

**Fontes do direito e procedimento legislativo na República
Democrática de Timor-Leste – alguns problemas**

Índice

ABREVIATURAS.....	4
I INTRODUÇÃO.....	5
II FONTES DO DIREITO.....	8
II.1. OPÇÕES FUNDAMENTAIS DO SISTEMA	8
II.1.1. <i>Aspectos gerais da Constituição timorense.....</i>	8
II.1.2. <i>Línguas oficiais e línguas de trabalho</i>	13
II.1.2.1. Imperativos constitucionais.....	13
II.1.2.2. Aprovação do padrão ortográfico da língua tétum através de Decreto do Governo.....	14
II.1.2.3. Tradução jurídica.....	17
II.1.3. <i>Competência legislativa do Parlamento Nacional e do Governo</i>	19
II.1.3.1. Competência legislativa em geral.....	19
II.1.3.2. Competência reservada do Parlamento Nacional	23
II.1.3.3. Competência reservada do Governo.....	28
II.1.4. <i>Sistema de fiscalização da constitucionalidade das normas.....</i>	30
II.2. DIREITO ANTERIOR	31
II.2.1. <i>Determinação do direito anterior</i>	31
II.2.1.1. Actos de direito internacional e leis	31
II.2.1.2. Regulamentos e directivas da UNTAET	32
II.2.1.3. Circunscrição temporal do direito anterior.....	35
II.2.2. <i>Direito anterior contrário à Constituição.....</i>	38
II.3. FONTES IMEDIATAS DO DIREITO	42
II.3.1. <i>Direito internacional.....</i>	42
II.3.2. <i>Costume.....</i>	45
II.3.3. <i>Leis.....</i>	48
II.3.4. <i>Outros actos normativos e não normativos.....</i>	53
III ASPECTOS DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO NO ÂMBITO DO CONSELHO DE MINISTROS.....	56

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58
ANEXOS	60
Lei n.º 1 /2002, de 7 de Agosto, publicação dos actos	60
Lei n.º 2/2002 de 7 de Agosto, interpretação do direito vigente em 19 de Maio de 2002	67
Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro, interpretação do artigo 1º da Lei nº 2/2002, de 7 de Agosto, e fontes do direito	69
Resolução do Governo nº 1/2002, de 14 de Novembro, aprovação do regimento do Conselho de Ministros	70

Abreviaturas

ABP – Autoridade Bancária e de Pagamentos de Timor-Leste;

CRP – Constituição da República Portuguesa;

CRDTL – Constituição da República Democrática de Timor-Leste;

DL – Decreto-lei

JR – Jornal da República Democrática de Timor-Leste;

PN – Parlamento Nacional;

RDTL – República Democrática de Timor-Leste;

UNMISET – United Nations Mission of Support in East Timor;

UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor/
Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste;

I Introdução

“A land of amazing variety, of crumbling Portuguese churches, misty mountains, pristine reefs, translucent seas rich with fish, and an inspiring people who wouldn’t accept anything less than an independent homeland¹”, é a apresentação do novo e primeiro guia *Lonely Planet* dedicado a Timor-Leste, publicado em Novembro de 2004. Por esta altura, o I Governu konstitusional Repúblika Demokrátika Timór Leste nian² aprovava a proposta de lei relativa à criação do Conselho de Estado e, no final do mesmo mês, acontecia o fenómeno de Tasi-tolu³, que originou evidentemente notícia: “Aparição em Tacitolo⁴ ou mera ilusão de óptica? – «Nossa Senhora não aparece de qualquer maneira, como no cinema ou no filme» afirma o Bispo de Díli(..)⁵. Particularidades de um país onde vários idiomas convivem de modo surpreendente: “Obrigado”⁶ tanto é destino de táxi como agradecimento, mulheres “malae”⁷ são brindadas com um asfixiante “Hello Missus”⁸, mora-se em “pantai kelapa”⁹ ou no bairro do farol e vai-se à praia do dólar.

É sobre este material cultural e linguístico que vai nascendo o direito para o Estado de Direito em Timor-Leste. A par das antigas heranças, das penas do passado recente e das opções do novo país, a presença dos funcionários públicos do mundo¹⁰ e

¹ www.lonelyplanet.com

² I Governo Constitucional da República Democrática de Timor-Leste, em tétum.

³ Nome pelo qual é conhecida a zona periférica no limite Oeste da cidade de Díli. Tasi-tolu significa literalmente “os três mares” (tasi = mar e tolu = três) ou, neste caso as três lagoas que se formam na mesma zona.

⁴ Sic. A redacção utilizada não está de acordo com o padrão oficial do tétum, tal como aprovado pelo Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril.

⁵ Jornal Nacional Semanário, n° 46, de 4 de Dezembro de 2004, página 7.

⁶ As instalações da UNMISSET em Díli são designadas por “Obrigado barracks”. Embora a expressão se refira às “casernas”, ela evoluiu para uma outra que, em tétum, significa apenas “Muito obrigado” ou seja “Obrigado barak”.

⁷ “Malae” significa “estrangeiro”.

⁸ “Hello Missus: a girl’s own guide to foreign affairs” é o título do romance autobiográfico da australiana Lynne Minion, publicado em Janeiro de 2004, que revela aspectos interessantes da sua passagem por Timor-Leste.

⁹ “Praia dos coqueiros” em bahasa indonésio.

¹⁰ Expressão utilizada em meios reservados para designar o pessoal contratado pelas várias instituições e missões das Nações Unidas.

de consultores *ad hoc* revela-se intensamente sobre o sistema jurídico, gerando dificuldades, no mínimo, peculiares.

No que respeita às fontes do direito, o sistema jurídico-constitucional adoptado, bem como as leis que se dedicam a este tema¹¹ atribuem à *lei* um papel preponderante. Sem prejuízo das referências às demais fontes, muitos dos problemas que se irão descrever tomam como padrão os aspectos atinentes à criação de actos legislativos ou à relação da *lei* com as outras fontes.

Para bem compreender os meios de criação e revelação do direito da *mais nova nação do mundo* é fundamental tomar contacto com aqueles aspectos do sistema jurídico-constitucional que, propositadamente ou não, têm incidência na matéria. Outros haverá merecedores de afecto, mas estes não deixarão de obter consenso. São eles: uma espécie de essencial sobre as funções, órgãos e actos do Estado, uma passagem sobre a importante problemática da língua e suas repercussões na criação do direito legislado, a análise das regras sobre a repartição da competência legislativa entre o Parlamento Nacional e o Governo e uma breve descrição do sistema de fiscalização da constitucionalidade das normas. Segue-se a análise de alguns problemas relativos à identificação do *direito anterior*.

Na parte relativa às fontes propriamente ditas existem imperativos constitucionais em matéria de direito internacional e de direito consuetudinário, embora o regime dos actos legislativos e demais actos normativos e não normativos seja escasso e lacunoso. O regime destes actos terá que construir-se a partir das poucas regras existentes e das práticas que, no dia a dia, vêm sendo adoptadas.

Finalmente, deixam-se algumas notas sobre o procedimento legislativo no âmbito do Governo, tendo especialmente em consideração o regimento do Conselho de Ministros de Timor-Leste¹².

¹¹ V. Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, relativa à *publicação dos actos*, Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto, sobre a *interpretação do direito vigente a 19 de Maio de 2002* e a Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, sobre a *interpretação do artigo 1° da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto e fontes do direito*.

¹² Resolução do Governo n° 1/2002, de 14 de Novembro.

E porque todo o jurista traz consigo uma forma de ver o mundo, a nota comparativa estará também presente ao longo desta exposição.

“This is your ticket to a brand-new journey¹³”

¹³ www.lonelyplanet.com

II Fontes do direito

II.1. Opções fundamentais do sistema

II.1.1. Aspectos gerais da Constituição timorense

A Constituição timorense encontra-se dividida em sete partes. A primeira parte respeita aos princípios fundamentais e contempla as regras identificadoras de Timor-Leste enquanto nação independente: A República Democrática de Timor-Leste *é um Estado de Direito democrático, soberano, independente e unitário, baseado na vontade popular e no respeito pela dignidade da pessoa humana*¹⁴. *O povo exerce o poder político através do sufrágio universal, livre, igual, directo, secreto e periódico*¹⁵ e o Estado *reconhece e respeita as diferentes confissões religiosas*¹⁶. É também na parte dos princípios fundamentais que se encontram as regras relativas à cidadania, ao território, aos objectivos do Estado, às relações internacionais, às línguas oficiais, à bandeira nacional, entre outras regras não menos importantes.

Segue-se a parte relativa aos direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais. Esta parte é bastante extensa e está, por sua vez dividida, em três títulos. O primeiro trata dos princípios gerais, o segundo dos direitos, liberdades e garantias pessoais e o terceiro dos direitos e deveres económicos sociais e culturais. Quer o regime dos direitos fundamentais, quer o seu elenco, são claramente inspirados na Constituição portuguesa. Por exemplo, o importantíssimo regime previsto no artigo 24º sobre as leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias é semelhante ao do artigo 18º da Constituição portuguesa. Outra semelhança está no artigo 23º que se refere reconhecimento dos direitos fundamentais constantes da lei, impondo que todos sejam interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem¹⁷. Há, por outro lado, diferenças que resultam da específica situação

¹⁴ N° 1 do artigo 1º da CRDTL.

¹⁵ N° 1 do artigo 7º da CRDTL.

¹⁶ N° 1 do artigo 12º da CRDTL.

¹⁷ A regra da Constituição portuguesa correspondente é o artigo 16º. O conteúdo dos dois artigos não é coincidente: o artigo 16º da CRP refere-se também aos direitos fundamentais constantes de regras de direito internacional e, no n° 2, impõe que não apenas a interpretação,

timorense. É o caso, por exemplo, do estabelecido no n° 4 do artigo 54°, segundo o qual só os cidadãos nacionais têm direito à propriedade privada da terra. É também nesta parte que se prevê, no artigo 27°, a criação do Provedor dos Direitos Humanos e Justiça.

A parte relativa à organização do poder político está também subdividida. Primeiro trata-se dos princípios gerais, depois do Presidente da República, seguido do Parlamento Nacional, depois do Governo, ao qual se seguem os títulos relativos aos tribunais e à administração pública. Também aqui se verificam enormes semelhanças com o sistema constitucional português. Os órgãos de soberania são o Presidente da República, o Parlamento Nacional, o Governo e os tribunais¹⁸, observando-se o princípio da separação e interdependência dos poderes¹⁹. As funções do Estado são repartidas pelos órgãos de soberania, cabendo a função política ao Presidente da República, ao Parlamento Nacional e ao Governo, a função legislativa ao Parlamento Nacional e ao Governo, a função executiva ao Governo e a função jurisdicional aos tribunais. O sistema de Governo é semi-presidencialista: o Presidente da República é o Chefe do Estado²⁰, sendo eleito por sufrágio universal e directo²¹. O Presidente pode, em certas condições, dissolver o Parlamento Nacional, demitir o Governo e exonerar o Primeiro-Ministro²². Em matéria de actos legislativos, o Presidente tem competência para *promulgar os diplomas legislativos e mandar publicar as resoluções do Parlamento Nacional que aprovem acordos e ratifiquem tratados e convenções internacionais*²³, *exercer o direito de veto relativamente a qualquer diploma legislativo*²⁴ e *requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação preventiva e a fiscalização abstracta da constitucionalidade das normas, bem*

como também a integração dos preceitos constitucionais e legais seja feita de acordo com a Declaração Universal dos Direitos do Homem.

¹⁸ V. artigo 67° da CRDTL.

¹⁹ V. artigo 69° da CRDTL.

²⁰ V. artigo 74° da CRDTL.

²¹ V. artigo 76° da CRDTL.

²² V. alíneas f) e g) do artigo 86° da CRDTL.

²³ Alínea a) do artigo 85° da CRDTL.

²⁴ Alínea c) do artigo 85° da CRDTL. Esta alínea refere que o exercício do direito de veto deve ocorrer no prazo de trinta dias a contar da recepção do diploma. Porém, no artigo 88°, relativo em particular à promulgação e veto, encontram-se dois prazos: o prazo de trinta dias para os diplomas recebidos do Parlamento Nacional e o prazo de quarenta dias, para os diplomas recebidos do Governo (v. n° 4).

