das reuniões plenárias;

Uma vez mais, observe a natureza politicamente neutra destes poderes. Um papel fundamental do Presidente do Parlamento Nacional e da Mesa é manter o funcionamento ordenado do Parlamento numa base diária. Esta função deve ser realizada com distanciamento profissional de qualquer agenda política em particular.

5. Comissões especializadas permanentes

O Parlamento mantém várias comissões permanentes que se especializam em determinadas áreas de governação. As comissões especializadas permanentes dedicam-se a temas de relevância significativa e recorrente de tal forma que necessitam de atenção especializada, por exemplo negócios estrangeiros e política fiscal. Os tópicos que justifiquem uma comissão especializada permanente exigem atenção constante. As actuais comissões especializadas permanentes são as seguintes.

Comissões especializadas permanentes do Parlamento Nacional
Actual, a 29 de Maio de 2011

Comissão A:	Assuntos Constitucionais, Justiça, Administração Pública, Poder Local e Legislação do Governo (12 Membros)
Comissão B:	Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança Nacional (10 Membros)
Comissão C:	Economia, Finanças e Anti-Corrupção (11 Membros)
Comissão D:	Agricultura, Pescas, Floresta, Recursos Naturais e Meio Ambiente (11 Membros)
Comissão E:	Eliminação da Pobreza, Desenvolvimento Rural e Regional e Igualdade de Género (9 Membros)

Comissão F:	Saúde, Educação e Cultura (8 Membros)
Comissão G:	Infra-estruturas e Equipamento Social (7 Membros)
Comissão H:	Juventude, Desporto, Emprego e Formação Profissional (5 Membros)
Comissão I:	Regulamento Interno, Ética e Mandato dos Deputados (5 Membros)

A especialização fornecida pelas comissões especializadas é crucial para a função do Parlamento. O mandato do Parlamento exige que este grupo de funcionários lidem com uma gama excepcionalmente diversa e complexa de assuntos. Consulte a lista de comissões especializadas permanentes apresentadas anteriormente e observe a competência de cada comissão. O Parlamento é responsável pela aprovação de leis respeitantes a todas estas áreas: desde a segurança nacional e negócios estrangeiros à educação e desenvolvimento. Cada uma destas áreas requer uma categoria diferente de especialização. Mesmo um Deputado bem versado em ciências sociais, tal como economia e ciência política, seguramente encontrará questões que estão bem para além da sua competência específica. Uma decisão complicada de investimento em infra-estruturas, por exemplo, poderá exigir um conhecimento profundo de engenharia e de finanças, que está para além das capacidades de um único funcionário eleito. A divisão dos Deputados em comissões especializadas é um dos meios mais importantes de que o Parlamento dispõe para lidar com este problema.

Esta divisão permite aos Deputados dividirem-se em grupos que se especializam em determinadas questões. Os Deputados que compõem cada comissão especializada podem dedicar a maior parte do seu tempo e atenção a questões que se enquadram na competência da sua comissão. As comissões têm o poder de convocar e ouvir especialistas sobre questões relevantes da Administração Pública e da sociedade civil. Eles podem encomendar relatórios ou estudos necessários para considerar adequadamente uma questão. Seria complicado e impraticável exigir a todo o Parlamento que tomasse estas medidas em relação a cada questão da competência ampla do Parlamento. A especialização corrige esta deficiência e leva a uma melhor governação.

Composição

De acordo com o artigo 27.º do Regimento, no início de cada legislatura, o Parlamento deve decidir sobre o número de Deputados a empenharem-se em cada comissão permanente e como distribuir os assentos em cada comissão, entre as diferentes bancadas parlamentares. Isto é feito mediante proposta do Presidente do Parlamento Nacional, após ele ou ela ter consultado a Conferência. Esta distribuição deve, tanto quanto possível, corresponder à representação proporcional de cada bancada parlamentar no Parlamento. A composição das comissões parlamentares baseia-se, portanto, na composição geral do Parlamento, devendo reflectir a mesma. Por exemplo, a um partido com cinquenta por cento dos assentos no Parlamento devem ser dados cerca de cinquenta por cento dos lugares nas diversas comissões especializadas permanentes. Os números exactos devem ser acordados mediante deliberação do Parlamento.

Os assentos nas comissões permanentes, portanto, pertencem às bancadas parlamentares e não a indivíduos. Cada partido é responsável por definir quais dos seus Deputados ocuparão os lugares que lhe são dados e por preencher os lugares nas comissões desocupados por um dos seus Deputados. A nomeação para uma comissão tem a duração da legislatura. Geralmente, um Deputado não pode sentar-se em mais de uma comissão especializada permanente, embora haja uma excepção para pequenas bancadas parlamentares. Um Deputado pode perder o seu lugar numa comissão parlamentar de várias formas, conforme previsto no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 29.º
(Exercício das funções)

…

2. Perde a qualidade de membro da comissão parlamentar o Deputado que:

a) Deixe de pertencer à bancada parlamentar pela qual foi designado;

b) O solicite;

c) Seja substituído na comissão parlamentar, em qualquer momento, pela sua bancada parlamentar;

d) Deixe de comparecer a três reuniões da comissão par-lamentar, por cada sessão legislativa, salvo motivo justificado.

Este artigo destaca como os assentos de uma comissão pertencem a uma bancada parlamentar, em vez de a um Deputado a título individual. O partido pode, a qualquer momento, substituir um dos seus membros por outro no que respeita a qualquer assento parlamentar controlado pelo partido. Além disso, se um Deputado deixar de pertencer ao seu grupo parlamentar, cede o lugar em qualquer comissão parlamentar que ocupe.

A derradeira razão pela qual um Deputado pode perder um assento numa comissão - ausências repetidas - dá enfase à importância do trabalho nas comissões para a função do Parlamento. As regras estritas no que diz respeito à assiduidade, chegam mesmo a ter a sua própria cláusula no Regimento. Três faltas injustificadas resultam na perda por parte do Deputado do assento na comissão pelo período remanescente do mandato. Este mandato rigoroso de assiduidade reflecte o papel crucial que desempenham estas comissões.

Poderes

A função e a finalidade de cada comissão permanente são decididas por deliberação do Plenário no início da legislatura.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 30.º
(Constituição e funcionamento)

1. O Plenário, sob proposta da Mesa, ouvida a Conferência, delibera a constituição das comissões especializadas permanentes, no prazo de cinco dias após a formação das bancadas parlamentares.

2. A designação, o número e a atribuição de competências das comissões especializadas permanentes são definidas na deliberação prevista no número anterior.

A deliberação sobre a constituição de cada comissão especializada permanente ocorre simultaneamente com a deliberação sobre a atribuição de assentos para cada comissão. A deliberação sobre a constituição de cada comissão especializada permanente define a finalidade e poderes conferidos a cada comissão. Assim, a competência e a composição de cada comissão especializada permanente são decididas por todo o plenário no início de cada legislatura.

Uma vez reunida, cada comissão funciona como um parlamento em miniatura. Cada comissão elege os seus dirigentes (presidente, vice-presidente e secretário), estabelece as suas próprias normas de procedimento e é responsável por definir a sua própria agenda. Os membros de uma comissão são por vezes referidos como o secretariado da referida comissão.

As competências gerais das comissões especializadas permanentes são definidas no Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 35.º
(Competências das comissões especializadas permanentes)

São competências das comissões especializadas permanentes:

a) Discutir e dar pareceres sobre os projectos e propostas de lei, propostas de alteração e tratados submetidos ao Parlamento;

b) Apreciar as petições dirigidas ao Parlamento;

c) Inteirar-se dos problemas políticos e administrativos que sejam do seu âmbito e fornecer ao Parlamento, quando este o julgar conveniente, os elementos necessários à apreciação dos actos do Governo;

d) Realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

e) Convocar quaisquer titulares de órgãos da Administração Pública para prestarem informações sobre assuntos inerentes às suas atribuições.

O objectivo principal das comissões especializadas permanentes é deliberar e informar sobre projectos legislativos (projectos e propostas de lei). Quando uma proposta ou projecto de

lei é devidamente iniciada, o Presidente do Parlamento Nacional normalmente remete a proposta à comissão permanente competente na matéria a que respeita a legislação. A grande maioria das propostas de lei e legislação enquadram-se claramente no âmbito da competência de uma comissão especializada permanente. Por exemplo, a Lei 3/2007, a Lei do Serviço Militar, claramente, enquadra-se na competência da Comissão B: Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança Nacional.

A comissão competente tem, então, de avaliar o projecto legislativo e de produzir um relatório oficial sobre o item. Para tal, a comissão pode convocar e interrogar qualquer membro da Administração Pública que possa fornecer informações sobre o assunto. A comissão também pode contactar autoridades civis, incluindo consultores, profissionais e membros de organizações da sociedade civil que sejam especialistas na matéria legislativa em discussão. Outros Deputados, o Governo e os assessores das bancadas parlamentares também podem assistir e, em certa medida, participar nas reuniões das comissões.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 77.º
(Colaboração ou presença de outros Deputados, membros do Governo e assessores)

1. Qualquer Deputado pode assistir às reuniões das comissões que não integre e, se a comissão o autorizar, participar nos respectivos trabalhos, sem direito a voto.

2. Os membros do Governo podem requerer a sua audição nas reuniões das comissões.

3. Os assessores das bancadas parlamentares podem assistir às reuniões das comissões.

Note que embora os membros que não façam parte da comissão possam assistir e contribuir para as reuniões da comissão, somente os Deputados com assento na comissão estão autorizados a votar nas deliberações da comissão.

A fim de assegurar que as comissões podem executar correctamente as suas responsabilidades, são-lhes concedidas as seguintes capacidades adicionais.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 79.º
(Poderes das comissões)

As comissões podem proceder a quaisquer diligências necessárias ao bom exercício das suas funções, nomeadamente:

a) Proceder a estudos;

b) Requerer informações ou pareceres;

c) Solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos;

d) Realizar audiências públicas;

e) Requisitar e contratar especialistas para coadjuvar nos seus trabalhos desde que autorizados pelo Presidente e por deliberação do Plenário do Parlamento;

f) Efectuar missões de informação ou de estudo

Esta é uma lista não exaustiva do tipo de ferramentas que uma comissão poderá usar para chegar a um parecer fundamentado a respeito de uma proposta ou projecto de lei que foi remetida. É importante ter em conta que somente a contratação de especialistas requer aprovação fora da comissão, principalmente devido ao custo. Claro que também são dados às comissões recursos financeiros para pagar a pessoal administrativo apropriado e aos serviços de apoio necessários para a realização do seu trabalho.

Uma comissão também pode optar por realizar audiências públicas sobre uma assunto antes da apreciação da comissão. A audiência pública é uma reunião da comissão aberta a qualquer autoridade pública e da sociedade civil, que deseje abordar a comissão no que respeita à matéria legislativa em apreciação, bem como qualquer assunto de interesse público relevante que se relacione com a à área específica da comissão de trabalho. A comissão tem o poder exclusivo de determinar a realização de uma audiência pública.

Uma vez que a comissão tenha considerado exaustivamente um projecto legislativo, esta tem de emitir um relatório e um parecer oficial sobre o assunto. Este relatório é referido como "apreciação inicial" da comissão. O Presidente do Parlamento Nacional estabelece o prazo para

este relatório, quando remete o projecto legislativo para a comissão, embora a comissão possa solicitar uma prorrogação. O conteúdo deste relatório é regido pelo Regimento.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 34.º
(Relatório e relatores)

1. Os relatórios deverão conter, na medida do possível, os seguintes dados:

   a) Análise sucinta dos factos, situações e realidades que lhe respeitem;

   b) Esboço histórico dos problemas suscitados;

   c) Enquadramento legal ou doutrinário do tema em debate;

   d) Consequências previsíveis da aprovação do diploma normativo em causa e dos eventuais encargos com a respectiva aplicação;

   e) Referência aos contributos recebidos das entidades que tenham interesse nas matérias em apreciação;

   f) Conclusões e parecer;

   g) Posição sumária das bancadas parlamentares face a ma-téria em apreço.