*como a verificação da inconstitucionalidade por omissão*²⁵. Como notas particulares não pode deixar de notar-se o texto do juramento previsto no n° 3 do artigo 77^{o26} e ainda o facto de o Presidente responder perante o Supremo Tribunal de Justiça pela *violação clara e grave das suas obrigações constitucionais*²⁷.

O Parlamento Nacional é *o órgão representativo de todos os cidadãos timorenses com poderes legislativos, de fiscalização e de decisão política*²⁸. Os deputados são também eleitos por sufrágio directo e universal²⁹. Relativamente à criação de actos legislativos, o n° 1 do artigo 95° estabelece a regra segundo a qual *compete ao Parlamento Nacional legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país*³⁰. O n° 2 do mesmo artigo contém um elenco de matérias cuja competência para legislar é exclusiva do Parlamento Nacional e o artigo 96° prevê o mecanismo das autorizações legislativas. Nas matérias previstas no n° 1 deste último artigo, o Parlamento Nacional pode autorizar o Governo a legislar. Presume-se então que tais matérias estão também incluídas na esfera de competência reservada ao Parlamento Nacional, apesar de tal reserva não se encontrar ali expressamente afirmada³¹. Na Constituição timorense está também consagrado o instituto da apreciação parlamentar de diplomas legislativos do Governo, previsto no artigo 98^{o32}. De acordo com este artigo, os *diplomas legislativos do Governo, salvo os aprovados no exercício da sua competência legislativa exclusiva, podem ser submetidos a apreciação do Parlamento Nacional, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração*³³.

²⁵ Sic. Alínea e) do artigo 85° da CRDTL.

²⁶ O texto é o seguinte: *Juro, por Deus, pelo Povo e por minha honra, cumprir com lealdade as funções 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.*

²⁷ Parte final do n° 2 do artigo 79° da CRDTL.

²⁸ Artigo 92° da CRDTL.

²⁹ V. artigo 93° da CRDTL.

³⁰ N° 1 do artigo 95° da CRDTL.

³¹ V. *infra* II.1.3.

³² Este regime corresponde ao previsto actualmente no artigo 169° da CRP, anteriormente designado por *ratificação dos decretos-leis* (sic).

³³ N° 1 do artigo 98° da CRDTL.

O Governo é o órgão responsável pela *condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública*³⁴. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Presidente da República, de acordo com os resultados das eleições para o Parlamento Nacional, sendo os restantes membros do Governo propostos pelo Primeiro-Ministro³⁵. O Governo responde, conseqüentemente, perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional³⁶. No que respeita aos actos legislativos, não existe uma regra que expressamente atribua ao Governo a competência geral para a sua criação. Apenas o n.º 3 do artigo 115º da Constituição se refere a uma *exclusiva competência legislativa do Governo*, após consagrar um conjunto de competências de natureza não legislativa, vindo depois a alínea d) do artigo 116º esclarecer que compete ao Conselho de Ministros *aprovar os diplomas legislativos, bem como os acordos internacionais não submetidos ao Parlamento Nacional*^{37,38}.

Aos tribunais compete a administração da justiça, sendo independentes com sujeição apenas à Constituição e à lei³⁹. Aos tribunais é vedado *aplicar normas contrárias à Constituição ou aos princípios nela consagrados*⁴⁰. O Supremo Tribunal de Justiça é o mais alto órgão da hierarquia dos tribunais judiciais, tendo também competências em matéria jurídico-constitucional e eleitoral⁴¹. O título relativo aos tribunais contém ainda disposições essenciais sobre o Ministério Público⁴² e sobre o exercício da advocacia⁴³. Já o título VI, relativo à administração pública, apenas tem um artigo.

A parte IV da Constituição contém as regras sobre organização económica e financeira. Encontram-se aqui, por exemplo, a disposição relativa à criação do banco central nacional⁴⁴, as normas sobre o sistema fiscal⁴⁵ e o orçamento geral do Estado⁴⁶.

³⁴ Artigo 103º da CRDTL.

³⁵ V. artigo 106º da CRDTL.

³⁶ V. artigo 107º da CRDTL.

³⁷ Alínea d) do artigo 116º da CRDTL.

³⁸ V. *infra* II.1.3.

³⁹ V. n.º 1 do artigo 118º e artigo 119º da CRDTL.

⁴⁰ Artigo 120º da CRDTL.

⁴¹ V. artigo 124º da CRDTL.

⁴² V. artigos 132º a 134º da CRDTL.

⁴³ V. artigos 135º e 136º da CRDTL.

⁴⁴ V. artigo 143º da CRDTL. Neste momento, as funções de banco central são exercidas pela Autoridade Bancária e de Pagamentos de Timor-Leste (ABP), cujo regime é o do Regulamento

A parte relativa à defesa e segurança nacionais prevê a criação de um Conselho Superior de Defesa e Segurança, órgão consultivo do Presidente da República para os assuntos relativos à defesa e soberania⁴⁷.

A parte VI, sobre garantia e revisão da Constituição contém o sistema de fiscalização da constitucionalidade, fazendo intervir o Presidente da República em sede de fiscalização preventiva⁴⁸ e, em sede de fiscalização sucessiva abstracta, o Presidente da República, o Presidente do Parlamento Nacional, o Procurador-Geral da República, o Primeiro-Ministro, um quinto dos deputados e o Provedor dos Direitos Humanos e Justiça⁴⁹. A decisão cabe sempre ao Supremo Tribunal de Justiça. Seguem-se as regras relativas à revisão constitucional.

Na parte consagrada às disposições finais e transitórias importam especialmente aqui as regras sobre línguas de trabalho⁵⁰ e o direito anterior⁵¹. Quanto ao direito anterior, há uma distinção importante entre as leis gerais e os tratados e acordos. A solução é a da não vigência automática dos tratados ou acordos celebrados antes da entrada em vigor da Constituição, em particular a afirmação expressa de que não são reconhecidos os actos relativos a certos recursos naturais, salvo confirmação pelas autoridades competentes do país⁵². Esta solução prende-se sobretudo com os actos relativos à exploração dos recursos petrolíferos no mar de Timor. Relativamente à problemática das línguas, ela será abordada já de seguida.

da UNTAET n° 2001/30, de 30 de Novembro. Os trabalhos tendentes à criação do Banco Central e aprovação da sua lei orgânica estão bastante avançados.

⁴⁵ V. artigo 144° da CRDTL.

⁴⁶ V. artigo 145° da CRDTL.

⁴⁷ V. artigo 148° da CRDTL. O Governo apresentou, em Dezembro de 2004, uma proposta de Lei ao Parlamento Nacional sobre a o Conselho Superior de Defesa e Segurança. Esta proposta aguarda aprovação parlamentar.

⁴⁸ V. artigo 149° da CRDTL.

⁴⁹ V. artigo 150° da CRDTL.

⁵⁰ V. artigo 159° da CRDTL.

⁵¹ V. artigo 165° da CRDTL.

⁵² V. artigo 158° da CRDTL e *infra* II.2.

II.1.2. Línguas oficiais e línguas de trabalho

II.1.2.1. Imperativos constitucionais

*O tétum e o português são as línguas oficiais da República Democrática de Timor-Leste*⁵³. Embora contestada por alguns, seja por razões práticas ou por incompreensão da identidade nacional timorense, a opção do novo Estado é clara no n° 1 do artigo 13° da Constituição. No mesmo artigo é declarada a necessidade de valorizar e desenvolver as línguas nacionais⁵⁴. Ou seja, as línguas nacionais, específicas de Timor-Leste, não assumem todas o estatuto de línguas oficiais. De entre elas, apenas o tétum tem tal estatuto.

Ao tétum não correspondia, à partida, apenas um modo de falar ou uma forma de escrever o que levou à uniformização ortográfica e ao estabelecimento dos demais padrões da língua. O Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril, veio adoptar o *Padrão Ortográfico do Tétum Oficial*, desenvolvido pelo Instituto Nacional de Linguística da Universidade Nacional de Timor-Leste. Declara-se ali que *a variedade do tétum afirmada como língua oficial é o Tétum Oficial, uma forma literária moderna do vernáculo mais comum no país, baseado no Tétum-Praça*⁵⁵. De acordo com o mesmo decreto, o *Padrão Ortográfico do Tétum Oficial* deve ser seguido *no sistema geral de educação, nas publicações oficiais e na comunicação social*⁵⁶. O decreto tem ainda outras regras sobre a utilização do *Tétum Oficial* e do português, na iconografia e sinalização públicas⁵⁷.

O legislador constituinte reconheceu também espaço, embora com carácter transitório, à utilização de outras línguas, conferindo-lhes o estatuto de línguas de trabalho. A regra faz parte das disposições transitórias da Constituição, mais precisamente do artigo 159°. Nele se afirma que *a língua indonésia e a inglesa são línguas de trabalho em uso na administração pública a par das línguas oficiais, enquanto tal se mostrar necessário*.

⁵³ N° 1 do artigo 13° da CRDTL.

⁵⁴ N° 2 do artigo 13° da CRDTL.

⁵⁵ N° 2 do artigo 2° do Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril.

⁵⁶ N° 1 do artigo 3° do Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril.

⁵⁷ N° 2 do artigo 3° do Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril.

Muito haveria para dizer sobre o chamado “problema da língua” em Timor-Leste. O papel da língua portuguesa parece ser simultaneamente o de língua de contacto exterior e o de fonte para vocábulos em falta no idioma tétum. Quanto a este, não é demais salientar a necessidade de usar como *oficial* uma variedade efectivamente compreendida pelos timorenses, ainda que em detrimento do rigor e da lógica. Se foi esta ou não a solução adoptada é matéria que merece a atenção e o cuidado dos especialistas.

II.1.2.2. Aprovação do padrão ortográfico da língua tétum através de Decreto do Governo

O direito trabalha com palavras⁵⁸, e o acima exposto tem enormes repercussões na construção do sistema jurídico timorense. Um primeiro problema jurídico respeita à aprovação do padrão ortográfico da língua tétum, pelo Governo, através de Decreto.

Sem prejuízo de considerações ulteriores sobre a tipologia dos actos e sobre a repartição de competências entre o Parlamento Nacional e o Governo, o Decreto n° 1/2004, de 14 de Abril, padece de duas inconstitucionalidades, uma orgânica, outra formal *stricto sensu*.

Ao adoptar um padrão para a língua oficial, este decreto veio rejeitar outras variantes da língua, sendo certo também que se pretende obrigar, não apenas a administração, mas também terceiros. A imposição é directamente imposta sobre o *sistema geral de educação*, que incluirá o ensino público e o ensino privado, e sobre a comunicação social. Não se trata, portanto, de mera autovinculação da administração. Note-se também que o decreto invoca directamente, quer no preâmbulo, quer na habilitação do diploma, as normas constitucionais sobre a matéria.

Estes elementos conduzem-nos à verdadeira natureza do acto. Tudo apontando sentido de se tratar de um acto legislativo, cujo objecto é a língua oficial. Mas qual será o órgão do sistema constitucional timorense com competência para legislar nesta matéria?

⁵⁸ Que, em tétum são *lia-fuan* ou, à letra, os frutos da língua.

A competência legislativa encontra-se, como referido, atribuída ao Parlamento Nacional e ao Governo⁵⁹. Existem matérias relativamente às quais a competência para legislar é exclusivamente atribuída a um destes órgãos, sendo a reserva parlamentar sensivelmente mais vasta do que a reserva de competência legislativa do Governo, que apenas respeita à sua organização e funcionamento e à *administração directa e indirecta do Estado*⁶⁰. No caso do Parlamento Nacional, a reserva incide sobre as matérias expressamente referidas no artigo 95º da Constituição (com o nº 1 a determinar a competência do parlamento para todas as *questões básicas da política interna e externa do país*⁶¹) e também sobre as do nº 1 do artigo 96º da Constituição, já que este prevê a autorização ao Governo para legislar. Em qualquer dos casos, as línguas oficiais não constam do elenco e também não parece de incluí-las na cláusula geral do nº 1 do artigo 95º. A definição da língua ou da variante oficial da língua parece ser mais do que uma transitória *questão básica de política interna*. Ela é uma *questão* essencial do Estado, um elemento caracterizador. Também no nº 1 do artigo 156º da Constituição, que se refere aos limites materiais de revisão constitucional, não é feita referência às línguas oficiais.

Significa então que não só Governo pode livremente legislar sobre a padronização e utilização das línguas oficiais, como também pode o Parlamento Nacional, em lei de revisão constitucional, alterar o conteúdo do artigo 13º, mudando as línguas oficiais do país, sem lesar a sua identidade constitucional? A resposta deve ser negativa.

As opções relativas à língua representam um dos pilares essenciais da identidade nacional e, por isso mesmo, o artigo 13º está sistematicamente inserido na Parte I da Constituição, reservada aos *princípios fundamentais*. O artigo 13º é ladeado por duas outras normas de caracterizam o sistema jurídico-constitucional timorense: a relação entre o Estado e as confissões religiosas, no artigo 12º, e os símbolos nacionais, no artigo 14º. O carácter essencial e identificador da nação, assumido pela língua, conduz à defesa da sua integração na reserva parlamentar de competência. O nº 1 do artigo 95º

⁵⁹ Este tema é desenvolvido *infra* em II.1.3.

⁶⁰ Nº 3 do artigo 115º da CRDTL.

⁶¹ Nº 1 do artigo 95º da CRDTL.

da Constituição fundamenta até um argumento de maioria de razão: a língua suplanta as *questões básicas da política interna e externa do país*, ela é pressuposto ou elemento desse país. Mas mais, a definição das línguas oficiais deve também integrar-se no conjunto dos limites materiais implícitos de revisão constitucional. E é por todas estas razões que, mesmo na falta de uma reserva de competência expressamente consagrada, é possível afirmar que há regras implícitas e princípios constitucionais que apontam para a sua existência e que, sendo violados, geram inconstitucionalidade⁶². Quando o Governo legisla em matéria de línguas oficiais, nomeadamente adoptando um padrão para a língua, está a invadir a competência parlamentar, sendo o seu acto ferido de inconstitucionalidade orgânica.

No caso, o Governo agiu através de decreto, forma também inadequada para a natureza legislativa do acto. Com efeito, no sistema jurídico timorense, a forma de decreto respeita a actos de natureza regulamentar⁶³. A Constituição não se pronuncia directamente sobre a tipologia dos actos, mas os decretos são efectivamente reconhecidos como categoria autónoma na Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto, relativa à *publicação dos actos*. Na alínea e) do n.º 2 do artigo 5.º desta lei determina-se a publicação na 1.ª série do *Jornal da República* dos decretos do Governo, o n.º 5 do artigo 6.º estabelece a sua numeração distinta e o artigo 12.º consagra o seu formulário: “O Governo decreta, ao abrigo do previsto no artigo... da Lei n.º... – ou do Decreto-Lei n.º..., conforme os casos -, para valer como regulamento, o seguinte:”.

Ora, o Decreto n.º 1/2004, de 14 de Abril, não veio regulamentar um acto legislativo, como seria normal, mas a própria Constituição, invocando, por isso, a alínea p) do n.º 1 do artigo 115.º⁶⁴ que se refere, no âmbito das competências gerais⁶⁵ do Governo, a *quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela*

⁶² V. artigo 120.º da CRDTL que corresponde ao artigo 204.º da CRP. Na Constituição timorense não existe definição geral de inconstitucionalidade, como a prevista no n.º 1 do artigo 277.º da Constituição portuguesa.

⁶³ A noção de decreto não é coincidente com a existente no direito português em que o decreto é a forma dos actos de aprovação, pelo Governo, de acordos internacionais (v. n.º 2 do artigo 197.º da CRP), sem prejuízo de o decreto ser também a forma comum dos actos intercalares do procedimento legislativo.

⁶⁴ O número do artigo 115.º está omissos, mas a alínea p) só existe no n.º 1.

⁶⁵ Não legislativas.

*lei*⁶⁶, e *inovando* verdadeiramente no ordenamento jurídico ao impor essa solução a toda a administração e a terceiros. E, porque a forma está ligada ao procedimento, o acto não foi submetido a promulgação por parte do Presidente da República, por esta incidir sobre os *diplomas legislativos* oriundos do Parlamento Nacional e do Governo⁶⁷, nem pôde ser sujeito ao mecanismo da apreciação parlamentar⁶⁸.

A inadequação formal e, conseqüentemente, procedimental leva também à inconstitucionalidade do acto.

II.1.2.3. Tradução jurídica

Ainda em matéria de idiomas, a pluralidade linguística tem provocado problemas sensíveis de tradução jurídica no procedimento legislativo e no sistema judiciário.

De acordo com o disposto no artigo 3º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, pretende-se que o *Jornal da República* seja publicado em ambas as línguas oficiais, devendo as versões portuguesa e tétum ser publicadas lado a lado e, em caso de divergência entre os textos, prevalece a versão portuguesa.

Em termos práticos, actualmente, no Conselho de Ministros, bem como no Parlamento Nacional, os diplomas são aprovados em língua portuguesa. Tendo em conta as actuais condições sociais de compreensão da língua portuguesa, quer pelo público em geral, quer mesmo pelos profissionais do direito, além da imposição legal, a questão da tradução das leis para tétum deve ser tratada como prioritária.

E aqui são patentes duas dificuldades: a primeira de compreensão da redacção jurídica portuguesa, que necessita de ser combatida quer através do aumento e da formação das equipas de tradutores actualmente existentes quer, correspondentemente, da divulgação junto dos autores materiais dos projectos, da necessidade de utilizarem

⁶⁶ Alínea p) do nº 1 do artigo 115º da CRDTL.

⁶⁷ V. alínea a) do artigo 85º e sobretudo os nºs 1 e 4 do artigo 88º da CRDTL.

⁶⁸ Previsto no artigo 96º da CRDTL. A menos que a interpretação da regra constitucional vá no sentido de atribuir relevância ao conteúdo dos actos do Governo, em detrimento da sua forma. Só assim o PN poderá invocar a sua legitimidade para apreciar um decreto do Governo.

linguagem simples, despretensiosa e que evite o uso excessivo de orações relativas e de vocábulos pouco conhecidos.

A segunda dificuldade é a da necessidade de criação e consolidação de um vocabulário jurídico em tétum, de modo a evitar que a um mesmo conceito português venham a corresponder traduções diversas, criando um sistema afinal incompreensível. Há também a considerar a integração do vocabulário jurídico, nos casos em que não seja possível encontrar a palavra adequada na língua nacional.

A isto há que aditar os problemas trazidos pela utilização das línguas de trabalho na redacção dos diplomas. A que frequentemente causa problemas ao procedimento legislativo é a língua inglesa. Os projectos que são originariamente redigidos em inglês com o estilo de redacção típido do *common law*, seguidos de uma tradução para língua portuguesa, com vista à sua submissão ao órgão de aprovação, dão origem a verdadeiras *missões impossíveis*. Os resultados deste método são sem excepção inaceitáveis, variando entre articulados totalmente incompreensíveis e outros perceptíveis, mas com uma linguagem inadequada e não jurídica⁶⁹. Juntam-se também

⁶⁹ Vejam-se alguns exemplos na legislação vigente, em matérias tão importantes quanto o estatuto da ABP, o Código Laboral e o estatuto da função pública.

No Regulamento da UNTAET n.º 30/2001, de 30 de Novembro, sobre a ABP, encontramos as seguintes traduções: *official of a ministry*, como *oficial de um ministério* (artigo 20º); *a member of the Governing Board shall be removed (...) if he or she (...) has been found (...) to have engaged in illegal activity or serious misconduct in office* como *um membro do Conselho de Direcção será destituído (...) se o membro (...) ter sido constatado (...) o seu envolvimento em actividade ilegal ou má conduta grave no desempenho do cargo* (alínea e) do artigo 21º); *a member concerned shall disclose his interest* corresponde a *o membro concernente revelará o seu interesse* (n.º 2 do artigo 26º); ou ainda *shall have the authority to take enforcement measures, including instruct any Bank to take remedial actions, appointing a receiver for a Bank, or imposing penalties*, é traduzido do seguinte modo: *terá autoridade para tomar medidas de aplicação, incluindo a instrução de qualquer Banco no sentido de tomar medidas correctivas, a nomeação de um recebedor para um Banco, ou a aplicação de multas* (n.º 4 do artigo 29º).

No Regulamento da UNTAET n.º 2002/5, de 1 de Maio, sobre a Criação de um Código Laboral para Timor-Leste, existem também vários problemas de concepção e tradução. As licenças de maternidade chegam a ser traduzidas por *férias* por confusão com a palavra inglesa *leave* (v. artigo 11.19 e 11.20) e revelam-se, mais uma vez, as dificuldades com expressões como *enforceable*, *claim*, entre outras. *The decision (...) shall be deemed final and enforceable* foi traduzido por *a decisão será considerada final e aplicável como se fosse uma decisão do Tribunal*. *If no party files a claim before de competent court*, é traduzido por *se nenhuma das partes der entrada a uma reivindicação junto do tribunal competente*.

Já, por exemplo, no estatuto da função pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 5 de Maio, os funcionários não têm direito a *férias*, mas apenas a gozar das licenças previstas no estatuto (alínea f) do artigo 49º), sendo uma delas a *licença anual* (do inglês *annual leave* que deveria ter

os inevitáveis problemas de estilo e de coordenação. É frequente a pretensão de regular integralmente não apenas o objecto do diploma mas todos os aspectos que com ele se relacionam, esquecendo as soluções gerais que constam das leis já existentes⁷⁰, precisamente em virtude da falta de noção de sistema, tão necessária pensar nos quadros mentais do *civil law*.

II.1.3. Competência legislativa do Parlamento Nacional e do Governo

II.1.3.1. Competência legislativa em geral

No sistema timorense, quer o Parlamento Nacional, quer o Governo têm competência para a aprovação de actos legislativos. Estas competências encontram-se previstas nos artigos 95° e 96° da Constituição, quanto ao Parlamento Nacional, e nos artigos 115° e 116°, no tocante ao Governo. Em ambos os casos existem esferas de competência reservadas. Fora do âmbito das reservas, a afirmação de que a

sido traduzido por *férias*), com a agravante, esta já não de teor linguístico, de a duração das *licenças* ser remetida para um mero decreto do Governo (v. n° 2 do artigo 53°).

Quanto a regras absolutamente inaceitáveis, resultantes simultaneamente de uma redacção originária em inglês e de dificuldades de tradução, seguem exemplos retirados da versão inicial de um projecto de proposta de lei sobre a actividade seguradora. Em matéria de retirada do mercado e de reclamação de créditos, a regra dispunha: *com excepção das companhias de seguros do ramo vida, nem as companhias de seguros que se retirem de Timor-Leste nem a ABP/BPA podem ser requeridas a honrar responsabilidades reclamadas por segurados que não tenham apresentado as mesmas durante um período determinado pela ABP/BPA e comunicado pela companhia de seguros que se deseja retirar através de publicação num jornal de circulação generalizada em Timor-Leste, pelo menos quatro vezes espaçadas por um intervalo não inferior a uma semana.*

Sobre os corretores (*brokers*) estabelecia-se, textualmente: *os correctores tem a obrigação de obter a apólice de seguro que seja mais adequada às necessidades de um segurado, devendo os mesmos ter justificativas imediatas para os fundamentos da recomendação oferecida a um potencial segurado.* Quanto ao capital das companhias de seguros estabelecia-se que *a companhia de seguros ou a companhia de intermediação de seguros que quiser resgatar, cancelar ou por qualquer outra foma reestruturar quaisquer das suas acções (...) deverá obter uma prévia autorização da ABP/BPA, sendo certo que estas modalidades não correspondem a qualquer das categorias previstas na Lei das Sociedades Comerciais (Lei n° 4/2004, de 21 de Abril).* Em matéria de governação interna, deveriam *ser comunicados imediatamente à ABP/BPA eventuais não cumprimentos aparentes ou concretos de responsabilidades fiduciárias por interesse pessoal ou em favor de outras pessoas.* Este projecto foi objecto de reformulação integral.