2. Os relatórios terão a indicação da iniciativa ou matéria e deverão ser assinados pelo presidente da comissão e relator ou relatores.

3. O presidente, para cada assunto a submeter ao Plenário, pode designar um ou mais relatores, podendo ainda designar relator próprio para cada uma das respectivas partes quando o assunto referido aconselhar à sua divisão.

4. O conteúdo do relatório é da responsabilidade do Deputado relator.

5. Apenas as conclusões, recomendações e parecer do relatório podem ser alterados e votados pela comissão.

O relatório emitido pela comissão é muito importante. O relator, para cada parte do projecto legislativo em análise pela comissão, tem de avaliar e resumir cuidadosamente todos os factores relevantes para a legislação, conforme disposto no n.º 1 do artigo 34.º. Outros Deputados

que não tenham tempo nem capacidade para investigar o assunto em questão podem depender em grande parte deste relatório para chegar às suas próprias conclusões sobre um projecto legislativo. O relatório da comissão apresenta uma conclusão sucinta sobre um projecto legislativo com base na evidência disponível para a comissão. Esta conclusão tipicamente inclui uma recomendação sobre se o Parlamento deve ou não aprovar a legislação em questão. A recomendação da comissão é, muitas vezes, um factor decisivo para saber se uma proposta ou projecto de lei se torna lei.

Ainda assim, a emissão de um relatório elaborado pela comissão não é um requisito para uma proposta ou projecto de lei ser apresentado em plenário para deliberação. Normalmente, é esperado, mas a falta de tal relatório dentro do prazo estabelecido pelo Presidente do Parlamento Nacional não exclui o item de ser apresentado ao plenário para apreciação geral. Após a emissão do relatório sobre a legislação por parte da comissão, o projecto de lei é apresentado ao plenário para deliberação e votação no que respeita às características gerais da legislação.

Mas o papel da comissão ainda não está completo. A discussão geral e a votação são limitados pelos princípios e pelo sistema do projecto legislativo.

Regimento do Parlamento Nacional

Artigo 105.º
(Início da discussão)

1. A discussão na generalidade incide sobre os princípios e o sistema de cada projecto ou proposta de lei.

2. A discussão compreende a apresentação da iniciativa pelo seu autor, por um período de 15 minutos, a apresentação das conclusões do relatório e parecer pelo relator, por um período de 10 minutos, e um período de perguntas e respostas produzidas pelos Deputados das bancadas parlamentares respectivamente.

3. A discussão pode ser abreviada ou prorrogada por decisão do Presidente, ouvida a Conferência de Representantes das Bancadas parlamentares.

Artigo 107.º
(Votação)

1. A votação na generalidade versa sobre cada projecto ou proposta de lei.

2. Aprovado na generalidade, o projecto ou proposta de lei pode baixar à comissão competente em razão da matéria para apreciação e votação na especialidade.

A discussão sobre os pontos gerais limita-se assim ao objectivo geral abstracto da proposta ou projecto de lei e aos mecanismos previstos para atingir esse fim. Essencialmente, o Parlamento deve considerar a proposta ou projecto de lei na sua totalidade, e decidir se suporta o objectivo global do projecto legislativo e os meios escolhidos para efectivar esse objectivo. Neste ponto, o plenário não considera os pormenores da proposta ou projecto de lei, tais como a redacção particular de um determinado artigo. Após esta discussão, o Parlamento vota como um todo na aprovação ou rejeição do projecto legislativo em geral, sem alterar nenhuma linguagem específica contida no projecto de lei. Se o projecto for rejeitado, não poderá ser novamente apresentado até á sessão legislativa seguinte (Constituição, n.º 3 do artigo 97.º).

Se o projecto legislativo for aprovado, os princípios gerais e os mecanismos do projecto legislativo são aprovados, mas a redacção específica tem ainda de ser decidida. Neste ponto, o projecto de lei pode ser remetido à comissão competente para apreciação de pontos específicos. Se o projecto de lei se relacionar com um assunto mencionado nos n.ºs 2 ou 3 do artigo 95.º da Constituição, a deliberação e a votação em pontos específicos deve realizar-se numa sessão plenária, em vez de numa sessão da comissão. Mas o Parlamento pode votar para permitir que a comissão realize a apreciação específica da legislação. A votação em pontos específicos centra-se na redacção exacta do projecto de lei. Nesta altura os Deputados poderão propor a alteração de diversos aspectos da legislação através da introdução de alterações. O plenário ou a comissão podem, então, ter uma votação em separado para cada artigo, parágrafo, ou até mesmo sub-parágrafo da legislação. Se a proposta ou projecto de lei estiver a alterar uma lei já existente, somente os artigos do projecto de lei existente que sejam alterados pelo projecto legislativo estão abertos a discussão.

Uma vez que a deliberação e a votação sobre pontos específicos esteja concluída, o plenário realiza uma votação final global da proposta de lei. Neste ponto não são permitidas mais alterações ao texto e o plenário tem de votar para aprovar ou rejeitar o projecto de lei na sua totalidade. Se o projecto legislativo for aprovado, é remetido à comissão para a "redacção final" (n.º 1 do artigo 112.º do Regimento). A comissão tem cinco dias para decidir sobre a redação final e não pode alterar o sentido legislativo do projecto legislativo. Nesta fase, a comissão limita-se "a aperfeiçoar a sistematização do texto e o seu estilo" (n.º 2 do artigo 112.º).

Uma vez que a comissão determine o texto final da proposta de lei, a proposta é enviada ao Presidente do Parlamento Nacional. Se algum Deputado não concordar com a linguagem final escolhida pela comissão, pode apresentar uma reclamação ao Presidente do Parlamento Nacional. Pode-se recorrer da decisão do Presidente do Parlamento Nacional sobre a reclamação perante o plenário. Se não houverem reclamações ou se todas as reclamações tiverem sido resolvidas, a legislação é assinada pelo Presidente do Parlamento Nacional e enviada para o Presidente da República para promulgação e publicação.

A discussão acima destaca o importante papel das comissões no processo legislativo. Este processo é cíclico, o que significa que grande parte da legislação vai alternar entre o plenário e a comissão competente várias vezes. Este processo destina-se a promover um consenso, uma vez que as bancadas parlamentares minoritárias têm muitas vezes mais poder nas comissões do que no plenário. Quando há apenas cinco membros numa comissão, por exemplo, será mais fácil para um único indivíduo que é membro de um partido minoritário parlamentar ser ouvido na comissão do que perante toda a assembleia (que tem até 65 membros). No entanto, alguns actos legislativos especiais não são apresentados perante as comissões. Mas em geral, a legislação mais comum vai depender muito do trabalho das comissões permanentes.

Comissões Ad Hoc e inquéritos

O Parlamento Nacional tem também o poder de estabelecer comissões *ad hoc*. Estas comissões funcionam como as comissões permanentes e estão organizadas de modo similar para tratar de um problema particular. Mas as comissões *ad hoc* são temporárias. Estas são criadas

para tratar de um problema que não seja recorrente nem permanente. Consequentemente, as comissões *ad hoc*, dissolvem-se uma vez que tenham concluído o seu trabalho.

Por exemplo, o Parlamento criou uma comissão *ad hoc* para avaliar e aprovar o projecto de lei do código civil de Timor-Leste. Uma vez que não é necessário elaborar um novo código todos os anos, essa comissão só foi necessária durante o tempo que levou a redigir o código. Consequentemente, a comissão *ad hoc* criada para elaborar um código civil dissolveu-se quando o código foi concluído e decretado. Enquanto existiu, funcionava tal como uma comissão permanente. As comissões *ad hoc* podem ser criadas para a realização de inquéritos parlamentares. Os inquéritos parlamentares são iniciados para "vigiar o cumprimento da Constituição e das leis e apreciar actos do Governo e da Administração" (n.º 1 do artigo 161.º do Regimento). Assim, se os Deputados tiverem razão para acreditar que o Governo está a agir de forma ilegal, podem constituir uma comissão *ad hoc* para investigar a possível irregularidade. Uma comissão de inquérito é formada para examinar um caso concreto de má conduta e pode convocar e questionar membros do Governo para determinar a existência de alguma conduta ilícita. Uma vez que o inquérito esteja concluído, a comissão *ad hoc* encarregue de conduzir o inquérito deixa de ser necessária e é dissolvida.

6. A Comissão Permanente do Parlamento Nacional

A Comissão Permanente é única no sentido em que é a única comissão especificamente designada na Constituição, na alínea c) do n. 4 do artigo 95.º. A Comissão Permanente, essencialmente, reúne-se sempre que o Parlamento Nacional não esteja em sessão.

Constituição

Artigo 102.º
(Comissão Permanente)

1. A Comissão Permanente funciona durante o período em que se encontrar dissolvido o Parlamento Nacional, nos intervalos das sessões e nos restantes casos previstos na Constituição.

Neste sentido, a Comissão Permanente pode ser pensada como um Parlamento em miniatura, que apenas se reúne quando o Parlamento (o plenário) não se encontra reunido. Quando o Parlamento não está em sessão, a Comissão Permanente serve como representante do Parlamento. Ela existe para que um grupo de legislativos possa actuar em nome de todo o plenário caso surja uma exigência que necessite de acção legislativa e não haja tempo suficiente para que todo o plenário se reúna. No entanto, os seus poderes são estritamente limitados, como veremos a seguir. Mas primeiro, vamos analisar a composição da Comissão Permanente.

Composição

A composição da Comissão Permanente é atribuída pela Constituição.

Constituição

Artigo 102.º
(Comissão Permanente)

…

2. A Comissão Permanente é presidida pelo Presidente do Parlamento Nacional e composta pelos Vice-Presidentes e por Deputados indicados pelos partidos, de acordo com a respectiva representatividade no Parlamento.

O Regimento descreve também a composição da Comissão Permanente. O Presidente do Parlamento Nacional é o Presidente da Comissão Permanente e é assistido pelos dois Vice-Presidentes da Mesa (os Vice-Presidentes nomeados na Constituição). Os outros assentos na Comissão Permanente são divididos entre as bancadas parlamentares, de acordo com a representação proporcional de cada partido político no Parlamento. Assim, os assentos restantes na Comissão Permanente, tal como os assentos nas comissões especializadas permanentes, pertencem às bancadas parlamentares e não aos Deputados a título individual. O Presidente do Parlamento Nacional e os dois Vice-Presidentes são a única excepção, na medida em que são eleitos pelos seus pares e têm lugar na Comissão Permanente por virtude da sua posição. O número exacto de Deputados que integram a Comissão Permanente não está previsto na

Constituição nem no Regimento. Este irá variar dependendo do número e da representação proporcional dos partidos políticos no Parlamento.

Poderes

Em primeiro lugar, é importante ter em conta que a Comissão Permanente não pode aprovar legislação. Isso é o mandato do Parlamento na sua totalidade e, portanto, está reservado a toda a assembleia. Na verdade, muitas das funções da Comissão Permanente são burocráticas ou cerimoniais, como veremos abaixo. No entanto, a Comissão Permanente exerce poderes importantes embora limitados. A Constituição enumera os poderes da Comissão Permanente no n.º 3 do artigo 102.º. O Regimento prevê uma lista ligeiramente maior, que inclui todos os poderes mencionados na Constituição, bem como alguns poderes adicionais.

Artigo 40.º
(Competência)

Compete à Comissão Permanente o seguinte:

a) Acompanhar a actividade do Governo e da Administração;

b) Coordenar as actividades das comissões do Parlamento;

c) Promover a convocação do Parlamento sempre que tal se mostre necessário;

d) Preparar e organizar as sessões plenárias do Parlamento;

e) Dar assentimento à deslocação do Presidente da República nos termos do artigo 80.º da Constituição;

f) Dirigir as relações entre o Parlamento Nacional e os parlamentos e instituições análogas de outros países;

g) Autorizar a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;

h) Autorizar a declaração de guerra e feitura da paz;

i) Exercer os poderes do Parlamento relativamente ao mandato dos Deputados, sem prejuízo da competência própria do Presidente e da comissão competente em

razão da matéria;

j) Preparar a abertura da sessão plenária;

k) Coordenar o funcionamento das comissões durante os períodos de suspensão da sessão legislativa, se tal for necessário ao bom andamento dos seus trabalhos;

l) Decidir as reclamações sobre inexactidões de redacção do texto final dos decretos e resoluções do Parlamento.