⁷⁰ Aparecem projectos que tentam definir *administração pública, ministro, companhia* (em vez de *sociedade*), *responsabilidade* (com o sentido de *competência*), criar crimes sem penas, formas de organização de sociedades diversas das previstas na Lei n° 4/2004, de 21 de Abril, sobre *sociedades comerciais* e outros exemplos do género.

competência entre os dois órgãos será, por assim dizer, concorrente, requer algum esforço interpretativo.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 95.º da Constituição determina que compete ao Parlamento Nacional *legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país*⁷¹. Esta formulação ampla e vaga aponta, numa primeira leitura, no sentido da atribuição exclusiva, ao Parlamento Nacional, da competência legislativa geral (fora dos casos especialmente reservados ao Governo), pois mesmo a referência às *questões básicas*, por contraposição às *questões não básicas*, não é decisiva. Esta distinção poderia constituir afinal um critério para diferenciar os actos legislativos dos actos regulamentares: o parlamento aprovaria os actos legislativos⁷², restando ao Governo o poder de *regulamentar as questões não básicas*.

Sucedo assim, também, em virtude da ausência de uma norma que atribua competência legislativa (em geral) ao Governo, no elenco do artigo 115.º da Constituição. Este artigo, algo subitamente, apenas no n.º 3 prevê a aprovação de actos legislativos pelo Governo, ao abrigo de uma competência legislativa exclusiva e naturalmente específica.

Paralelamente, a alínea d) do artigo 116.º, que atribui ao *Conselho de Ministros* a competência para *aprovar os diplomas legislativos, bem como os acordos internacionais não submetidos ao Parlamento Nacional*⁷³ não é decisiva. Primeiro porque o objectivo do artigo 116.º é o de identificar, dentro do Governo, qual o órgão competente para a prática de certos actos e não para fundamentar a atribuição de competências novas ao Governo⁷⁴ e segundo, porque a “exegese da vírgula”, ou, neste caso, da falta dela, só leva à conclusão de que os *não submetidos ao Parlamento Nacional*, previstos nesta alínea, são apenas os acordos internacionais, sobrando, assim, singelos, os *diplomas legislativos*

⁷¹ N.º 1 do artigo 95.º da CRDTL.

⁷² V. *infra* II.3.3.

⁷³ Alínea d) do artigo 116.º da CRDTL.

⁷⁴ Este aspecto é também demonstrado pela existência de repetições nos dois artigos. Assim, a alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º atribui ao Governo competência para *apresentar propostas de lei e de resolução ao Parlamento Nacional*, e a alínea c) do artigo 116.º esclarece que as mesmas propostas são *aprovadas* pelo Conselho de Ministros.

que bem poderiam ser tão só os da competência exclusiva do Governo, prevista no nº 3 do artigo 115º.

Porém, não será este o melhor caminho. E a resposta é consequência lógica de outras regras do sistema. Resulta, desde logo, da identificação de um conjunto de matérias na área da reserva absoluta do Parlamento Nacional (nº 2 do artigo 95º da CRDTL). Se o Governo só pudesse legislar em matérias da sua competência exclusiva (nº 3 do artigo 115º da CRDTL) e em competência legislativa delegada ou autorizada (artigo 96º da CRDTL) não faria sentido identificar como parlamentarmente *reservado* apenas uma parte de *todo o restante acervo* de matérias que podem ser objecto de acto legislativo. Mas mais. Também a consagração, no artigo 98º da Constituição, do instituto da apreciação parlamentar revela mais do que parece. Neste tipo de sistema, a apreciação parlamentar justifica-se quando e porque o Governo legisla fora das suas competências exclusivas, tal como está, aliás, determinado no próprio artigo 98º: são os *diplomas legislativos do Governo, salvo os aprovados no exercício da sua competência legislativa exclusiva, que podem ser submetidos a apreciação do Parlamento Nacional, para efeitos de cessação de vigência ou de alteração*⁷⁵. A apreciação parlamentar que, na prática, resolve uma divergência institucional quanto ao acto legislativo em favor do Parlamento Nacional, significa que ambos, Parlamento Nacional e Governo, têm competência legislativa na matéria⁷⁶. Finalmente, este é também o entendimento adoptado pelos órgãos de soberania de Timor-Leste, tendo o I Governo Constitucional aprovado já decretos-lei fora da sua competência exclusiva.

O formulário dos decretos-lei, previsto no nº 1 do artigo 10º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto⁷⁷, suscita por isso observações. Esse formulário é o seguinte: “*O Governo decreta, nos termos do nº 3 do artigo 115º - ou da alínea... do nº 1 do artigo 115º, ou de outros que se indiquem – da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:*”. A referência

⁷⁵ Nº 1 do artigo 98º da CRDTL.

⁷⁶ A não ser que a apreciação parlamentar seja suscitada com fundamento na inconstitucionalidade orgânica do diploma aprovado pelo Governo. Porém, a apreciação parlamentar não constitui um mecanismo de garantia da Constituição. Aliás, nem a apreciação em si, nem o seu resultado (cessação de vigência ou alteração) necessitam de se fundamentar em inconstitucionalidade.

⁷⁷ Este formulário não se refere aos decretos-leis aprovados no uso de autorização legislativa. Para estes o formulário é o previsto no nº 2 do artigo 10º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

ao nº 3 do artigo 115º não é de estranhar. Trata-se da competência legislativa exclusiva do Governo. Já o mesmo não pode dizer-se das alíneas do nº 1 do artigo 115º. Na verdade, estas alíneas referem-se a competências claramente *não legislativas* e a sua inclusão no formulário do acto legislativo pode gerar, erradamente, a convicção de que o Governo tem competência para legislar em todas as matérias relativamente às quais tem competências executivas, o que, efectivamente, não acontece, ou que só tem competência para legislar em concretização destas tarefas, o que também não é correcto.

Por exemplo, de acordo com a alínea b) do nº 1 do artigo 115º da Constituição, compete ao Governo *garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos*⁷⁸. Tal não significa, no entanto, que o Governo pode legislar em matéria de tais direitos, pois essa competência está exclusivamente reservada ao Parlamento Nacional, na alínea e) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL. Por outro lado, o nº 1 do artigo 115º da CRDTL, não contempla todas as áreas de possível intervenção governativa, por isso contém até uma cláusula aberta⁷⁹.

Fundamental, por isso, é não esquecer que o formulário não pode aqui ser decisivo, além de também ele permitir a invocação de outras regras constitucionais⁸⁰. Acima de tudo porque a ausência de uma norma sobre a competência legislativa (geral) do Governo, no artigo 115º da Constituição, é uma imperfeição técnica e não uma solução. Assim tenha ficado demonstrado.

⁷⁸ Alínea b) do nº 1 do artigo 115º da CRDTL.

⁷⁹ A da alínea p) do nº 1 do artigo 115º da CRDTL, segundo a qual o Governo pode *exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição e pela lei*.

⁸⁰ Mas não da alínea c) do nº 1 do artigo 97º da CRDTL, como sucede no Decreto-lei nº 11/2004, de 11 de Maio. Esta referência é claramente errada. O artigo 97º da CRDTL trata da *iniciativa de Lei* do Parlamento Nacional, estatuinto que a mesma pertence aos deputados, às bancadas parlamentares e ao Governo. Quando o Governo aprova um decreto-lei não exerce qualquer iniciativa de Lei junto do Parlamento Nacional.

II.1.3.2. Competência reservada do Parlamento Nacional

Não é possível proceder aqui à análise exaustiva de todas as matérias que constituem a reserva de competência legislativa do Parlamento Nacional e das múltiplas questões a elas associadas.

Tal como sucede na Constituição portuguesa, pode efectuar-se a distinção entre reserva absoluta e reserva relativa de competência legislativa do Parlamento Nacional. Porém a mesma não é referida nas epígrafes dos artigos, como sucede nos artigos 164º e 165º da CRP. As matérias que constituem a reserva absoluta são descritas nº 2 do artigo 95º da CRDTL e as que constituem a reserva relativa no nº 1 do artigo 96º da CRDTL. Deixa-se, por ora, de lado o nº 1 do artigo 95º da CRDTL.

No elenco das matérias que constituem a reserva absoluta do Parlamento Nacional encontram-se as que se revestem de importância fundamental para o Estado timorense ou que se prendem directamente com o sistema de Governo: é o caso, por exemplo, das fronteiras⁸¹, dos limites das águas territoriais e da zona económica exclusiva⁸², dos símbolos nacionais⁸³, da cidadania⁸⁴, da lei eleitoral e do regime do referendo⁸⁵, dos partidos e associações políticas⁸⁶, do estatuto dos deputados e dos titulares de órgãos do Estado⁸⁷, da declaração do estado de sítio e do estado de emergência⁸⁸, da *política* de defesa e segurança⁸⁹ e do regime orçamental⁹⁰.

O mesmo artigo reserva também ao Parlamento Nacional a competência para legislar em matéria de direitos, liberdades e garantias⁹¹, estado, capacidade das pessoas

⁸¹ Na alínea a) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸² Na alínea b) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸³ Na alínea c) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁴ Na alínea d) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁵ Na alínea h) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁶ Na alínea i) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁷ Na alínea k) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁸ Na alínea n) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁸⁹ Na alínea o) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁹⁰ Na alínea q) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

⁹¹ Na alínea e) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL.

e direito da família e das sucessões⁹², a divisão territorial⁹³ e a política fiscal⁹⁴. A inserção destas matérias no âmbito da reserva absoluta de competência não é coerente com o elenco de matérias que, no n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL, estão apenas sujeitas a reserva relativa.

Assim, das alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL resulta que o Parlamento Nacional não pode autorizar o Governo a legislar em matéria de direitos, liberdades e garantias ou estado, capacidade das pessoas e direito da família e das sucessões. Já as alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL estabelecem a possibilidade de o Parlamento Nacional conceder ao Governo autorização legislativa para a definição de crimes e o processo criminal. A solução não é coerente porque a definição dos crimes e o processo criminal são matérias nucleares no elenco dos direitos, liberdades e garantias. Com uma solução deste tipo, o Governo *pode fazer o mais, sem poder fazer o menos* e ser autorizado a aprovar, por decreto-lei, o Código Penal, mas não a legislar, por exemplo, sobre a protecção de dados pessoais⁹⁵ ou a liberdade de expressão⁹⁶.

De igual modo, a reserva absoluta para legislar sobre a *divisão territorial* (alínea g) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL), que parece ligada, numa dada perspectiva, à organização da administração pública, está sobreposicionada em relação às reservas *relativas* em matéria de bases gerais da organização da administração pública⁹⁷, definição das políticas de ambiente e do desenvolvimento sustentável⁹⁸ ou até à organização judiciária e estatuto dos magistrados⁹⁹ que se referem à regulação de outro órgão de soberania.

Quanto à exclusiva competência para legislar em matéria de *política* fiscal (alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL) é legítimo começar por questionar por que razão a

⁹² Na alínea f) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL.

⁹³ Na alínea g) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL.

⁹⁴ Na alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL.

⁹⁵ V. artigo 38.º da CRDTL.

⁹⁶ V. artigo 40.º da CRDTL.

⁹⁷ Na alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL.

⁹⁸ V. alínea h) do n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL.

⁹⁹ V. alínea c) do n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL.

mesma não acompanha regime orgânico idêntico ao do sistema monetário¹⁰⁰ e ao do sistema financeiro e bancário¹⁰¹, matérias sistematicamente ligadas no Título II, da Parte IV da Constituição, sobre a organização económica e financeira. Outra questão colocada por esta alínea respeita ao seu verdadeiro alcance em virtude da utilização da expressão *política* na definição da matéria.

Esta questão é, na verdade, parte de um problema mais vasto, que é o do alcance das cláusulas de reserva parlamentar: saber se as mesmas se referem a todos os aspectos de um regime, apenas ao regime geral, às bases, às bases gerais etc.