Note-se que a Comissão Permanente está expressamente autorizada a exercer a autoridade normalmente reservada ao plenário em apenas três situações específicas. Pode autorizar uma viagem do Presidente da República, autorizar a declaração de estado de sítio ou de emergência e autorizar uma declaração de guerra e de feitura de paz.

A primeira situação, autorizando de viagem do Presidente da República, vem directamente do artigo 80.º da Constituição. O artigo 80.º exige que o Presidente da República obtenha o consentimento do Parlamento Nacional *ou da sua Comissão Permanente* para qualquer ausência do território nacional. Nesta situação, uma governação eficiente exige que a Comissão Permanente seja capaz de exercer este poder do Parlamento Nacional. Esta autorização não é normalmente controversa e, assim, o inconveniente de exigir que todo o Parlamento Nacional se reúna com o único objectivo de autorizar o Presidente da República a se ausentar do país supera a necessidade de cumprir as formalidades legislativas habituais. Consequentemente, a Comissão Permanente pode fornecer essa autorização em vez do Parlamento.

As restantes situações, a autorização da declaração de estado de sítio, de emergência, de guerra, ou de paz, são todas necessárias devido à necessidade do Estado de responder com rapidez em tempos de crise. Leva tempo para que todo o Parlamento Nacional se reúna e delibere sobre uma questão. Se o país estiver sob ataque ou estiver envolvido num desastre grave, é perigoso evitar que o Estado responda até que o Parlamento se possa reunir e deliberar sobre o assunto. Assim, a necessidade de acção rápida em caso de emergência permite que a Comissão Permanente autorize uma acção executiva que de outra forma iria requerer a autorização de todo o Parlamento.

No entanto, é importante ter em conta que a autorização da Comissão Permanente é apenas uma substituição temporária da autorização do Parlamento. Se a Comissão Permanente autorizar qualquer uma das declarações acima, a autorização tem de ser confirmada pelo Parlamento durante a sua primeira sessão plenária após a autorização da Comissão Permanente. Esta sessão plenária deve ocorrer pouco tempo após a Comissão Permanente ter dado a sua autorização, visto que a Comissão Permanente é um dos intervenientes estatais que é capaz de convocar sessões extraordinárias do Parlamento. Lembre-se de que as sessões extraordinárias são reuniões do plenário que ocorrem fora do período normal de trabalho. No caso de a Comissão Permanente ter de autorizar um estado de sítio, de emergência, de guerra, ou de paz, espera-se que esta também convoque uma sessão extraordinária do Parlamento para deliberar sobre a autorização o mais rápido possível.

III. PODERES

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Compreender e distinguir entre as duas formas que o Parlamento tem de exercer o seu Poder Legislativo através de legislação directa e da delegação de autoridade legislativa ao Governo
- Compreender as restrições da capacidade do Parlamento de delegar o Poder Legislativo ao Governo
- Compreender as salvaguardas que protegem a supremacia legislativa do Parlamento quando delega Poder Legislativo ao Governo
- Examinar alguns dos mais importantes poderes de supervisão do Parlamento e a relevância destes poderes para a separação de poderes no Estado timorense
- Compreender quando e como o Parlamento pode demitir o Governo

O Parlamento Nacional é o órgão legislativo supremo do Estado timorense. É o principal responsável pela promulgação de legislação que promove os interesses do povo timorense. Para que o Parlamento realize esse amplo mandato legislativo, exerce amplos poderes legislativos. Mas o Parlamento exerce também muitos poderes importantes que lhe permitem verificar e equilibrar os outros órgãos de soberania do Estado timorense. Nesta secção, examinaremos alguns dos poderes mais importantes, directos e de supervisão, que são exercidos pelo Parlamento Nacional.

Começaremos com o poder directo legislativo do Parlamento Nacional. O Poder Legislativo do Parlamento pode ser dividido em duas categorias. Em primeiro lugar, o Parlamento pode promulgar directamente leis que sejam da sua competência Constitucional, a fim de promover os interesses de política interna e externa do povo timorense. Em segundo lugar, o Parlamento pode autorizar o Governo a emitir decretos que têm força de lei ("decretos-lei"). A primeira destas duas categorias é o exercício mais directo e comumente compreendido do mandato legislativo do Parlamento. Na prática, no entanto, a segunda categoria é o método mais frequente empregue pelo Parlamento para cumprir o seu mandato. A delegação da autoridade

legislativa está relacionada com uma categoria separada de poder exercido pelo Parlamento: a supervisão do exercício do Poder Legislativo do Governo ("apreciação parlamentar").

Antes de prosseguir, é importante ter em conta que a distinção entre leis promulgadas pelo Parlamento e leis emitidas como decretos-lei do Governo consiste numa questão de forma, não de substância. Estes são simplesmente meios diferentes para realizar o mesmo fim. Cada um tem os seus diferentes processos processuais e estes procedimentos são fundamentais para preservar a separação de poderes. No entanto, depois de devidamente decretados, cada forma tem plena força de lei.

1. Poder Legislativo directo do Parlamento

O exercício mais simples do mandato legislativo do Parlamento ocorre quando o Parlamento promulga legislação directamente. O artigo 95.º da Constituição enumera os assuntos com respeito aos quais o Parlamento Nacional tem competência para legislar.

Constituição

Artigo 95.º
(Competência do Parlamento Nacional)

1. Compete ao Parlamento Nacional legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país.

2. Compete exclusivamente ao Parlamento Nacional legislar sobre:

   a) As fronteiras da República Democrática de Timor-Leste, nos termos do artigo 4.º;

   b) Os limites das águas territoriais e da zona económica exclusiva e os direitos de Timor-Leste à zona contígua e plataforma continental;

   c) Símbolos nacionais, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º;

   d) Cidadania;

   e) Direitos, liberdades e garantias;

   f) Estado e capacidade das pessoas e direito da família e das sucessões;

g) A divisão territorial;

h) A lei eleitoral e o regime do referendo;

i) Os partidos e associações políticas;

j) Estatuto dos Deputados;

k) Estatuto dos titulares dos órgãos do Estado;

l) As bases do sistema de ensino;

m) As bases do sistema de segurança social e de saúde;

n) A suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;

o) A política de defesa e segurança;

p) A política fiscal;

q) Regime orçamental.

O n.º 1 do artigo 95.º concede um amplo conjunto de poderes legislativos ao Parlamento Nacional. Qualquer legislação que afecte as "questões básicas" da "política interna e externa" de Timor-Leste é da competência legislativa do Parlamento. Isto significa que o Parlamento pode aprovar toda e qualquer legislação que considere necessária para a boa governação.

Note-se que a Constituição concede ao Parlamento poder *exclusivo* sobre as questões no n.º 2 do artigo 95.º. Isto significa que as leis respeitantes a estas áreas só podem e devem ser exercidas pelo Parlamento e não podem ser delegadas. Assim, o n.º 2 do artigo 95.º limita a capacidade do Parlamento de delegar a sua autoridade legislativa ao Governo. Por outras palavras, o Governo não pode emitir decretos-leis sobre as questões dispostas no n.º 2 do artigo 95.º, com ou sem autorização legislativa. As leis que afectem as matérias no n.º 2 do artigo 95.º têm de ser aprovadas directamente pelo Parlamento.

Por exemplo, quando o Parlamento aprovou legislação que definia as fronteiras marítimas de Timor-Leste (Lei 07/2002), fê-lo de acordo com a alínea b) do n.º 2 do artigo 95.º. No entanto, esta legislação já estava constitucionalmente autorizada ao abrigo do n.º 1 do artigo 95.º, uma vez que a definição de fronteiras marítimas é uma questão básica da política interna e externa. Mas como a definição desses limites é uma questão reservada exclusivamente ao Parlamento nos termos do n.º 2 do artigo 95.º, o Parlamento não poderia ter autorizado o Governo a promulgar um acto legislativo semelhante sob a forma de um decreto-lei. Isto é o que se pretende dizer quando se refere que as matérias ao abrigo do n.º 2 do artigo 95.º estão reservadas exclusivamente ao Parlamento.

Em qualquer caso, o Parlamento pode exercer seu direito legislativo directo sobre qualquer matéria que diga respeito a uma questão básica de governação. É importante ter em conta, no entanto, que o Poder Legislativo do Parlamento tem também limites. Esta concessão de ampla autoridade legislativa está sujeita a diversas limitações importantes, que são discutidas na secção sobre "Limites", abaixo.

Mas a situação mais interessante e frequente surge quando, em vez disso, o Parlamento escolhe deixar o Governo aprovar leis que estão presumivelmente no âmbito da competência do Parlamento. Isto é referido como uma delegação de autoridade legislativa. Já vimos como o n.º 2 do artigo 95.º da Constituição limita a capacidade do Parlamento de delegar a sua autoridade ao Governo. Mas o n.º 2 do artigo 95.º da Constituição não é o único limite sobre as matérias aceitáveis dos decretos-leis do Governo. Como veremos na secção seguinte, os temas específicos em relação aos quais o Parlamento pode autorizar o Governo a emitir decretos-leis são apresentados de forma detalhada no artigo 96.º da Constituição.

2. Delegação parlamentar da autoridade legislativa (Autorização Legislativa)

A Constituição confere ao Parlamento permissão expressa para delegar algumas funções legislativas ao Governo. Isto permite que o Governo promulgue decretos que têm força de lei em áreas sobre as quais o Parlamento tem autoridade primária. Esta delegação serve o interesse de uma governação eficiente. Quando o Parlamento concede ao Governo autorização legislativa, o Parlamento cede parte dos seus próprios poderes ao Poder Executivo. Devido à importância de

manter o equilíbrio correto de poderes entre os diversos ramos, existem inúmeras salvaguardas que protegem a supremacia básica do Parlamento no que respeita à legislação.

Restrições de matérias

A primeira dessas restrições diz respeito à matéria objecto de uma concessão proposta de autorização legislativa. O artigo 96.º da Constituição enumera as áreas específicas em relação às quais o Parlamento pode conceder ao Governo a autoridade para fazer decretos-lei.

Constituição

Artigo 96.º
(Autorização legislativa)

1. O Parlamento Nacional pode autorizar o Governo a legislar sobre as seguintes matérias:

   a) Definição de crimes, penas, medidas de segurança e respectivos pressupostos;

   b) Definição do processo civil e criminal;

   c) Organização judiciária e estatuto dos magistrados;

   d) Regime geral da função pública, do estatuto dos funcionários e da responsabilidade do Estado;

   e) Bases gerais da organização da administração pública;

   f) Sistema monetário;

   g) Sistema financeiro e bancário;

   h) Definição das bases de uma política para a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável;

   i) Regime geral de radiodifusão, televisão e demais meios de comunicação de massas;

   j) Serviço militar ou cívico;

k) Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública;

l) Meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como critérios de fixação, naqueles casos, de indemnizações.

O n.º 2 do artigo 95.º (discutido anteriormente), n.º 1 do artigo 96.º (acima) e n.º 3 do artigo 115.º (abaixo), criam três categorias de matérias em relação às quais o Governo pode procurar aprovar decretos-lei. A primeira categoria, os tópicos apresentados no n.º 2 do artigo 95.º, são matérias em relação às quais o Governo nunca poderá emitir um decreto-lei. A segunda categoria, os tópicos apresentados no n.º 1 do artigo 96.º, são matérias em relação às quais o Governo poderá emitir decretos-leis, mas apenas após receber autorização legislativa por parte do Parlamento. Os decretos-lei que se enquadram nesta categoria são ainda objecto de apreciação parlamentar.