Quer na Constituição portuguesa, quer na Constituição timorense é possível encontrar vários graus de densidade no estabelecimento da reserva parlamentar. Assim, quando as regras se referem apenas uma determinada matéria deve entender-se que todos os diplomas que versem sobre a referida matéria estão sujeitos à reserva parlamentar, ainda que essa matéria não venha a unir-se sob um único regime. É o caso, por exemplo, da reserva de competência em matéria de direitos, liberdades e garantias¹⁰² cuja incidência pode verificar-se em diplomas de variadíssima ordem.

Quando a regra constitucional se refere a um determinado *regime* deve entender-se que a reserva parlamentar se estende a todos os aspectos do regime. Nestes casos, o Governo fica impedido de legislar, podendo eventualmente e apenas regulamentar certos aspectos incidentais, complementares ou adjectivos da matéria em causa. É o caso, por exemplo, do *regime* do referendo¹⁰³ e do *regime* orçamental¹⁰⁴.

Outras vezes a reserva parlamentar apenas respeita ao *regime geral* deixando liberdade ao Governo para legislar sobre um ou mais *regimes especiais*. É o caso, por exemplo, do *regime geral* da função pública¹⁰⁵, do *regime geral* de radiodifusão, televisão

¹⁰⁰ V. alínea f) do n° 1 do artigo 96° e também artigo 143° da CRDTL.

¹⁰¹ V alínea g) do n° 1 do artigo 96° e artigo 142° da CRDTL.

¹⁰² V. alínea e) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹⁰³ V. alínea h) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹⁰⁴ V. alínea q) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹⁰⁵ V. alínea d) do n° 1 do artigo 96° da CRDTL.

e demais meios de comunicação de massas¹⁰⁶ ou do *regime geral* da requisição e da expropriação por utilidade pública¹⁰⁷.

Já quando a reserva se refere às *bases* de uma matéria ou de um regime, está estabelecer uma hierarquia material entre os actos legislativos que venham a aprovar-se. As Leis ou decretos-leis que futuramente desenvolvam as referidas *bases* devem conformar-se com elas.

Mas existem outras fórmulas ainda, como sucede nos seguintes casos: as *bases gerais* da organização da administração pública¹⁰⁸, as *bases de uma política* para a defesa do meio ambiente¹⁰⁹ e ainda a *política* propriamente dita, como é caso da *política* fiscal. Ora, a partir de determinado ponto torna-se extremamente complexo estabelecer um único critério para abstractamente determinar o alcance das reservas. Dir-se-á que a *política* não estará muito afastada das *bases*, sendo acima de tudo uma questão de perspectiva (a não ser que se admita a criação das *bases* de um regime sem opções de *política*). As grandes investigações etimológicas parecem desadequadas para este efeito. A aplicação destas normas viverá sem elas, caminhando seguramente nalgum sentido. O caso concreto trará a solução e a Constituição fornece um, pronto a dar o primeiro passo: precisamente o da *política* fiscal.

No artigo 144º da CRDTL, estabelece-se a obrigação de o Estado *criar um sistema fiscal que satisfaça as necessidades financeiras e contribua para a justa repartição da riqueza e dos rendimentos nacionais*¹¹⁰ e ainda que *os impostos e as taxas são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes*¹¹¹. Este artigo estabelece, em primeira linha, uma reserva de lei e não uma reserva de competência e, na ausência de uma regra que especialmente se refira à criação de impostos, de taxas e afins, a questão concreta está precisamente em saber se essa matéria está ou não abrangida pela reserva absoluta de competência, mais precisamente na parte que se refere à *política* fiscal. E a

¹⁰⁶ V. alínea i) do nº 1 do artigo 96º da CRDTL.

¹⁰⁷ V. alínea k) do nº 1 do artigo 96º da CRDTL.

¹⁰⁸ V. alínea e) do nº 1 do artigo 96º da CRDTL.

¹⁰⁹ V. alínea h) do nº 1 do artigo 96º da CRDTL.

¹¹⁰ Nº 1 do artigo 144º da CRDTL.

¹¹¹ Nº 2 do artigo 144º da CRDTL.

resposta deve ser afirmativa não apenas em virtude da alínea p) do nº 2 do artigo 95º da CRDTL sobre a política fiscal, mas também em virtude da alínea e) do mesmo artigo, sobre os direitos, liberdades e garantias¹¹², do nº 1 do artigo 95º sobre as *questões básicas* da política interna e, finalmente, em virtude do princípio *no taxation without representation*, que é corolário do Estado de Direito democrático. Esta solução não resolve, porém, totalmente o problema das taxas. Por exemplo, se as taxas dos impostos devem ser definidas por lei, já não será de exigir que uma taxa meramente administrativa como a de emissão de um passaporte tenha que ser aprovada por acto do parlamento. Há ainda aqueles casos de *taxas* que, embora num certo sentido pressuponham a prestação de serviços por parte da administração, se identificam mais com *impostos*, caso em que devem ser criadas por Lei¹¹³. No sistema timorense tem-se tentado evitar este problema através da fixação de *tarifas*. No entanto, a mudança de palavra não poderá esconder a questão substancial uma vez colocada a questão junto dos tribunais.

Finalmente, o nº 1 do artigo 95º da Constituição afirma que é da competência do Parlamento Nacional *legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país*. Conforme ficou demonstrado, não pode retirar-se deste artigo a conclusão de que, fora das esferas de competência reservada do parlamento e do Governo a *restante* competência para legislar compete ao Parlamento Nacional. Não é assim. Esta regra não pode valer como norma de competência residual. Pelas razões enunciadas no ponto anterior, é forçoso reconhecer uma zona de competência legislativa concorrente entre o parlamento e o Governo. Há então que conferir-lhe outro sentido. Contrariamente ao nº 2 do mesmo artigo, o nº 1 não se refere propriamente a uma competência exclusiva. No entanto, a atribuição de competência a um órgão preclude

¹¹² Na Constituição timorense, os direitos (e deveres) económicos, sociais e culturais, entre eles o direito à propriedade privada, estão integrados na parte II, genericamente designada por *direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais*. Não se coloca aqui então o problema da eventual distinção entre o regime orgânico dos direitos, liberdades e garantias e o dos direitos económicos, sociais e culturais, como sucede no caso da Constituição portuguesa. A reserva parlamentar timorense, estabelecida na alínea e) do nº 2 do artigo 95º parece assim abranger todos os direitos incluídos na Parte II.

¹¹³ V. Decreto-lei nº 19/2003, de 8 de Outubro, que aprovou o regulamento das tarifas dos portos de Timor-Leste.

que um outro a exerça, por isso *a legislação sobre as questões básicas da política interna e externa do país* tem que ser aprovada pelo Parlamento Nacional. Saber quais serão essas questões, é resposta que não pode estabelecer-se em abstracto. A regra é propositadamente *aberta*. O caminho para a identificação dessas questões encontrar-se-á ao longo da Constituição, com grande relevo para as pistas trazidas pelo próprio elenco do n° 2 do artigo 95° e do n° 1 do artigo 96° da CRDTL. As *questões básicas* da política interna e externa serão, pelo menos, correspondentes ou análogas a estas¹¹⁴. Afinal, o n° 1 do artigo 95° traduz o princípio que lhes está subjacente: o do primado do parlamento no exercício da função legislativa.

II.1.3.3. Competência reservada do Governo

O n° 3 do artigo 115° da Constituição timorense reserva ao Governo a competência exclusiva para produzir legislação no que respeita *à sua própria organização e funcionamento, bem como à da administração directa e indirecta do Estado*¹¹⁵. Esta regra é equivalente à do n° 2 do artigo 198° da Constituição portuguesa com uma diferença substancial: neste último apenas se reserva ao Governo a competência respeitante à sua organização e funcionamento. Suspeita-se que a nota comparativa seja essencial para compreender o exacto alcance da solução contida no n° 3 do artigo 115° da CRDTL.

A *organização e funcionamento do Governo* inclui, por exemplo e sem dúvidas, a faculdade exclusiva de criar e extinguir ministérios e secretarias de Estado, de estabelecer tutelas, delegações de competências, transições de serviços e outras habitualmente definidas nas chamadas leis orgânicas dos Governos. Já no tocante às leis orgânicas dos próprios ministérios, direcções-gerais, institutos e afins a questão é duvidosa. Em Portugal, o entendimento da reserva contida no n° 2 do artigo 198° da CRP tem sido restritivo e, conseqüentemente, os decretos-lei sobre as matérias acima referidas (ministérios, direcções-gerais, institutos, etc) invocam a alínea a) do n° 1

¹¹⁴ Sendo que outras haverá que ultrapassam mesmo o patamar das *questões básicas* da política.

¹¹⁵ N° 3 do artigo 115° da CRDTL.

artigo 198º da CRP que se refere à competência não reservada da Assembleia da República¹¹⁶, e não à competência reservada do Governo.

Tudo indica que o legislador constituinte timorense visou claramente afastar-se da concessão ao Governo de uma reserva de competência legislativa circunscrita à aprovação da sua lei orgânica, tendo então necessidade de acrescentar a parte relativa à *administração directa e indirecta do Estado*¹¹⁷. A questão que se coloca agora é a de saber se não terá havido um *pecado por excesso*, pois têm sido algumas as críticas a este artigo.

A reserva de competência legislativa atribuída pelo nº 3 do artigo 115º da CRDTL ao Governo não é, de facto, tão ampla quanto aparenta e, com a devida atenção, não gera qualquer desequilíbrio no sistema, nem transforma o Governo simultaneamente em executante e legislador de todos os seus actos. As razões são três: uma histórico-comparativa, outra literal e uma outra sistemática.

A primeira está implícita no que se referiu acima sobre a origem do preceito e sobre a interpretação restritiva adoptada e vigente da norma que lhe serviu de inspiração. É claro que se pretendeu que o Governo timorense fosse dotado de uma reserva de competência mais ampla do que a do Governo português, permitindo-lhe legislar, com carácter de exclusividade, sobre outros órgãos e serviços da administração, que não o próprio Governo.

A segunda prende-se com a leitura correcta do artigo: o Governo não fica investido do poder exclusivo de legislar em matéria de administração directa e indirecta. O Governo apenas têm competência exclusiva para legislar sobre *a organização e funcionamento (...) da administração directa e indirecta do Estado*¹¹⁸.

E assim é demonstrado pela terceira razão. É que a norma do nº 3 do artigo 115º da CRDTL tem que ser lida em conjunto com as demais disposições da Constituição em matéria de actos legislativos, entre elas, as que estabelecem reservas parlamentares de competência em áreas que, directa ou indirectamente, limitam a administração

¹¹⁶ Diz assim esta alínea: *1. Compete ao Governo, no exercício de funções legislativas: a) Fazer decretos-leis em matérias não reservadas à Assembleia da República.*

¹¹⁷ No entanto, e erradamente, as leis orgânicas dos ministérios têm sido aprovadas por mero decreto do Governo.

¹¹⁸ Nº 3 do artigo 115º da CRDTL.

directa e indirecta do Estado. É o caso da *divisão territorial*¹¹⁹, das *bases do sistema de ensino*¹²⁰, das *bases do sistema de segurança social e de saúde*¹²¹, da *política fiscal*¹²², do *regime geral da função pública, do estatuto dos funcionários e da responsabilidade do Estado*¹²³, das *bases de uma política para a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável*¹²⁴ e, particularmente, das *bases gerais da organização da administração pública*, previstas na alínea e) do n° 1 do artigo 96° da CRDTL, que constituem a limitação material fundamental do âmbito do n° 3 do artigo 115° da CRDTL.

II.1.4. Sistema de fiscalização da constitucionalidade das normas

No sistema jurídico-constitucional timorense existem mecanismos preventivos e sucessivos de fiscalização da constitucionalidade das normas e ainda da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas.

A fiscalização preventiva da constitucionalidade dos *diplomas* é requerida pelo Presidente da República, ao Supremo Tribunal de Justiça¹²⁵. No caso de pronúncia pela inconstitucionalidade, o Presidente da República solicita ao Parlamento Nacional ou ao Governo, consoante se trate de projecto de Lei ou de decreto-lei, a reformulação do projecto¹²⁶. Porém, o Parlamento Nacional poderá ultrapassar o veto por inconstitucionalidade por dois terços dos deputados presentes desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, no caso de se tratar das matérias da sua reserva absoluta de competência¹²⁷, ou por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, nos demais casos¹²⁸.