Constituição

Artigo 115.º
(Competência do Governo)

(3.) É da exclusiva competência legislativa do Governo a matéria respeitante à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração directa e indirecta do Estado.

A terceira categoria consiste em todos os tópicos que se enquadrem no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição. Estas são matérias em relação às quais o Governo tem competência exclusiva para emitir decretos-lei. De acordo com n.º 1 do artigo 98.º da Constituição, os decretos-lei emitidos ao abrigo do n.º 3 do artigo 115.º não necessitam de autorização legislativa e não são objecto de apreciação parlamentar formal. Para facilidade de referência, as três categorias são apresentadas e descritas na tabela seguinte.

Tabela 1

Categoria	**Artigo da Constituição**	**Tipo de Matéria**	**Quando pode o Governo emitir Decretos-Lei sobre estas matérias?**
Primeiro	95.º (2)	Matérias reservadas exclusivamente ao Parlamento	Nunca. O Parlamento não pode autorizar o Governo a aprovar decretos-lei sobre estes temas.
Segundo	96.º (1)	Matérias sobre as quais o Parlamento pode conceder autorização legislativa ao Governo	Somente após receber autorização legislativa do Parlamento. Estes decretos-lei são objecto de apreciação parlamentar.
Terceiro	115.º (3)	Matérias reservadas exclusivamente ao Governo	Sempre. O Governo não precisa de pedir autorização para aprovar decretos-lei sobre estes temas.

A distinção entre estas três categorias é fundamental para a compreensão do Poder Legislativo que o Parlamento partilha com o Governo. Se o Governo pedir autorização para aprovar um decreto-lei numa área que se enquadre na primeira categoria, o Parlamento está constitucionalmente proibido de dar essa autorização. Isto aplica-se mesmo se a maioria do Parlamento for a favor da concessão do pedido. O partido ou coligação de partidos que tem maioria no Parlamento controla efectivamente o Governo. Sem essa restrição à delegação de Poder Legislativo ao Governo, a maioria poderia neutralizar o direito de oposição democrática simplesmente dando toda a competência do Parlamento Nacional ao Governo através de autorizações legislativas. Em vez disso, algumas questões que são centrais para o mandato do Parlamento não podem ser delegadas ao Governo. Estas questões permanecem sujeitas aos procedimentos legislativos normais, que garantem o direito à oposição democrática.

Em alternativa, quando o Governo emite decretos-lei sobre tópicos da sua competência exclusiva, a terceira categoria, o Parlamento não mantém qualquer verificação directa sobre estes decretos. Esta categoria contém tópicos sobre os quais o Governo tem competência inerente. Por conseguinte, esta categoria não é uma cedência permanente de autoridade parlamentar ao Governo. Em vez disso, ela protege um conjunto de poderes inerentes à função do Governo contra a intrusão do Parlamento.

Assim, é importante destacar uma quarta categoria de decretos-lei que podem ser emitidos pelo Governo: decretos-lei emitidos sobre questões que vão além das matérias reservadas ao Parlamento (artigos 95.º e 96.º da Constituição). A Constituição não têm uma disposição geral que dê ao Governo o poder de promulgar legislação em todos os tópicos e matérias que não estejam reservados ao Parlamento. No entanto, a interpretação da Constituição no que diz respeito à divisão dos poderes legislativos entre o Parlamento e o Governo é que em relação a matérias que vão para além das que estão reservadas ao Parlamento, tanto o Parlamento como o Governo podem legislar. A prática constitucional nos últimos dez anos reflecte esta interpretação, com a emissão por parte do Governo de decretos-lei em matérias diversas sem qualquer pronunciamento contrário por parte do Parlamento. Os poderes legislativos do Governo também foram reconhecidos pelo Tribunal de Recurso numa decisão emitida a 19 de Junho de 2009 (Processo Constitucional 01/2009).

Os decretos-lei aprovados pelo Governo que se enquadrem nesta quarta categoria são objecto de apreciação parlamentar tal como os decretos-lei emitidos ao abrigo de uma autorização do Parlamento.

Quanto à segunda categoria de decretos-lei do Governo, os que sejam emitidos de acordo com autorização parlamentar, são necessárias salvaguardas adicionais para preservar a supremacia legislativa do Parlamento. Antes de os abordar, no entanto, considere por momentos o exemplo seguinte, que testa a sua capacidade de distinguir as quatro categorias de legislação.

Perguntas

A lei do Processo Penal em Timor-Leste constitui um bom exemplo da autorização legislativa em acção. De acordo com a alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º da Constituição, o Parlamento aprovou a Lei 15/2005 ("Autorização Legislativa em Matéria de Processo Penal"). Esta lei deu autorização ao Governo para aprovar um Código de Processo Penal e revogar legislação já em vigor que pudesse entrar em conflito com o novo código. De acordo com esta autorização, o Governo promulgou o Decreto-Lei n.º 13/2005 ("Aprova o Código de Processo Penal"). Este decreto-lei aprovou, publicou e fez entrar em vigor o Código de Processo Penal de Timor-Leste. Esta lei enquadra-se claramente na segunda categoria de decretos-lei. Este decreto-

lei foi autorizado pela alínea b) do artigo 96.º da Constituição, mas apenas nos termos de uma concessão de autorização legislativa por parte do Parlamento.

Abaixo é apresentada uma selecção de leis identificadas por título e uma breve descrição do objecto e do âmbito da legislação. Com base apenas nesta informação e na sua compreensão dos artigos 95.º, 96.º, e 115.º (3) da Constituição, tente determinar:

a) Se o Parlamento, o Governo ou ambos poderiam ter decretado a legislação;

b) Se o Governo podia ter decretado a legislação através de um decreto-lei, se o Governo foi obrigado a obter autorização legislativa do Parlamento antes de aprovar o decreto-lei?

Vamos começar com um exemplo:

Lei de amostra: Aprova o Código de Processo Penal: esta lei publica e faz entrar em vigor o Código de Processo Penal para Timor-Leste.

Resposta de amostra:

a) Tanto o Parlamento como o Governo poderiam promulgar esta legislação. A alínea b) do n.º 1 do artigo 96.º permite ao Parlamento autorizar o Governo a legislar sobre a definição de processo penal. É importante relembrar que os itens contidos no artigo 96.º são presumivelmente da competência do Parlamento. Com relação aos tópicos neste artigo, o Parlamento pode autorizar o Governo a aprovar leis no que respeita às matérias apresentadas, mas o Parlamento pode também aprovar a sua própria legislação sobre estes temas. Neste caso, o Parlamento podia promulgar um código de processo penal nos termos do n.º 1 do artigo 95.º, pois esta é uma questão básica da política interna. No entanto, uma vez que este tema também está previsto no artigo 96.º, o Parlamento podia permitir ao Governo aprovar um código de processo penal, que sabemos ter sido o que o Parlamento optou por fazer em 2005. Este tópico enquadra-se na segunda categoria de matérias, tal como estabelecido na Tabela 1.

b) *Para o Governo promulgar um código de processo penal, teria primeiro de ter autorização legislativa da parte do Parlamento. Consequentemente, o Código de Processo Penal decretado pelo Governo permanece sujeito à apreciação parlamentar.*

1) Lei da Cidadania: estabelece condições para a concessão, perda e reaquisição da cidadania timorense.

2) Lei dos Gabinetes Ministeriais: estabelece a composição, a estrutura e as funções dos gabinetes dos membros do Governo.

3) Liberdade de Reunião e de Manifestação: define o regime jurídico para o exercício do direito de realizar reuniões e manifestações em locais públicos ou em locais abertos ao público.

4) Licenciamento de Actividades Comerciais: estabelece regras para o exercício de actividades comerciais.

Respostas e Explicações

1) a) Apenas o Parlamento poderia promulgar esta legislação. Leis que afectam a cidadania estão incluídas no n.º 2 do artigo 95.º, leis que são exclusivamente da competência do Parlamento.

b) Uma vez que esta lei é da competência exclusiva do Parlamento, o Governo não pode pedir e o Parlamento não pode dar autorização ao Governo para promulgar esta lei como decreto-lei.

2) a) Esta lei é da competência exclusiva do Governo, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º. Compete exclusivamente à capacidade do Governo de estabelecer a sua estrutura e organização internas.

b) Uma vez que esta lei é da competência exclusiva do Governo, o Governo não precisou de obter a autorização legislativa antes de promulgar este decreto-lei.

3) a) Apenas o Parlamento poderia promulgar esta legislação. Leis relativas aos direitos, liberdades e garantias estão incluídas no n.º 2 do artigo 95.º, leis que são exclusivamente da competência do Parlamento.

b) Uma vez que esta lei é da competência exclusiva do Parlamento, o Governo não pode pedir e o Parlamento não pode dar autorização ao Governo para promulgar esta lei como decreto-lei.

4) a) Tanto o Parlamento como o Governo poderiam promulgar esta legislação. As regras relativas às actividades comerciais não são exclusivamente da competência do Parlamento (artigos 95.º e 96.º da Constituição).

b) Uma vez que esta lei não é da competência exclusiva do Parlamento, o Governo podia promulgar este decreto-lei.

Restrições processuais

Além das restrições de matérias de autorização legislativa discutidas na secção anterior, a Constituição e o Regimento também colocam restrições processuais na capacidade do Parlamento de conceder ao Governo autorização legislativa.

Constituição

Artigo 96.º
(Autorização legislativa)

…

2. As leis de autorização legislativa devem definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da autorização, que pode ser prorrogada.

A capacidade do Governo para promulgar decretos-lei é restrita desde o início porque qualquer autorização legislativa deve "definir o objecto, o sentido, a extensão e a duração da

autorização" (n.º 2 do artigo 96.º da Constituição). Consequentemente, o poder do Governo para legislar é antecipadamente limitado pelo mandato que o Parlamento estabelece para o Governo. Uma vez que o Parlamento cede parte do seu poder ao Governo, o Parlamento tem o direito de estabelecer os parâmetros que definem o grau de autoridade que pretende conceder. O Governo é, então, obrigado a manter os seus decretos-lei dentro dos limites estabelecidos pelo Parlamento. Se o Governo ultrapassar esses limites, está a usurpar o poder do Parlamento sem o consentimento do mesmo, violando assim a separação de poderes.

Restrições temporais

Um autorização legislativa pode também terminar com o tempo. Qualquer autorização legislativa concedida ao Governo fica sem validade perante a demissão do Governo, a dissolução do Parlamento Nacional ou o fim da legislatura. O cancelamento automático de uma concessão de autorização legislativa surge da sobreposição do direito de supremacia do actual Parlamento na prossecução do seu mandato constitucional. Uma vez que a autorização legislativa envolve a delegação de autoridade por parte do Parlamento ao Governo, a autorização legislativa expira automaticamente quando:

1) O Parlamento que concedeu a autorização termina e um novo Parlamento é eleito (seja porque a legislatura terminou ou porque o Parlamento foi dissolvido); ou

2) O Governo que recebeu a autorização é demitido.

A caducidade da autorização legislativa nestas duas situações é necessária para proteger a supremacia legislativa do Parlamento. Não se espera, presumivelmente, que um novo parlamento ceda ao Governo o mesmo grau de autoridade do seu predecessor. Assim, um novo parlamento não fica obrigado a uma autorização legislativa que não concedeu. Da mesma forma, o facto de o Parlamento ter considerado adequado conceder a um Governo autoridade para promulgar decretos-lei, não significa que o Parlamento tenha idêntica confiança num novo Governo

composto por um novo grupo de funcionários. Consequentemente, a concessão de autorização legislativa caduca com a renúncia ou demissão do Governo a quem originariamente foi dada a autorização.

Apreciação parlamentar

Os decretos-lei aprovados nos termos de uma concessão de autorização legislativa também são limitados *ex post* porque permanecem sujeitos à apreciação parlamentar. Quando o Parlamento concede ao Governo autoridade para emitir decretos-lei que se enquadrem na segunda categoria de actos legislativos, o Parlamento permite ao Governo que aprove leis que de outra forma são da competência do Parlamento. Uma vez que o Parlamento delega parte da sua autoridade legislativa, este mantém um controlo sobre o Governo na forma de apreciação parlamentar. Se o governo ultrapassar os limites da sua autorização ou promulgar um decreto-lei com o qual a maioria do Parlamento discorda, o Parlamento tem o poder de pôr termo ou alterar o decreto-lei.

Isto designa-se como **apreciação parlamentar**. De acordo com o n.º 1 do artigo 98.º da Constituição, para submeter um decreto-lei à apreciação parlamentar, pelo menos um quinto dos Deputados tem de assinar uma petição a favor da apreciação no prazo de trinta dias da publicação do decreto-lei. Enquanto um decreto-lei aguarda apreciação, o Parlamento pode suspender temporariamente, no todo ou em parte, a execução e aplicação do decreto-lei. Esta suspensão prescreve se o Parlamento realizar dez (10) sessões plenárias sem chegar a uma decisão final sobre o decreto-lei.

Há três resultados possíveis quando um decreto-lei do Governo passa pela apreciação parlamentar:

- Primeiro, o Parlamento Nacional pode decidir pôr termo ao decreto-lei. O Parlamento faz isso aprovando uma resolução que expressamente põe termo ao decreto-lei. Este tipo de resolução revoga por completo o decreto-lei aprovado pelo Governo.
- Segundo, o Parlamento pode optar por alterar o decreto-lei enquanto estiver em apreciação e, em seguida, publicar uma lei que o altera. No fundo, o Parlamento tenta melhorar o decreto-

lei, adicionando ou eliminado partes da lei. Se o Parlamento finalmente aprovar as alterações ao decreto-lei, este entra em vigor na sua forma alterada.

- Terceiro e último, o decreto-lei pode entrar em vigor na sua forma original. Isto pode acontecer quando o Parlamento rejeita pôr termo ao decreto-lei ou rejeita as alterações propostas, ou quando o Parlamento não consegue chegar a uma conclusão sobre o decreto-lei dentro dos prazos previstos pela Constituição e o Regimento.

Assim, a apreciação parlamentar dá ao Parlamento um importante poder de supervisão sobre o Governo. Quando o Parlamento concede autorização legislativa ao Governo, o Parlamento mantém a capacidade de pôr termo ou rever um decreto-lei do Governo decretado nos termos da concessão. Isto aplica-se mesmo se o decreto-lei em questão estiver dentro dos limites da autorização dada pelo Parlamento ao Governo na legislação original.

É importante ter em conta que através da apreciação parlamentar o Parlamento pode pôr termo ou rever não apenas os decretos-lei decretados no âmbito de uma autorização legislativa, mas também outros decretos-lei que o Governo aprove. O Parlamento, no entanto, não pode apreciar decretos-lei do Governo que sejam decretados sob a competência legislativa exclusiva do Governo.

3. Poderes de supervisão

O Parlamento mantém uma ampla gama de poderes de supervisão sobre o Governo e o Presidente. Os poderes de supervisão são os poderes que permitem que o Parlamento possa exercer alguma influência ou controlo sobre as acções do Governo e do Presidente. O exercício cuidadoso da autoridade de supervisão do Parlamento é crucial para a separação de poderes e para o sistema de controlo e equilíbrio que mantém o funcionamento democrático e legal do Estado timorense. Analisámos um dos poderes de supervisão importantes do Parlamento na secção sobre a "Apreciação Parlamentar", acima, decorrente dos poderes legislativos supremos do Parlamento. Mas o Parlamento mantém muitos outros mecanismos de controlo de mandato constitucional sobre o Governo e o Presidente.

Muitos dos poderes de supervisão do Parlamento são apresentados no n.º 3 do artigo 95.º da Constituição. Este artigo atribui ao Parlamento uma série de responsabilidades que não

envolvem a criação directa de novas leis, mas envolvem a relação do Parlamento com os outros órgão do Estado timorense.

Constituição

Artigo 95.º
(Competência do Parlamento Nacional)

…

3. Compete-lhe também:

a) Ratificar a nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e a eleição do Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas;

b) Deliberar sobre o relatório de actividades do Governo;

c) Eleger um membro para o Conselho Superior de Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público;

d) Deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respectivo relatório de execução;

e) Fiscalizar a execução orçamental do Estado;

f) Aprovar e denunciar acordos e ratificar tratados e convenções internacionais;

g) Conceder amnistias;

h) Dar assentimento à deslocação do Presidente da República em visita de Estado;

i) Aprovar revisões à Constituição por maioria de dois terços dos Deputados;

j) Autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e estado de emergência;

k) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de interesse nacional.

Os poderes referidos no n.º 3 do artigo 95.º envolvem principalmente a interacção do Parlamento e o seu papel na operação de outros órgãos de soberania do Estado timorense. Eles permitem que o Parlamento supervisione o trabalho dos funcionários executivos, proporcionando um controlo legislativo crucial sobre os poderes dos outros órgãos do Estado. O n.º 3 do artigo 95.º inclui muitos dos importantes poderes de supervisão do Parlamento sendo, portanto, crucial para uma separação de poderes funcional. Por exemplo, o poder do Parlamento de autorizar a declaração de estado de sítio ou de emergência constitui um verificação legislativa crucial do poder do Presidente. Tais declarações expandem os poderes do Presidente e podem permitir que o Presidente suspenda ou adie as eleições. Por consequência, o Parlamento tem de exercer o seu poder de supervisão com cuidado, somente autorizando tais declarações quando elas sejam verdadeiramente necessárias e no interesse do povo timorense. Ao verificar a autoridade do executivo, o Parlamento mantém-se fiel à Constituição e ao povo timorense. Muitas vezes o Parlamento exerce os poderes contidos no n.º 3 do artigo 95.º aprovando resoluções. Por exemplo, quando o Parlamento escolhe ratificar um acordo internacional, esta ratificação é feita aprovando uma resolução para esse efeito, tal como na Resolução n.º 2/2003, que Ratifica o Tratado do Mar de Timor entre o Governo de Timor-Leste e o Governo da Austrália.

Orientação e monitorização politica: Programa do Governo: Plano e Orçamento de Estado

Uma das funções de supervisão mais importantes do Parlamento é monitorizar e deliberar sobre as decisões políticas tomadas pelo Governo. Este papel de supervisão pode ser referido como orientação e/ou monitorização política Isto ocorre mais directamente quando o Parlamento delibera sobre o programa, Plano de Estado, e Orçamento. Estas deliberações são obrigatórias e ocorrem periodicamente.

Vamos começar com o programa do Governo, que é descrito no artigo 108.º da Constituição. Sempre que um novo Governo é nomeado, esse Governo tem trinta dias para apresentar o seu programa ao Parlamento Nacional. Do programa do Governo "constarão os objectivos e as tarefas que se propõe realizar, as medidas a adoptar e as principais orientações políticas que pretende seguir nos domínios da actividade governamental" (n.º 1 do artigo 108.º). O Parlamento tem então um máximo de cinco dias para debater o programa proposto. No final da

deliberação, pode ser apresentada uma moção para rejeitar o programa ou uma moção para aprovar um voto de confiança ao Governo. Qualquer uma destas moções requer o apoio da maioria absoluta dos Deputados efectivos para a aprovação. Se uma moção de rejeição do programa for apresentada ou aprovada, o programa do Governo é considerado aceite e "aprovado".

Durante estas deliberações, o Parlamento tem a oportunidade de considerar e debater as metas políticas gerais do Governo. Esta é uma forma de o Governo continuar a ser responsável perante o Parlamento. Se o programa não for rejeitado, o Governo começa a implementar o seu programa, nomeadamente através da emissão de decretos-lei. Mas se a maioria absoluta dos Deputados rejeitar o programa do Governo duas vezes consecutivas, o Governo é demitido.

Da mesma forma, o Governo continua a ser responsável perante o Parlamento através de deliberações parlamentares obrigatórias sobre o Plano e Orçamento de Estado. O Plano e Orçamento de Estado descrevem os meios particulares com os quais o Governo pensa alcançar os objectivos políticos do Estado e, talvez ainda mais importante, como os dinheiros públicos devem ser gastos para alcançar esses objectivos. O Governo é obrigado a apresentar projectos de lei a delinear o Plano geral e o Orçamento do Estado anualmente.

Quando estes projectos de lei são apresentados, o Presidente do Parlamento Nacional procede à sua distribuição a todas as comissões especializadas permanentes. Os projectos de lei são também distribuídos às bancadas parlamentares, bem como a quaisquer Deputados que os solicitem. Cada comissão especializada permanente cria um relatório sobre o Plano e Orçamento no que diz respeito ao seu sector respectivo e apresenta esse relatório à Comissão de Economia e Finanças. Em última análise, a Comissão de Economia e Finanças prepara um relatório oficial e um parecer sobre a adequação global do Plano e Orçamento proposto pelos projectos de lei apresentados pelo Governo. De seguida, os projectos de lei são apresentados perante o plenário para discussão e votação sobre pontos gerais e específicos. Assim, o Parlamento mantém o poder derradeiro de alterar ou até mesmo rejeitar as propostas do Governo no que respeita ao Plano e Orçamento de Estado (artigos 162.º a 169º do Regimento).

Demissão do Governo

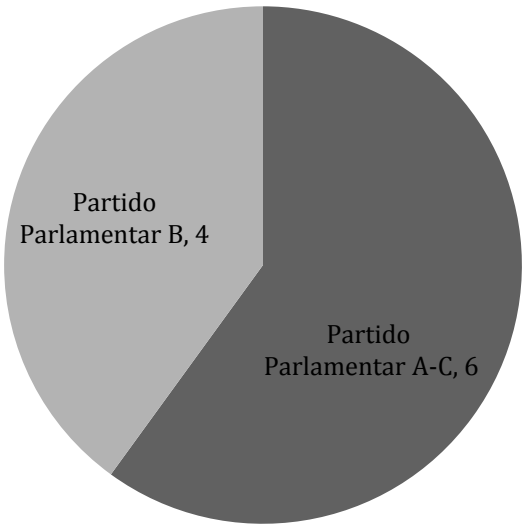
Note-se que muitos dos poderes previstos no n.3 do artigo 95.º reflectem o papel do Parlamento na supervisão do trabalho do Governo. Por exemplo, o Parlamento deverá "deliberar sobre o relatório de actividades do Governo" e o "Plano e o Orçamento do Estado", e "fiscalizar a execução orçamental do Estado". O artigo 107.º da Constituição dispõe que o Governo "responde perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional pela condução e execução da política interna e externa, nos termos da Constituição e da lei". Por esta razão, uma função importante do Parlamento é inspeccionar e avaliar o trabalho do Governo. O Parlamento tem de se certificar de que o Governo está a cumprir devidamente as leis e políticas que Parlamento, que representa a vontade colectiva do povo timorense, espera que cumpra.

De acordo com o artigo 112.º da Constituição, se o Parlamento não estiver satisfeito com o Governo, pode demitir o Governo. O Parlamento pode demitir o Governo de três formas. Em primeiro lugar, o Parlamento pode rejeitar o programa do Governo. Em segundo lugar, o Parlamento pode não aprovar um voto de confiança solicitado pelo Governo. Em terceiro lugar, o Parlamento pode aprovar uma moção de censura do Governo. Qualquer um destes actos do Parlamento são seguidos pela demissão do Governo e pela formação de um novo Governo. Assim, o Parlamento não tem apenas a capacidade de monitorizar o Governo. O Parlamento pode demitir o Governo, caso o Governo não dê efeito às leis e aos objectivos políticos do Parlamento.