A fiscalização sucessiva é exercida de modo concreto e difuso, através da proibição aos tribunais comuns de aplicarem normas contrárias à Constituição e aos

¹¹⁹ Alínea g) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹²⁰ Alínea l) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹²¹ Alínea m) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹²² Alínea p) do n° 2 do artigo 95° da CRDTL.

¹²³ Alínea d) do n° 1 do artigo 96° da CRDTL.

¹²⁴ Alínea h) do n° 1 do artigo 96° da CRDTL.

¹²⁵ V. n° 1 do artigo 149° da CRDTL.

¹²⁶ V. n° 3 do artigo 149° da CRDTL.

¹²⁷ V. n° 3 do artigo 88° *ex vi* do n° 4 do artigo 149° da CRDTL.

¹²⁸ V. n° 2 do artigo 88° *ex vi* do n° 4 do artigo 149° da CRDTL.

princípios nela consagrados¹²⁹, com possibilidade de recurso para o Supremo Tribunal de Justiça¹³⁰. E de modo abstracto, ainda pelo Supremo Tribunal de Justiça, a requerimento do Presidente da República, do Presidente do Parlamento Nacional, do Procurador-Geral da República, com base na desaplicação pelos tribunais em três casos concretos, do Primeiro-Ministro, de um quinto dos deputados e do Provedor de Direitos Humanos e Justiça¹³¹.

Relativamente à *verificação* da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas, pode ser suscitada pelo Presidente da República, pelo Procurador-Geral da República e pelo Provedor de Direitos Humanos e Justiça¹³².

Tal como em Portugal, em geral os órgãos da administração não são investidos de poderes de garantia da Constituição, estando submetidos à Constituição e às leis. Pode admitir-se, contudo, um desvio a esta regra no caso de normas que sejam manifestamente contrárias ao núcleo essencial dos direitos fundamentais. É o caso, por exemplo, dos direitos que não podem ser suspensos mesmo em caso de estado de excepção, conforme referido no artigo 25º da Constituição.

II.2. Direito anterior

II.2.1. Determinação do direito anterior

II.2.1.1. Actos de direito internacional e leis

Um dos mais importantes problemas a resolver pelo novo Estado foi o da escolha do sistema jurídico aplicável após a entrada em vigor da Constituição e no período necessário à concepção e criação do direito nacional. A este respeito, a Constituição apresenta duas soluções distintas: uma de ruptura e uma de continuidade.

A solução de ruptura resulta do artigo 158º da Constituição e refere-se às *convenções, tratados, acordos ou alianças, bilaterais ou multilaterais anteriores à entrada em*

¹²⁹ V. artigo 120º da CRDTL.

¹³⁰ V. artigo 152º da CRDTL.

¹³¹ V. artigo 150º da CRDTL.

¹³² V. artigo 151º da CRDTL.

*vigor da Constituição*¹³³. A República Democrática de Timor-Leste não se considera, à partida, vinculada por nenhum destes instrumentos do direito internacional, remetendo a solução final para decisões casuísticas a tomar pelos órgãos competentes. De igual modo, não são reconhecidos *quaisquer actos ou contratos relativos aos recursos naturais referidos no n.º 1 do artigo 139.º celebrados ou praticados antes da entrada em vigor da Constituição que não sejam confirmados, subsequentemente a esta, pelos órgãos competentes*¹³⁴. As soluções adoptadas no artigo 158.º prendem-se com o problema da definição das fronteiras e a exploração dos recursos petrolíferos no mar de Timor.

Pelo contrário, a solução de continuidade consta do artigo 165.º da Constituição que dispõe que *são aplicáveis, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados*¹³⁵.

A solução deste artigo é apenas aparentemente evidente. As *leis e os regulamentos* vigentes haveriam de ser aqueles que efectivamente vigoravam a 19 de Maio de 2002, já que a Constituição entrou em vigor no dia 20 de Maio de 2002¹³⁶. Porém, não é tão simples. A própria Constituição declara, no n.º 2 do artigo 1.º, que *o dia 28 de Novembro de 1975 é o dia da Proclamação da Independência da República Democrática de Timor-Leste*¹³⁷, podendo esta data suscitar alguma dúvida quanto à identificação do direito anterior. Paralelamente, o sistema de normas vigente a 19 de Maio de 2002 é composto por direito indonésio e por um conjunto de actos, denominados *regulamentos e directivas* e aprovados pela UNTAET¹³⁸.

II.2.1.2. Regulamentos e directivas da UNTAET

A subsistência dos regulamentos aprovados pela UNTAET resulta clara do artigo 165.º da Constituição, quando se refere aos *regulamentos vigentes*. Também as várias leis relativas às fontes do direito se referem aos *regulamentos* ou aos *regulamentos e*

¹³³ N.º 1 do artigo 158.º da CRDTL.

¹³⁴ N.º 3 do artigo 158.º da CRDTL. Os recursos naturais, referidos no n.º 1 do artigo 139.º, são os *do solo, do subsolo, das águas territoriais, da plataforma continental e da zona económica exclusiva*.

¹³⁵ Artigo 165.º da CRDTL.

¹³⁶ V. artigo 170.º da CRDTL.

¹³⁷ N.º 2 do artigo 1.º da CRDTL.

¹³⁸ V. artigos 4.º e 6.º do Regulamento da UNTAET n.º 1999/1, de 27 de Novembro.

às *directivas* da UNTAET. Quanto a estes actos, não existem propriamente dúvidas quanto à sua vigência notando-se apenas alguma inconsistência nas várias leis que a eles se referem. Assim, a Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, relativa à publicação dos actos, vem estabelecer, no artigo 20º, uma distinção entre os regulamentos em vigor a 19 de Maio de 2002¹³⁹ *que foram aprovados pela Assembleia Constituinte*¹⁴⁰, atribuindo-lhes valor igual ao das leis, e os demais regulamentos que passam a ter *valor igual aos decretos do Governo*¹⁴¹. O mesmo artigo 20º esclarece depois que *as directivas da UNTAET, em vigor em 19 de Maio de 2002, têm valor igual aos diplomas ministeriais*¹⁴². A questão do valor das fontes é implicitamente retomada na Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, que, na alínea c) do n° 3 do artigo 2º, após a Constituição e as leis, se refere, sem qualquer distinção, aos *regulamentos e demais diplomas legais da UNTAET, enquanto não forem revogados, assim como a legislação indonésia (...)*¹⁴³. Paralelamente, não existe qualquer acto da assembleia constituinte que fundamente a distinção operada nos números 1 e 2 do artigo 20º da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

Como interpretar estas regras? A questão é relevante, pois importa esclarecer qual o papel assumido pelos actos da UNTAET, sobretudo em face da legislação indonésia.

Os regulamentos e as *directivas* da UNTAET foram criados ao abrigo do Regulamento da UNTAET n° 1999/1, de 27 de Novembro, que era, aliás, *uma espécie de direito constitucional da administração transitória*. O artigo 1º tratava dos poderes da administração transitória em Timor-Leste, atribuindo os poderes legislativo, executivo e a administração do sistema judicial à UNTAET, sendo exercidos pelo Administrador Transitório, o artigo 2º impunha sobre todas as pessoas que exerciam funções públicas ou que fossem titulares de cargos públicos o dever de observar normas sobre direitos humanos reconhecidas internacionalmente, tal como reflectidas num conjunto de

¹³⁹ A referência à data de 19 de Maio de 2002 tem sobretudo relevância para excluir os regulamentos que não se encontravam já em vigor àquela data. Contrariamente ao que se verá a respeito do direito indonésio, não se trata de evitar a vigência de regulamentos posteriores porque estes, como a própria UNTAET, deixaram de existir.

¹⁴⁰ N° 1 do artigo 20º da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁴¹ N° 2 do artigo 20º da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁴² N° 3 do artigo 20º da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁴³ Alínea c) do n° 3 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

instrumentos que passava depois a elencar¹⁴⁴, o artigo 4º referia-se à emissão de regulamentos, o artigo 5º à sua entrada em vigor, o artigo 6º tratava das directivas, o artigo 7º da administração do património público e o artigo 8º da entrada em vigor.

Sobre os regulamentos dizia-se, em particular, que constituíam *diplomas legislativos*, emitidos pelo *Administrador Transitório*, quando necessário¹⁴⁵. Os regulamentos deveriam ser aprovados e assinados pelo Administrador Transitório, devendo entrar em vigor na data neles fixada¹⁴⁶. De acordo com o n.º 5.2, os regulamentos da UNTAET eram emitidos em inglês, português e indonésio prevalecendo, em caso de divergência, o texto em inglês. Quanto às directivas, dizia o artigo 6º, que elas seriam *directivas administrativas referentes à aplicação dos regulamentos promulgados*¹⁴⁷

Do exposto, resulta evidente que, no contexto da Administração Transitória, os regulamentos assumiam o papel de actos legislativos, ao passo que as directivas eram meros actos regulamentares, cujo objectivo era o de facilitar a aplicação dos *regulamentos*. O elenco das directivas da UNTAET confirma esse facto, havendo muitas cujo conteúdo melhor caberia num acto com dignidade legislativa, se bem que atendendo à concentração de poderes no Administrador Transitório, a questão não pareça relevante¹⁴⁸. No plano das decisões, havia ainda as ordens executivas e as

¹⁴⁴ São eles, tal como traduzidos no texto do artigo 2º do Regulamento da UNTAET n.º 1999/1: a Declaração Universal sobre os Direitos Humanos de 10 de Dezembro de 1948; a Convenção Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos de 16 de Dezembro de 1966 e seus Protocolos; a Convenção Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 16 de Dezembro de 1966; a Convenção sobre a Erradicação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 21 de Dezembro de 1965; a Convenção sobre a Erradicação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres de 17 de Dezembro de 1979; a Convenção contra Tortura e Outro Tratamento ou Castigo Cruel, Desumano e Degradante de 17 de Dezembro de 1984 e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança de 20 de Novembro de 1989.

¹⁴⁵ Artigo 4º do Regulamento da UNTAET n.º 1999/1, de 27 de Novembro.

¹⁴⁶ N.º 5.1 do artigo 5º do Regulamento da UNTAET n.º 1999/1, de 27 de Novembro.

¹⁴⁷ N.º 6.1. do artigo 6º do Regulamento da UNTAET n.º 1999/1, de 27 de Novembro.

¹⁴⁸ Em 2002, por exemplo, encontramos directivas sobre: *os Termos de Contratação de Funcionários Públicos, Certas Isenções Ao Regulamento 2000/17 (De 8 de Junho de 2000) Sobre a Proibição Da Exportação de Madeira de Timor-Leste, Isenção Temporária de Imposto Sobre Certos Bens Importados para Efeitos da Eleição do Primeiro Presidente de um Timor-Leste Independente e Democrático, Mobilização de Recursos Monetários e Não Monetários Pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação Em Timor-Leste, Remuneração dos Comissários e Funcionários Da Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação Em Timor-Leste, Emenda À Pauta de Tarifas e Taxas de*

notificações, ambas emitidas igualmente ao abrigo dos poderes conferidos ao *Administrador* Transitório, pelo Regulamento da UNTAET n° 1999/1, de 27 de Novembro, embora este não se lhes refira especialmente.

Neste cenário, a solução consagrada nos números 1 e 2 do artigo 20° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, revela-se estranha, sobretudo em face da ausência do acto legitimador da Assembleia Constituinte e do caminho tomado pela Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, que é lei posterior. No artigo 2° desta, depois da afirmação do primado da *lei* entre as fontes, em termos discutíveis como se verá¹⁴⁹, da tentativa de uma definição de lei, segue-se um elenco dos actos legislativos, encimado pela Constituição. E aí aparecem os *regulamentos e demais diplomas legais da UNTAET*¹⁵⁰.