Exemplo 6

Voltemos ao nosso parlamento hipotético do **Exemplo 5**. Recorde-se que os três partidos políticos tinham-se constituído em bancadas parlamentares, com o resultado representado no gráfico seguinte:

Assentos no Parlamento por Partido Parlamentar



Desde que o Partido A e o Partido C possam manter a unidade, o Governo presidido pelo Primeiro-Ministro nomeado manter-se-á no poder. Com 60% dos votos, esta coligação pode aprovar o Plano e Orçamento de Estado do Governo, aprovar por um voto de confiança e bloquear um voto de não confiança. O Partido Parlamentar A-C pode também promulgar legislação que autoriza o Governo a promulgar decretos-lei.

Mas isso exige que cada membro do Partido Parlamentar A-C vote em conjunto. E se alguns membros do partido político C ou do partido político A não estiverem satisfeitos com o trabalho do Governo? Alternativamente, suponhamos que o partido político C considere que o partido político A não está a tratá-lo de forma justa no âmbito da sua coligação. O partido B pode ser capaz de convencer alguns membros da coligação a passar a defender a opinião contraria e, tendo sucesso, poderia levar à demissão do Governo.

Note, no entanto, que o Estado timorense não pode funcionar sem um Governo. Após a demissão de um Governo, um novo tem de ser formado. Se o Parlamento não conseguir chegar a um acordo e não escolher um Primeiro-Ministro, isso cria uma crise institucional e o Presidente poderá ter de dissolver o Parlamento. Nesse caso, tem de ser realizada uma eleição nacional para escolher um novo Parlamento. Por consequência, mesmo que alguns membros da coligação A-C não estejam satisfeitos com o actual Governo, a defecção e a demissão apenas reforça o seu

interesse caso acreditem que podem estabelecer um melhor Governo em parceria com o Partido B ou passando por uma nova eleição nacional.

IV. LIMITES

OBJECTIVOS DA SECÇÃO

- Reconhecer a supremacia fundamental da Constituição em todos os assuntos do Estado timorense
- Examinar os limites constitucionais dos poderes do Parlamento na aprovação de leis que restrinjam ou suprimam direitos, liberdades ou garantias fundamentais
- Entender a revisão judicial e a fiscalização abstracta
- Entender o veto presidencial e quando e como o Parlamento pode sobrepor-se ao veto presidencial
- Reconhecer as circunstâncias em que o Presidente pode dissolver o Parlamento Nacional e convocar uma nova volta de eleições parlamentares nacionais

No Estado timorense, a Constituição é suprema e todos os órgãos de soberania devem operar dentro dos limites da Constituição. Assim, a Constituição é o controlo derradeiro sobre o poder do Parlamento. O Parlamento está legalmente obrigado a garantir que todas as suas acções estão em conformidade com a Constituição. Qualquer acto parlamentar que viole a Constituição é ilegal.

Constituição

Artigo 2.º
(Soberania e constitucionalidade)

1. A soberania reside no povo, que a exerce nos termos da Constituição.
2. O Estado subordina-se à Constituição e às leis.
3. As leis e os demais actos do Estado e do poder local só são válidos se forem conformes com a Constituição.

No entanto, em termos da legislação que o Parlamento possa aprovar, a Constituição aparentemente coloca poucos limites à autoridade legislativa do Parlamento. É importante recordar que o artigo 95.º concede ao Parlamento um amplo leque de competências. Desde que os procedimentos que o Parlamento segue para promulgar legislação satisfaçam os requisitos constitucionais, como o direito à oposição democrática, pode parecer que a Constituição não estabelece limites substanciais sobre as leis que o Parlamento pode aprovar. A Constituição contêm, no entanto, várias disposições que restringem substancialmente o Poder Legislativo do Parlamento.

Considere, por exemplo, o artigo 3.º da Constituição, que estabelece os princípios fundamentais da cidadania em Timor-Leste. O n.º 1 do artigo 3.º prevê a existência de cidadania adquirida em Timor-Leste. Lembre-se de que o Parlamento tem competência exclusiva para aprovar leis sobre cidadania. O Parlamento não pode, no entanto, aprovar uma lei de regulamentação da cidadania que proíba categoricamente os indivíduos de adquirir a cidadania timorense, uma vez que tal lei violaria o n.º 1 do artigo 3.º da Constituição. Como este exemplo demonstra, em determinadas áreas a Constituição impõe restrições preventivas sobre a legislação que o Parlamento pode aprovar.

Mas o limite mais directo que a Constituição coloca sobre o Poder Legislativo do Parlamento relaciona-se com a capacidade do Parlamento de restringir ou suprimir direitos, liberdades e garantias fundamentais. O parlamento pode apenas aprovar leis que restrinjam os direitos, liberdades e garantias constitucionais em circunstâncias muito limitadas.

Constituição

Artigo 24.º
(Leis restritivas)

1. A restrição dos direitos, liberdades e garantias só pode fazer-se por lei, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e nos casos expressamente previstos na Constituição.

2. As leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm, necessariamente, carácter geral e abstracto, não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais e não podem ter efeito retroactivo.

A Constituição contém uma ampla lista de direitos, liberdades e garantias pessoais nos artigos 16.º ao 49.º. O Parlamento só pode aprovar uma lei que limite o exercício ou a realização de um direito, liberdade ou garantia fundamental, quando tal lei seja necessária para proteger outros direitos ou interesses constitucionais protegidos e a capacidade do Parlamento de aprovar tal lei estiver claramente prevista na Constituição, por exemplo, o artigo 53.º da Constituição (Direitos dos consumidores) proporciona a todos os consumidores o direito de receber publicidade fiável sobre os bens de consumo. Mas o artigo 40.º (Liberdade de expressão e informação) proporciona a cada indivíduo o direito de expressão sem censura, determinando que o exercício da liberdade de expressão e informação "é regulado por lei com base nosimperativos do respeitoda Constituição e dadignidade da pessoa humana”. Suponha que o Parlamento aprova uma lei destinada a dar efeito ao artigo 53.º. A lei regula necessariamente aquilo que os anunciantes podem e não podem dizer sobre os produtos que estão a vender. Um anunciante pode argumentar que a lei restringe inconstitucionalmente a sua liberdade de expressão, porque o Estado está a restringir o que pode ou não dizer sobre um produto. Em tais circunstâncias, no entanto, a restrição à liberdade de expressão do anunciante em relação à publicidade do seu produto é constitucionalmente justificada pela necessidade de salvaguardar os direitos dos consumidores previstos no Artigo 53.º. Neste caso, o Parlamento pode aprovar uma lei que censure um discurso falso ou enganoso sobre um bem de consumo, porque esta restrição à liberdade de expressão é necessária para proteger os direitos dos consumidores. Por outras palavras, os direitos de um indivíduo podem ser limitados a fim de proteger os direitos fundamentais de outros.

Numa situação diferente, por exemplo, o artigo 42.º proporciona a todos os indivíduos o direito de reunião pacífica e de manifestação "nos termos da lei". Embora todos tenham o direito de reunião e de manifestação, o Parlamento pode aprovar leis que limitem a hora, o local e a forma das manifestações. Por exemplo, o Estado não tem de permitir uma manifestação ruidosa a ter lugar às três da manhã numa área residencial tranquila. Assim, o Parlamento pode aprovar uma lei que limite de forma razoável e neutra um direito fundamental, quando a Constituição deixe claro que o direito só é protegido na medida em que seja exercido em conformidade com a lei e um interesse convincente justifique a sua restrição.

Os dois exemplos acima centraram-se na situação limitada em que o Parlamento *pode* aprovar uma lei que restringe direitos constitucionais, liberdades e garantias. Mas tenha em mente que estas são excepções, não são a regra. Lembre-se da redacção do artigo 24.º da Constituição: O Parlamento só *pode* aprovar leis restritivas no cenário limitado descrito acima. Quando uma lei restritiva não seja necessária para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionais, nem seja de outra forma claramente autorizada pela Constituição, a lei é inválida porque é inconstitucional. Ainda assim, a redacção do artigo 24.º é ambígua e aberta à interpretação dos tribunais de Timor-Leste. Os advogados, políticos e académicos irão certamente argumentar sobre o significado preciso deste artigo e sobre a inconstitucionalidade de determinadas leis devido a esta disposição.

Em qualquer caso, uma das partes numa acção ou processo crime pode sempre pedir a um tribunal para não aplicar um diploma aprovado pelo Parlamento pelo facto desse diploma ser inconstitucional. Quando um tribunal avalia a constitucionalidade de um acto parlamentar, chama-se a isso **revisão judicial**. Este Poder Judiciário está expressamente previsto na Constituição.

Constituição

Artigo 120.º
(Apreciação de inconstitucionalidade)

Os Tribunais não podem aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela Consagrados.

Em última instância, o Supremo Tribunal de Justiça é responsável por determinar a constitucionalidade de um acto parlamentar. Assim, as decisões do Supremo Tribunal irão moldar o significado e a aplicação do artigo 24.º. A capacidade de desafiar o Poder Legislativo do Parlamento com base no Artigo 24.º é limitada apenas pela criatividade da parte contestadora e pela sua capacidade de convencer o Supremo Tribunal da validade da sua contestação. Por enquanto, porém, basta reconhecer que os actos do Parlamento podem ser contestados por

inadmissibilidade devido à restrição dos direitos, liberdades e garantias consagrados na Constituição.

Além disso, a Constituição impõe limites ainda mais rigorosos sobre a capacidade do Parlamento de *suprimir* totalmente direitos, liberdades e garantias. O artigo 24.º diz respeito apenas à capacidade do Parlamento de *restringir* direitos, liberdades e garantias. Por exemplo, embora o Parlamento possa restringir onde e quando uma manifestação tem lugar, isso não é o mesmo que proibir inteiramente a manifestação de se realizar. A suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais é constitucionalmente admissível somente em circunstâncias muito limitadas.

Constituição

Artigo 25.º
(Estado de excepção)

1. A suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais só pode ter lugar declarado o estado de sítio ou o estado de emergência nos termos previstos na Constituição.

2. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados em caso de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave perturbação ou ameaça de perturbação séria da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.

3. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é fundamentada, com especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso.

4. A suspensão não pode prolongar-se por mais de trinta dias, sem impedimento de eventual renovação fundamentada por iguais períodos de tempo, quando absolutamente necessário.

5. A declaração do estado de sítio em caso algum pode afectar os direitos à vida, integridade física, cidadania e não retroactividade da lei penal, o direito à defesa em processo criminal, a liberdade de consciência e de religião, o direito a não ser sujeito a tortura, escravatura ou servidão, o direito a não ser sujeito a tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante e a garantia de não discriminação.

6. As autoridades estão obrigadas a restabelecer a normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo.

Há muitos requisitos que têm de ser cumpridos antes de o Parlamento poder suspender direitos, liberdades e garantias fundamentais. Primeiro, um estado de sítio ou de emergência tem de ser declarado na forma prevista na Constituição. O Presidente é responsável por declarar o estado de sítio ou de emergência após receber autorização legislativa do Parlamento. Se o Presidente e o Parlamento concordarem que tal declaração é necessária, a sua decisão deve ser baseada no receio de uma das situações de emergência dispostas no n.º 2 do artigo 25.º. Mesmo assim, a suspensão só pode durar trinta dias, com opção de renovação periódica por mais períodos de trinta dias se necessário. Além disso, certos direitos fundamentais não podem ser suprimidos, mesmo durante um estado de sítio, tal como disposto no n.º 5 do artigo 25.º. Por fim, uma declaração de estado de sítio ou de emergência tem de terminar logo que possível. Assim, a Constituição permite a suspensão dos direitos, liberdades e garantias fundamentais apenas nas piores circunstâncias e somente pelo período limitado de tempo necessário para preservar o Estado timorense. Em todas os outros casos, o Parlamento está constitucionalmente proibido de aprovar leis que suspendam ou suprimam direitos, liberdades e garantias constitucionais.

Fiscalização abstracta

Em que circunstâncias pode um acto parlamentar ser submetido a uma revisão judicial? O tribunal não pode decidir arbitrariamente, por sua própria vontade, avaliar e decidir sobre a constitucionalidade de um acto legislativo. Isso violaria a separação de poderes, porque o Poder Judiciário estaria a exercer um controlo inaceitável sobre o Parlamento. Os tribunais estão limitados a decisões sobre os casos que se lhes apresentem. Por exemplo, na discussão da secção anterior, considerámos como uma das partes num processo judicial pode contestar a constitucionalidade de uma lei como defesa perante sanções penais ou civis. Por exemplo, já considerámos anteriormente um anunciante hipotético de bens de consumo. Se este anunciante fosse processado por publicidade enganosa, ele poderia tentar fugir à sua responsabilidade, contestando a constitucionalidade da legislação que proíbe a publicidade enganosa. Neste caso, o anunciante poderia argumentar que a sua publicidade tinha um discurso constitucionalmente protegido e que, desse modo, não poderia ser responsabilizado segundo um diploma que proíbe a

publicidade enganosa. Também analisámos a razão pela qual este argumento provavelmente falharia. Mas o que é importante para a presente discussão é que a contestação de constitucionalidade surgiu num caso particular, concreto.

No entanto, esta não é a única forma de uma lei poder ir parar ao Supremo Tribunal com a finalidade de determinar se é ou não constitucional. O Supremo Tribunal pode também considerar a constitucionalidade das leis em fiscalização abstracta. A Constituição especificamente proporciona a vários intervenientes estatais a capacidade de procurar obter a fiscalização abstracta de uma lei.

Constituição

Artigo 150.º
(Fiscalização abstracta da constitucionalidade)

Podem requerer a declaração de inconstitucionalidade:

a) O Presidente da República;

b) O Presidente do Parlamento Nacional;

c) O Procurador-Geral da República, com base na desaplicação pelos tribunais em três casos concretos de norma julgada inconstitucional;

d) O Primeiro-Ministro;

e) Um quinto dos Deputados;

f) O Provedor de Direitos Humanos e Justiça.

A **fiscalização abstracta** permite ao Supremo Tribunal de Justiça analisar a constitucionalidade de um acto legislativo puramente com base no texto do diploma. Voltando ao exemplo do nosso vendedor sem escrúpulos de bens de consumo, a fiscalização abstracta permitiria a um dos intervenientes estatais previstos no artigo 150.º contestar um diploma que proíba a publicidade enganosa, mesmo que nenhum vendedor de bens de consumo tenha sido realmente processado por violar o diploma. A questão decidida pelo tribunal seria

essencialmente a mesma, porque a questão continuaria a ser se o diploma restringe inadmissivelmente ou não os direitos de livre expressão dos vendedores. Mas os vendedores em questão são inteiramente hipotéticos. Assim, a fiscalização abstracta permite ao Supremo Tribunal avaliar a constitucionalidade de um diploma, mesmo que nenhum indivíduo tenha sido realmente afectado pelo diploma. Os intervenientes no artigo 150.º têm "posição constitucional". Isto significa que a constituição lhes confere expressamente o direito de pedirem ao Supremo Tribunal para avaliar a constitucionalidade de um diploma, independentemente de o diploma ter ou não realmente causado algum dano a alguém.

A importância da fiscalização abstracta depende não só da vontade dos intervenientes estatais previstos no artigo 150.º em usá-la, como da vontade do Supremo Tribunal de declarar a inconstitucionalidade de actos parlamentares. É importante ter em conta que a fiscalização abstracta pode ser iniciada por uma minoria (um quinto) dos Deputados. Isso introduz um factor único e significativo na negociação legislativa. Permite que os partidos e grupos da oposição ameacem procurar a revisão constitucional de uma lei controversa proposta pela maioria. Idealmente, esta opção pode ser utilizada para promover legislação mais moderada.

A fiscalização abstracta pode ser um controlo importante sobre o poder do Parlamento, porque permite que diplomas inconstitucionais sejam invalidados antes de violarem realmente os direitos constitucionais de um indivíduo. Mas se for usada por razões puramente políticas, pode dar ao Supremo Tribunal demasiada autoridade para derrubar legislação popular e, desse modo, usurpar a autoridade e o papel do Parlamento como representante eleito do povo timorense. Consequentemente, a fiscalização abstracta deve ser empregue com cautela e de forma consciente, de modo a não violar a separação de poderes. Mas continua a ser um controlo constitucional poderoso e importante sobre o Parlamento.

1. Veto presidencial

A possibilidade de um veto presidencial constitui um controlo significativo ao Poder Legislativo do Parlamento. Um veto presidencial ocorre quando o Presidente recebe um acto legislativo, devidamente decretado pelo Parlamento, mas se recusa a promulgá-lo. Ou seja, o Presidente decide não decretar formalmente um acto legislativo, embora o Parlamento tenha aprovado a legislação. O Presidente tem geralmente um período limitado de tempo para decidir

promulgar ou vetar uma lei aprovada pelo Parlamento, e o Parlamento em geral tem a capacidade de sobrepor-se a um veto presidencial.

Há duas razões básicas pelas quais um Presidente pode vetar uma lei:

1) Por razões políticas ou de política. Nesses casos, o Presidente discorda do objectivo ou eficácia de um acto legislativo aprovado pelo Parlamento.

2) Por o Supremo Tribunal de Justiça declarar a lei como inconstitucional. Nestes casos, o Presidente pede que o Supremo Tribunal de Justiça realize uma fiscalização preventiva do acto legislativo. Se o Tribunal considerar que a legislação não é constitucional, o Presidente tem de vetar a lei.

Iremos discutir ambas as razões em mais pormenor abaixo.

Veto por motivos discricionários

Este tipo de veto ocorre quando o Presidente discorda da legislação aprovada pelo Parlamento. O Presidente pode achar que o problema abordado pela legislação não constitui uma prioridade significativa e, portanto, não é merecedor dos recursos necessários para implementar a legislação. Ou, o Presidente poderá acreditar que a legislação é pertinente numa questão que vale a pena, mas que a legislação, tal como está redigida, será ineficaz ou causará mais prejuízos do que benefícios. Neste caso, o Presidente tem de enviar uma explicação por escrito ao Parlamento, apresentando as suas razões e justificativas para vetar a legislação.

O Parlamento pode sobrepor-se a um veto presidencial feito por questões discricionárias por meio de votação para confirmar a legislação. Tanto o veto presidencial como a capacidade do Parlamento de se sobrepor a um veto presidencial são abordados no artigo 88.º da Constituição.

Constituição

Artigo 88.º
(Promulgação e veto)

1. No prazo de trinta dias contados da recepção de qualquer diploma do Parlamento Nacional para ser promulgado como lei, o Presidente da República promulga-o ou exerce o direito de veto, solicitando nova apreciação do mesmo em mensagem fundamentada.

2. Se o Parlamento Nacional, no prazo de noventa dias, confirmar o voto por maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, o Presidente da República deverá promulgar o diploma no prazo de oito dias a contar do dia da sua recepção;

3. Será, porém, exigida a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, para a confirmação dos diplomas que versem matérias previstas no artigo 95.º.

O n.ºs 2 e 3 do artigo 88.º conferem ao Parlamento o poder de se sobrepor a um veto presidencial por votação para confirmar a legislação. Note, no entanto, que este artigo define dois padrões diferentes para a sobreposição ao veto presidencial. O n.º 2 do artigo 88.º requer apenas uma maioria absoluta no Parlamento para derrubar um veto presidencial. Por exemplo, se existirem sessenta e cinco (65) Deputados, pelo menos trinta e três (33) Deputados têm de votar a confirmar um acto legislativo para que o veto presidencial seja derrubado.

O n.º 3 do artigo 88.º, no entanto, impõe um critério mais elevado. Este critério mais elevado só se aplica às leis que se relacionem com os poderes do Parlamento nos termos do artigo 95.º da Constituição que discutimos na secção IV deste capítulo. Lembre-se de que esta é uma lista limitada de questões no âmbito da competência do Parlamento Nacional e consiste em assuntos como as leis sobre as fronteiras de Timor-Leste, a política fiscal, os direitos de cidadania e o estatuto dos Deputados.

Para o Parlamento derrubar um veto presidencial referente a uma lei relativa a um dos tópicos no artigo 95.º, dois terços dos Deputados presentes no momento da deliberação têm votar para confirmar a legislação. Isso não significa que dois terços de *todos* os Deputados tenham de votar para confirmar a legislação, mas apenas dois terços dos presentes, desde que sejam em

número superior à maioria absoluta de todos os Deputados. Este requisito mais elevado é chamado de **maioria qualificada**.

Existem duas componentes neste requisito. Lembre-se da nossa discussão sobre os quóruns no final da secção referente à Composição, acima. De acordo com o Regimento, mais da metade do número total dos Deputados tem de estar presente para deliberações. Por exemplo, se existirem sessenta e cinco (65) Deputados, trinta e três (33) têm de estar presentes para a assembleia poder deliberar sobre a confirmação ou não de um acto legislativo vetado pelo Presidente. Dos Deputados presentes na deliberação, dois terços têm de votar a favor da confirmação da legislação de modo a poder anular o veto *e* esse número tem de ultrapassar a maioria absoluta do total dos Deputados. Portanto, se trinta e três (33) Deputados participarem na deliberação e trinta (30) votarem a confirmar, este número satisfaz a exigência de dois terços, mas *não* a exigência de maioria absoluta e, portanto, o veto presidencial mantém-se.

Mas o que é mais importante sobre o n.º 3 do artigo 88.º é que este exige mais do que uma votação por maioria simples no Parlamento para anular um veto presidencial. Por exemplo, suponha que há sessenta e cinco (65) Deputados e sessenta (60) Deputados estão presentes para uma deliberação sobre a possibilidade de anular um veto presidencial. Se o n.º 2 do artigo 88.º reger a votação de confirmação, o Parlamento pode anular o veto no caso de trinta e três (33) Deputados votarem a favor da confirmação da legislação. No entanto, se o n.º 3 artigo 88.º (3) reger a confirmação, pelo menos dois terços dos sessenta (60) Deputados que estão presentes têm de votar para confirmar, a fim de anular o veto. Isso significa que, pelo menos, quarenta (40) Deputados têm de votar a favor da confirmação ou o veto mantém-se. A confirmação requer, assim, uma **maioria qualificada**, ou seja, a lei exige o apoio de mais do que uma maioria simples dos Deputados efectivos do Parlamento.

Uma vez mais, o n.º 3 do artigo 88.º aplica-se aos diplomas referentes às matérias previstas no artigo 95.º. Lembre-se, em relação à nossa discussão acima, que estas são questões sobre as quais o Parlamento tem competência exclusiva. A exigência de maioria qualificada para anular um veto presidencial aplica-se assim ao Poder Legislativo directo do Parlamento, mas não a um acto de autorização legislativa. Como é que isto acontece?

Em primeiro lugar, os tópicos previstos no artigo 95.º relacionam-se com os exercícios mais importantes e fundamentais do poder do Estado. As leis aprovadas nos termos do artigo 95.º

podem afectar divisões territoriais, a cidadania, direitos, liberdades e garantias fundamentais, revisões à Constituição, e muitas outras matérias importantes. A legislação sobre estas questões exige o maior cuidado e o mais amplo consenso possível. Assim, se o Presidente tiver um bom motivo para vetar um acto legislativo que afecte uma dessas áreas, a Constituição exige ainda mais apoio dos Deputados para anular essa decisão. A exigência de uma **maioria qualificada** aumenta assim a importância de um veto presidencial em circunstâncias que se relacionam com o artigo 95.º, tornando mais significativo o controlo sobre o poder do Parlamento.

Além disso, consideremos a disposição final no artigo 88.º da Constituição.

Constituição

Artigo 88.º
(Promulgação e veto)

…

4. No prazo de quarenta dias contados da recepção de qualquer diploma do Governo para ser promulgado, o Presidente da República promulga-o ou exerce o direito de veto, comunicando por escrito ao Governo o sentido de veto.