Atendendo à natureza legislativa dos regulamentos e à natureza regulamentar das directivas da UNTAET, à referência expressa a *regulamentos* no artigo 165° da Constituição, à ausência de um acto que dê conteúdo útil à distinção estabelecida pelos números 1 e 2 do artigo 20° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto e, sobretudo, ao teor do n° 3 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, é de considerar que os regulamentos da UNTAET que vigoravam em 19 de Maio de 2002, permanecem em vigor em Timor-Leste, com valor idêntico aos dos demais actos legislativos a menos que tenham entretanto sido expressa ou tacitamente revogados. Quanto aos *demais diplomas legais da UNTAET* a que se refere a alínea c) do n° 3 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, desconhece-se o seu paradeiro.

II.2.1.3. Circunscrição temporal do direito anterior

Por razões atinentes à soberania interna do novo Estado, a aplicação do direito anterior, independentemente da sua origem, não poderia deixar de estar circunscrita no tempo¹⁵¹. Essa é a solução geralmente adoptada em casos deste tipo. E sendo de

Electricidade e Serviços Afins, Estrutura Orgânica dos Ministérios e Secretarias de Estado do Segundo Governo Transitório de Timor-Leste, Emenda os Critérios Para Determinar Se Um Crime Foi Devidamente Tratado No Quadro de Um Processo de Reconciliação Comunitária.

¹⁴⁹ V. *infra* II.3.

¹⁵⁰ Alínea c) do n° 3 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁵¹ Sob pena de se admitir que, através da aprovação contínua de nova legislação, um Estado estrangeiro, neste caso a própria Indonésia, viesse a intervir directamente no sistema jurídico timorense.

crer que se tratava de adoptar, além dos regulamentos da UNTAET, o direito indonésio, em virtude da solução aprovada pela própria UNTAET quanto ao direito subsidiário¹⁵², o problema colocava-se essencialmente na definição do momento a partir do qual este direito subsidiário não poderia produzir efeitos.

A questão da circunscrição temporal do direito anterior foi, por isso, objecto de regras complementares, embora ela fosse clara relativamente aos regulamentos e directivas da UNTAET.

A Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto, invocando embora a independência proclamada em 1975 e simultaneamente a necessidade de *uma lei facilitadora da interpretação do direito recebido*¹⁵³, estabelece que *a legislação vigente em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002 mantém-se em vigor, com as necessárias adaptações, em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados*¹⁵⁴. Posteriormente, a Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, sobre a *interpretação do artigo 1° da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto e fontes do direito*¹⁵⁵ veio esclarecer que deve entender-se por legislação vigente a 19 de Maio de 2002: *toda a legislação indonésia que era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste antes do dia 25 de Outubro de 1999, nos termos estatuídos no Regulamento n° 1/1999 da UNTAET*¹⁵⁶.

Esta regra, que consta do artigo 1° da referida lei, resolveu definitivamente a questão da circunscrição temporal do direito indonésio mas contém a imperfeição de identificar a *legislação vigente* a 19 de Maio de 2002 *apenas* com a *legislação indonésia*, esquecendo todos os regulamentos da UNTAET. A questão não chega a ser relevante porque, no artigo 2° da mesma lei, a alínea c) do n° 3 dispõe que são também fontes, *supletivamente, os regulamentos (...) da UNTAET enquanto não forem revogados, assim como a*

¹⁵² V. artigo 3° do Regulamento da UNTAET n° 1999/1, de 27 de Novembro.

¹⁵³ Preâmbulo da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto.

¹⁵⁴ Artigo 1° da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto. Esta Lei pronuncia-se ainda sobre: a transferência de poderes do Administrador Transitório para as autoridades competentes da RDTL (artigo 2°), a validade das nomeações (artigo 3°), a validade de documentos emitidos pela UNTAET (artigo 4°) e o estatuto das missões de representação estrangeiras (artigo 5°).

¹⁵⁵ Sumário da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁵⁶ Artigo 1° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

*legislação indonésia nos termos do artigo 1º*¹⁵⁷ da mesma lei. Esta era também a solução que podia já inferir-se do artigo 20º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, anteriormente analisado¹⁵⁸.

O aspecto interessante suscitado pelo artigo 1º Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro, tem a ver com a remissão operada para os termos estatuídos no Regulamento 1999/1 da UNTAET. Esta remissão deve ser entendida com as necessárias adaptações pois a generalidade das normas do referido regulamento caducaram com o termo da UNTAET. Só o artigo 3º e, em certa medida, o artigo 2º, mantêm a sua utilidade.

E é assim o artigo 3º deste regulamento:

Artigo 3º

Lei vigente em Timor Leste

3.1. Enquanto não forem substituídas por regulamentos da UNTAET ou posterior legislação de instituições timorenses democraticamente criadas, as leis vigentes em Timor Leste antes de 25 de Outubro de 1999 manter-se-ão válidas neste território desde que não entrem em conflito com as normas evocadas no artigo 2º, nem com o cumprimento do mandato conferido à UNTAET à luz da resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou com o presente e outros regulamentos e directivas emitidas pelo Administrador Transitório.

3.2. Sem prejudicar a possibilidade de rever as outras leis, as leis que se seguem, que não observam as normas evocadas nos Artigos 2º e 3º do presente regulamento, assim como quaisquer posteriores emendas às mesmas e seus regulamentos administrativos, deixarão de vigorar em Timor Leste:

Lei das Organizações Sociais;

Lei da Segurança Nacional;

Lei da Protecção e Defesa Nacional;

Lei da Mobilização e Desmobilização;

Lei da Defesa e Segurança;

Lei da Polícia.

*3.3 É abolida a pena capital*¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Alínea c) do nº 3 do artigo 3º da Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁵⁸ *Supra* II.2.1.2.

¹⁵⁹ Texto do artigo 3º do Regulamento da UNTAET nº 1999/1. O texto inglês do artigo 3º do Regulamento da UNTAET nº 1999/1, de 27 de Novembro, é o seguinte: *Applicable law in East Timor: 3.1. Until replaced by UNTAET regulations or subsequent legislation of democratically established*

Conforme referido, deve entender-se que caducaram as normas com menções à aprovação de regulamentos pela UNTAET ou ao mandato conferido pelas Nações Unidas. Mas, para a compreensão do sistema jurídico, timorense, há importantes consequências a extrair deste artigo: a primeira é a de que os regulamentos da UNTAET prevalecem ainda actualmente sobre quaisquer regras do direito indonésio. Assim mesmo também resulta da alínea c) do nº 3 do artigo 2º da Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro, acima referida. A segunda é a identificação de um conjunto de leis que estão, por assim dizer, revogadas sem ter havido necessidade de aguardar pela sua substituição quer por regulamento da UNTAET quer, actualmente, por diploma do Parlamento Nacional ou do Governo.

Portanto, o direito anterior vigente em Timor-Leste corresponde: em primeiro lugar, aos regulamentos da UNTAET e supletivamente ao direito indonésio efectivamente aplicado antes do dia 25 de Outubro de 1999, excepto as leis que foram expressamente revogadas pelo nº 3.2 do Regulamento da UNTAET nº 1999/1, de 27 de Novembro, e as normas que consagram a pena de morte, em virtude da abolição prevista no nº 3.3 do mesmo regulamento.

II.2.2. Direito anterior contrário à Constituição

O artigo 3º do Regulamento da UNTAET nº 1999/1, de 27 de Novembro, faz uma recepção condicionada do direito indonésio, o que coloca ainda um problema que se relaciona também com o artigo 165º da Constituição, na parte em que apenas permite a vigência do direito anterior que não se mostre contrário à Constituição e aos princípios nela consignados.

institutions of East Timor, the laws applied in East Timor prior to 25 October 1999 shall apply in East Timor insofar as they do not conflict with the standards referred to in section 2, the fulfillment of the mandate given to UNTAET under United Nations Security Council resolution 1272 (1999), or the present or any other regulation and directive issued by the Transitional Administrator. 3.2. Without prejudice to the review of other legislation, the following laws, which do not comply with the standards referred to in section 2 and 3 of the present regulation, as well as any subsequent amendments to these laws and their administrative regulations, shall no longer be applied in East Timor: Law Anti-Subversion; Law on Social Organizations; Law on National Security; Law on National Protection and Defense; Law on Mobilization and Demobilization; Law on Defense and Security. 3.3. Capital punishment is abolished.

O artigo 3º do Regulamento apenas permitia a vigência do direito indonésio na medida em que o mesmo não fosse contrário aos direitos humanos, reconhecidos internacionalmente e tal como reflectidos nas várias convenções e instrumentos que referidos no artigo 2º do mesmo Regulamento.

Do ponto de vista do sistema jurídico da UNTAET, criado pelo próprio Regulamento nº 1999/1 a solução não só é compreensível, como não colocava problemas técnicos de maior. Como se disse, este regulamento assumia o papel de uma Constituição da Administração Transitória. A interpretação que parece correcta vai no sentido de que qualquer pessoa, incluindo a própria administração, podia recusar-se a aplicar uma norma ou um conjunto de normas do direito indonésio com o fundamento de que tal norma ou normas não se encontravam em vigor por serem contrárias aos direitos humanos.

Após a entrada em vigor da Constituição timorense a questão torna-se mais complexa, há outros elementos a considerar: a relação entre os direitos humanos e a (in)constitucionalidade, o facto de o artigo 3º do Regulamento da UNTAET nº 1999/1 ser aplicável por mera remissão do artigo 1º da Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro, o sistema de garantia da constitucionalidade adoptado e até os fundamentos subjacentes à solução do artigo 165º. Na verdade, os problemas aqui são dois. O primeiro resulta da ligação efectuada, no artigo 165º, entre a vigência e a inconstitucionalidade. O segundo prende-se com a articulação a fazer entre a recepção condicionada para o direito indonésio e, precisamente, o regime do artigo 165º da Constituição.

Para bem entender o tipo de questões que estão aqui em causa imaginem-se três situações. Na situação A, o Governo timorense cria, por decreto-lei, um regime que estabelece fortes limitações ao exercício de artes marciais¹⁶⁰, incluindo a autorização, o pagamento de taxas e o estabelecimento de um registo obrigatório. Na situação B esse mesmo regime foi criado por regulamento da UNTAET e na situação C o mesmo regime resulta de uma lei especial indonésia que não consta do elenco revogado no

¹⁶⁰ O exemplo é inspirado em notícias reais sobre distúrbios causados por grupos de artes marciais. O problema de segurança criado por estes grupos e a necessidade de identificar os seus membros poderiam legitimar uma intervenção legislativa.

artigo 3.2 do Regulamento da UNTAET n° 1999/1, de 27 de Novembro. Em qualquer dos casos, em 2005, os praticantes de artes marciais sentem-se prejudicados. Consideram que o diploma viola os seus direitos, além invocarem uma situação de discriminação relativamente aos praticantes de outras modalidades desportivas.

Na situação A, não haverá dúvidas de que a inconstitucionalidade do decreto-lei terá que ser declarada pelo Supremo Tribunal de Justiça, após um processo de fiscalização abstracta, se suscitada pelas entidades referidas no artigo 150° da Constituição, ou por um tribunal de primeira instância, em recurso que os interessados interponham contra a administração aquando da aplicação do diploma. Até aí, a administração está obrigada a aplicá-lo, pois não dispõe, em geral, do poder de não aplicar a lei com fundamento na sua inconstitucionalidade¹⁶¹.

Já na situação B, a suposta inconstitucionalidade do diploma poderá constituir fundamento para a sua não vigência, dado o teor da parte final do artigo 165° da Constituição? E se um diploma não vigora, a administração não está obrigada a aplicá-lo. Algo paralelo se passa na situação C. Poder-se-á dizer que esta lei indonésia não vigora desde 25 de Outubro de 1999, data de entrada em vigor do Regulamento da UNTAET n° 1999/1, pois, por ser contrária aos direitos humanos, entrou em conflito com o artigo 2° do Regulamento e, por isso, não foi incluída na recepção operada pelo artigo 3° do Regulamento? Também neste caso, a administração não teria que aplicar a lei.