Mesmo após a aprovação por parte do Parlamento de um acto legislativo que autorize o Governo a aprovar decretos-lei numa determinada área, o Presidente mantém o poder de veto sobre os decretos-lei que são em última análise elaborados pelo Governo. Em tais circunstâncias, há menos razão para impor uma **maioria qualificada** no Parlamento. Quando o Parlamento aprova uma lei ao abrigo do artigo 95.º, esta entra imediatamente em vigor após promulgação pelo Presidente, tendo um impacto imediato no povo timorense. No entanto, quando o Parlamento decide delegar o seu poder, a legislação é mais vaga e os seus efeitos imediatos menos tangíveis. Nesses casos, o Parlamento pode anular um veto presidencial apenas com uma maioria simples. O poder de veto do Presidente continua a ser, no entanto, um controlo importante, visto que o Presidente pode ainda vetar os decretos-lei do Governo nos termos da concessão de autorização legislativa do Parlamento. Uma vez que o Presidente terá uma outra oportunidade de exercer o seu poder de veto, a Constituição não exige que o Parlamento obtenha

uma **maioria qualificada** para anular um veto inicial de uma concessão de autorização legislativa.

Veto após o Supremo Tribunal de Justiça decretar o diploma inconstitucional

Se o Presidente estiver preocupado com a inconstitucionalidade de um acto legislativo, pode solicitar ao Supremo Tribunal de Justiça a revisão da legislação no que respeita à constitucionalidade antes de promulgar o diploma. Chama-se a isso **fiscalização preventiva** porque ocorre antes de o diploma entrar em vigor. Se o Tribunal determinar que o diploma é inconstitucional, o Presidente envia a legislação de volta ao Parlamento para revisão.

Constituição

Artigo 149.º
(Fiscalização preventiva da constitucionalidade)

1. O Presidente da República pode requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que lhe tenha sido enviado para promulgação.

2. A apreciação preventiva da constitucionalidade pode ser requerida no prazo de vinte dias a contar da data de recepção do diploma, devendo o Supremo Tribunal de Justiça pronunciar-se no prazo de vinte e cinco dias, o qual pode ser reduzido pelo Presidente da República por motivo de urgência.

3. Em caso de pronúncia pela inconstitucionalidade, o Presidente da República remete cópia do acórdão ao Governo ou ao Parlamento Nacional, solicitando a reformulação do diploma em conformidade com a decisão do Supremo Tribunal de Justiça.

4. O veto por inconstitucionalidade do diploma do Parlamento Nacional enviado para promulgação pode ser ultrapassado nos termos do artigo 88.º, com as devidas adaptações.

Depois de a legislação ser sujeita a um veto constitucional, o Parlamento pode ainda assim anular o veto, em conformidade com o artigo 88.º. Isto significa que o Parlamento pode

corrigir os problemas constitucionais da legislação ou anular o veto constitucional em conformidade com os requisitos de maioria ou super maioria previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigos 88.º.

Perguntas

Cada um dos seguintes problemas apresenta uma lei hipotética aprovada pelo Parlamento que é posteriormente vetada pelo Presidente. Em cada caso, o leitor terá também os resultados de uma votação de confirmação no Parlamento que tenta anular o veto. Com base nos artigos 88.º, 95.º e 149.º da Constituição, determine em cada caso se o Parlamento teve ou não sucesso na anulação do veto presidencial.

1) O Parlamento aprovou uma lei que fez inúmeras alterações à lei eleitoral, incluindo uma nova definição de "capacidade activa eleitoral". O Presidente procurou uma fiscalização constitucional preventiva da lei e o Supremo Tribunal de Justiça considerou a nova definição de capacidade eleitoral activa inconstitucional, mas constitucionais as restantes alterações. O Parlamento reavaliou a legislação e eliminou a nova definição de capacidade eleitoral activa. Dos sessenta e cinco Deputados, sessenta e três (63) estavam presentes no momento da votação e trinta e oito (38) votaram no sentido de eliminar as deficiências constitucionais do diploma.

2) O Parlamento aprovou uma lei que autoriza o Governo a estabelecer novos requisitos das sentenças para infracções penais relacionadas com a compra e venda de drogas ilegais. O Presidente vetou a autorização legislativa, porque não concorda com as atitudes do actual governo no que respeita a sentenças penais. A legislação regressou ao Parlamento para uma nova apreciação. Dos sessenta e cinco Deputados, sessenta e três (63) estavam presentes no momento da votação e trinta e oito (38) votaram no sentido de confirmar a legislação.

3) O Parlamento aprovou uma lei redefinindo os limites das águas territoriais de Timor-Leste. O Presidente vetou a lei por considerar que a mesma não reclama os limites mais distantes permitidos ao abrigo do direito internacional. Após a revisão da lei, o Parlamento realizou uma votação para confirmar a legislação. Dos sessenta e três (63) Deputados, cinquenta e sete (57) estavam presentes no momento da votação e trinta e nove (39) votaram no sentido de confirmar a legislação.

Respostas e Explicações

1) O Parlamento alterou a definição de "capacidade eleitoral activa" e corrigiu as deficiências constitucionais identificadas pelo Supremo Tribunal de Justiça. O Parlamento reformulou a lei e, portanto, não teve de anular o veto. A anulação de um veto ocorre quando o Parlamento quer manter a lei tal como foi aprovada, apesar da sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal. Para isso, o Parlamento tem de votar para confirmar a lei como previamente aprovada com os requisitos de maioria ou super maioria previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 88.º.

2) O Parlamento anulou com sucesso este veto feito por razões discricionárias. Ficamos tentados a pensar que esta legislação se refere a matéria prevista no artigo 95.º, pois afecta a liberdade individual (no sentido de que vai ter impacto em penas de prisão para infractores no âmbito das drogas). As sentenças penais estão, no entanto, previstas no artigo 96.º (questões em relação às quais o Parlamento pode autorizar o Governo a legislar). Assim, o n.º 2 do artigo 88.º rege este voto de confirmação e o Parlamento precisa apenas de uma maioria absoluta para anular o veto. Do total de sessenta e cinco (65) Deputados, uma maioria - trinta e oito (38) - votou a favor da confirmação. Portanto, esta tentativa de anular o veto discricionário foi bem-sucedida.

3) O Parlamento anulou com sucesso este veto feito por razões discricionárias. Como a definição dos limites das águas territoriais está abrangida pelo artigo 95.º, o n.º 3 do artigo 88.º rege este voto de confirmação. Trinta e nove (39) dos cinquenta e sete (57)

Deputados presentes no momento da votação apoiaram a confirmação. Isto constitui mais de dois terços dos Deputados que estavam presentes, embora este número seja inferior a dois terços do *total* dos Deputados, neste cenário - sessenta e três (63). Uma vez que trinta e nove (39) também é suficiente para constituir uma maioria absoluta do total dos Deputados neste cenário, esta tentativa de anular o veto discricionário foi bem-sucedida.

2. Dissolução

Em casos excepcionais, o Presidente pode exercer o poder de dissolver o Parlamento Nacional e iniciar uma nova volta de eleições nacionais para escolher um novo Parlamento. Esta medida drástica pode ser tomada apenas quando uma "grave crise institucional" impeça a formação de um Governo ou a aprovação de um Orçamento de Estado por mais de sessenta dias.

Essencialmente, se um Parlamento em funções é incapaz de chegar a um consenso sobre uma destas questões, esse Parlamento é incapaz de executar as suas funções mais básicas e necessárias. O Estado timorense não pode funcionar sem um Governo ou um orçamento. Por conseguinte, se um grupo de Deputados eleitos não consegue cumprir uma destas obrigações, então é necessária uma nova eleição para seleccionar um grupo de legisladores que possam garantir o funcionamento contínuo do Estado timorense. A dissolução é uma medida extrema e só pode ocorrer em circunstâncias muito limitadas. O poder do Presidente para dissolver o Parlamento Nacional é discutido em mais pormenor no capítulo sobre o Presidente no presente documento.

No caso de o Parlamento ser dissolvido, o Parlamento Nacional eleito posteriormente inicia um novo mandato legislativo acrescido do tempo necessário para concluir a sessão legislativa em curso à data da eleição. Por exemplo, suponhamos que o Parlamento é dissolvido no meio da sua terceira sessão legislativa. A legislatura seguinte para o recém-eleito Parlamento Nacional irá durar cinco anos e meio, o prazo normal de cinco anos de legislatura acrescido do meio ano restante da última sessão legislativa parcialmente concluída do Parlamento dissolvido.

GLOSSÁRIO

Capacidade eleitoral activa: o direito do indivíduo de votar nas eleições nacionais.

Amnistia: o poder de estender o indulto, geralmente a um grupo de pessoas, e na maioria das vezes por crimes políticos, *antes* de serem condenados.

Projecto de lei: um projecto legislativo iniciado pelo Governo.

Coabitação: uma situação política em sistemas semi-presidenciais, quando o presidente é de um partido político diferente do da maioria do Parlamento Nacional.

Comutação: um poder Presidencial em que ele ou ela não oferece qualquer perdão, mas apenas reduz a pena.

Projecto de lei: um projecto legislativo iniciado por Deputados ou por um partido parlamentar.

Decreto-lei: um acto legislativo promulgado directamente pelo Governo.

Sessões extraordinárias do Parlamento: reuniões do plenário que ocorrem fora do período normal de trabalho. As sessões extraordinárias do Parlamento podem ser necessárias em tempos de crise, quando os interesses do povo timorense exigem acção imediata por parte do Parlamento Nacional.

Imunidade: um termo geral aplicado sempre que alguém está isento de acusação. A Constituição prevê a imunidade para certos funcionários do Governo para os actos que realizam no âmbito do seu dever, tal como a expressão de opiniões ou o voto.

Jurisdição: âmbito da autoridade concedida a um tribunal, área definida de responsabilidade no âmbito da qual administra a justiça.

Sessão legislativa: o período de um ano de duração de uma legislatura, de 15 de Setembro a 14 de Setembro do ano seguinte. Há cinco sessões legislativas em cada legislatura. O período de funcionamento do Parlamento Nacional, em cada sessão legislativa, de 15 de Setembro a 15 de Julho.

Responsabilidade: o estado de ser legalmente responsável por danos ou outra punição.

Litigante: uma parte envolvida numa acção judicial.

Indulto: um poder presidencial em que o Presidente (1) perdoa a pessoa do crime; e (2) cancela qualquer punição associada a esse crime.

Partido parlamentar: grupo de Deputados eleitos da mesma representação partidária.

Legislatura: o período de cinco anos pelo qual os Deputados são eleitos para servir.

Lista partidária: uma lista de candidatos para eleição para o Parlamento Nacional, seleccionados por um partido político e pertencentes ao mesmo.

Representação proporcional de listas partidárias: um sistema para eleições parlamentares em que os partidos fazem listas de candidatos a serem eleitos, sendo atribuídos assentos a cada partido proporcionalmente ao número de votos que o partido recebe na eleição.

Plenário: o conjunto completo de todos os Deputados.

Pluralidade: acontece quando, no caso do Parlamento, nenhum grupo tem mais de 50% dos votos. Ao usar-se o termo no contexto de uma eleição geral, é quando o número de votos do vencedor é inferior a 50% do total de votos expressos.

Ponto de ordem: uma contestação formal levantada por um Deputado sobre a violação do Regimento ou da Ordem do Dia.

Prisão preventiva: ocorre quando uma pessoa é presa puramente por suspeita de actividade criminosa.

Programa do Governo: delineia a agenda que o Governo pretende cumprir. O quadro do programa geralmente corresponde à agenda legislativa do partido maioritário político ou coligação maioritária.

Quórum: o número mínimo de Deputados que deve estar presente para se poder realizar uma sessão plenária ou de comissão; se não houve número suficiente de Deputados presentes, qualquer decisão tomada durante a sessão é nula.

Recusa: acto de abstenção de participação num procedimento legal devido a um conflito de interesses.

Sufrágio Universal: o direito de voto de todos os adultos que não estejam desqualificados pelas leis do país.