Além da incongruência que a ligação entre inconstitucionalidade e vigência provoca na resolução destas questões, pense-se na insegurança jurídica que daqui resulta. Se, na maior parte dos casos, a inconstitucionalidade não é evidente mas sim

¹⁶¹ Com a ressalva que acima (II.1.4.) se referiu. A administração não poderá estar obrigada a cumprir uma lei que consagra a pena de morte, por exemplo. V. o n° 5 do artigo 25° da CRDTL. A declaração do estado de sítio não pode afectar os direitos à vida, integridade física, cidadania, não retroactividade da lei penal, defesa em processo criminal, liberdade de consciência, liberdade de religião, não sujeição a tortura, escravatura ou servidão, não sujeição a tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante e a garantia de não discriminação. No caso descrito no texto, a discriminação não é clara, pois pode o regime diferente fundamentar-se na necessidade de segurança geral, em face de situações de perigo efectivamente existentes.

duvidosa e a administração nunca tem o poder de a analisar e sobre ela proferir, com carácter geral, a última palavra, por que leis devem afinal reger-se os cidadãos?

A solução correcta para o problema colocado nas situações B e C não pode deixar passar por uma interpretação do artigo 165º da Constituição que tenha em conta de um lado, os objectivos da solução de continuidade com o direito anterior e, do outro, o sistema constitucionalmente adoptado quanto à fiscalização da constitucionalidade das leis.

Em abono do artigo 165º ter-se-á que reconhecer que, apesar do problema colocado pela ligação entre a (in)constitucionalidade e a vigência do direito anterior, não podia ser outra a solução. Com efeito, estranho seria que a própria Constituição proclamasse a vigência do direito anterior ainda que contrário às suas normas e aos seus princípios. A afirmação é assim evidente. A questão está *apenas* em determinar o seu exacto alcance. Não vigoram, por serem incompatíveis com a Constituição, todas as disposições do direito anterior, quer se trate de regulamentos da UNTAET, quer se trate de leis indonésias, que confirmam a determinadas entidades os poderes que hoje são exercidos pelos órgãos de soberania timorenses, por exemplo. Aliás, independentemente do artigo 165º, a não vigência de disposições deste tipo resulta mais da sua caducidade do que de uma verdadeira e própria inconstitucionalidade. E com elas, todas as normas contrárias à independência de Timor-Leste.

Já no que respeita à generalidade dos regulamentos e leis, o artigo 165º pretendeu que não houvesse mudança das leis aplicáveis com a passagem da administração da UNTAET para a administração timorense, solução que também é confirmada pelas Leis nº 2/2002, de 7 de Agosto, e nº 10/2003, de 10 de Dezembro. E não parece que tenha visado mais do que isso, criando um duplo sistema de garantia da Constituição em que, quanto ao direito anterior, a sanção da inconstitucionalidade seria a não vigência e a administração teria ela mesma o poder de não aplicar regras inconstitucionais.

É a esta luz que deve ler-se o artigo 3º do Regulamento da UNTAET nº 1999/1. Com a entrada em vigor da Constituição timorense, ele deve ser re-interpretado, tendo em conta o novo sistema. As disposições do direito indonésio que violarem o artigo 2º

do regulamento serão também inconstitucionais, não por qualquer posição de supremacia deste artigo, mas devido ao elenco dos direitos fundamentais da Constituição timorense e ao seu regime. Consequentemente, tais inconstitucionalidades devem estar sujeitas à intervenção dos órgãos que constitucionalmente tenham competência para o efeito. Em suma, a solução das situações B e C deveria ser idêntica à da situação A.

Mas o recurso ao direito subsidiário diminuirá com a progressiva aprovação de leis e decretos-leis em matérias actualmente objecto de regulamentos da UNTAET ou de leis indonésias, bem como com a aprovação de leis e de códigos que estabeleçam o recurso ao próprio sistema para resolução dos casos não expressamente previstos.

II.3. Fontes imediatas do direito

II.3.1. Direito internacional

O sistema timorense de fontes do direito pode organizar-se de modo semelhante ao português. Ao nível das fontes imediatas, a lei ocupa um lugar privilegiado, entre o costume e o direito internacional. Relativamente às fontes fontes mediatas, como a jurisprudência e a doutrina, elas são ainda pouco relevantes.

No que respeita ao direito internacional geral ou comum, o n.º 1 do artigo 9.º da Constituição declara expressamente que os mesmos são adoptados pela ordem jurídica timorense. Quanto às normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais, elas *vigoram na ordem jurídica interna mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respectivos órgãos competentes e depois de publicadas no jornal oficial*¹⁶². Tendo em conta o disposto no artigo 158.º da Constituição, a necessidade de um acto de próprio, por parte dos órgãos competentes aplica-se também no caso dos instrumentos de direito internacional anteriores à entrada em vigor da Constituição.

A ratificação de tratados e de convenções é da competência do Parlamento Nacional, podendo o mesmo também aprovar e denunciar acordos em forma simplificada, quer em matérias da sua competência reservada, quer em matérias da

¹⁶² N.º 2 do artigo 9.º da CRDTL.

área de competência concorrente entre o Parlamento Nacional e o Governo¹⁶³. No caso do Governo, é-lhe atribuída competência para *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*¹⁶⁴. Parece claro, portanto, que não obstante os poderes de *preparação* e de *negociação* de tratados e convenções, o Governo não dispõe de competência para proceder à sua *ratificação* e relativamente aos acordos, apenas poderá aprovar, aderir e denunciar aqueles que respeitem a áreas não integradas na reserva de competência parlamentar. A parte final da alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º parece referir-se também a uma competência própria do Presidente da República para aprovar, aderir e negociar acordos. Porém, tal competência não se encontra prevista na Constituição. A parte final desta alínea só pode ler-se em coordenação com o disposto no artigo 87.º, que trata da competência do Presidente da República nas relações internacionais. De acordo com a alínea d) deste artigo, compete ao Presidente da República apenas *conduzir, em concertação com o Governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança*¹⁶⁵. A limitação constante da parte final da alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º da Constituição refere-se então à condução dos processos negociais de quaisquer acordos, sejam eles tratados, convenções ou acordos em forma simplificada, que respeitem às áreas da defesa e da segurança, caso em que o Governo terá que colaborar com o Presidente da República. Nos demais casos, a negociação, ainda que em matérias da competência reservada do Parlamento Nacional, pode ser conduzida pelo Governo. Quanto à ratificação, aprovação ou adesão propriamente ditas, nenhuma delas é reservada ao Presidente da República.

A forma externa dos actos de ratificação e de aprovação de tratados, convenções e acordos é a *resolução*, nuns casos do Parlamento Nacional, noutros do Governo. A Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto, na alínea b) do n.º 2 do artigo 5.º, autonomiza, erradamente, entre os actos sujeitos a publicação na 1.ª série do Jornal da República os

¹⁶³ V. alínea f) do n.º 3 do artigo 95.º da CRDTL.

¹⁶⁴ Alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º da CRDTL.

¹⁶⁵ Alínea d) do artigo 87.º da CRDTL.

*acordos, tratados e convenções internacionais*¹⁶⁶, como se os mesmos constituíssem categoria diversa da dos actos dos órgãos de soberania que lhes deram título de aplicação na ordem jurídica interna. As resoluções do Parlamento Nacional e do Governo, aparecem referidas nas alíneas h) e i) do mesmo número. A questão da publicação dos acordos, tratados e convenções é depois resolvida no formulário das resoluções, nos artigos 14º e 15º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

O artigo 14º trata das resoluções do Parlamento Nacional. O nº 3 dispõe que as *resoluções previstas na alínea a) do artigo 85º da Constituição, às quais é anexado o respectivo instrumento de direito internacional, contêm após o texto a data da aprovação, a assinatura do Presidente do Parlamento Nacional, a ordem de publicação e a assinatura do Presidente da República*. A invocação da alínea a) do artigo 85º da CRDTL é incorrecta também. É certo que nesta alínea são referidas as resoluções do Parlamento Nacional que *aprovem acordos e ratifiquem tratados*. Porém, a alínea estatui sobre a competência do Presidente da República para mandar publicar tais resoluções, pois faz parte do artigo 85º da Constituição que se refere à competência própria do Presidente da República. Ora, o acto que se regula no nº 3 do artigo 14º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, não é a ordem de publicação do Presidente da República, mas a própria resolução do Parlamento Nacional. A fonte da competência para aprovar tal resolução, não é a alínea a) do artigo 85º, mas sim a alínea f) do nº 3 do artigo 95º da Constituição. Ainda de criticar neste artigo é o carácter meramente incidental da referência ao instrumento de direito internacional, sobretudo após o problema criado pela autonomização constante da referida alínea b) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

O artigo 15º, que trata do formulário das resoluções do Governo, impõe também no nº 3 a publicação anexa do acordo aprovado. Mais uma vez, a norma invocada não é a melhor. O nº 3 invoca as resoluções previstas na alínea d) do artigo 116º. Este artigo trata da competência do Conselho de Ministros, no seio do Governo. A norma

¹⁶⁶ Alínea b) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

correcta é a da alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º da Constituição, que efectivamente dispõe sobre a competência do Governo¹⁶⁷.

Ainda sobre a publicação de tratados, convenções e acordos internacionais é de salientar que os mesmos devem *sempre* ser publicados nas suas versões oficiais e não apenas a sua tradução. Infelizmente esta não tem sido sempre a prática seguida em Timor-Leste. Além do problema relativo ao efectivo cumprimento do imperativo constitucional de publicação, as versões oficiais dos instrumentos de direito internacional são fundamentais para proceder à correcta interpretação e aplicação das suas normas.

Finalmente, uma vez cumpridas as regras de aprovação e de publicação, as normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais vigoram na ordem jurídica interna, não podendo ser afastadas por normas constantes de leis ordinárias. Assim determina o n.º 3 do artigo 9.º da Constituição que considera tais normas como *inválidas*.

A supremacia das normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais suscita duas observações. A primeira é de crítica ao disposto no artigo 2.º da Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro. Este artigo, que visa tratar as fontes do direito em Timor-Leste, declara no n.º 1 que a *lei é a única fonte imediata de direito em Timor-Leste*. Por sua vez, o n.º 3, ao elencar as fontes do direito coloca *as leis emanadas do Parlamento Nacional e do Governo da República*¹⁶⁸ no grau seguinte ao da Constituição, ignorando o que determina o n.º 3 do artigo 9.º da própria Constituição. A segunda reside na verificação de que inexistente na Constituição um sistema de fiscalização da invalidade prevista no n.º 3 do artigo 9.º da Constituição. É defensável que se apliquem as disposições previstas nos artigos 149.º e seguintes para a garantia da Constituição.

II.3.2. Costume

A questão do reconhecimento e do valor do costume não é específica de Timor-Leste. Ela coloca-se provavelmente em todas as ordens jurídicas, com especial

¹⁶⁷ O autor do acto (resolução) é o Governo, embora aja através do Conselho de Ministros.

¹⁶⁸ Alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro.

incidência naquelas em que coexistem, a par dos mecanismos constitucionalmente estabelecidos, sistemas tradicionais de resolução de litígios efectivamente utilizados pelas comunidades e nos quais são aplicadas regras por todos reconhecidas como obrigatórias e geralmente cumpridas. E o direito consuetudinário, quando existe, revela-se independentemente de uma posição de recusa legalmente afirmada. Ele constitui a maior demonstração da prevalência do direito real sobre a hipótese legal, muitas vezes teórica, racional e distante. A partir daqui, porém, a questão complica-se. Deve o sistema reconhecer todo o direito consuetudinário, deve ceder espaço a algum reconhecimento ou deve recusar a sua existência e decretar o seu desaparecimento em favor da aplicação exclusiva da lei criada pelos órgãos estaduais?

Numa ordem jurídica com fortes manifestações de direito consuetudinário, qualquer posição extrema é impossível. O costume, ao mesmo tempo que não pode admitir-se, também não pode recusar-se. O reconhecimento puro e simples do direito consuetudinário, em todas as suas manifestações, provocaria uma enorme contradição em qualquer país que se afirme como Estado de Direito, baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana e contemplando um certo modelo de repartição e exercício dos poderes. Deixando agora de lado o problema prático da identificação e prova do costume e da sua diferenciação dos usos ou regras religiosos, sucede muitas vezes que as regras de direito consuetudinário não são materialmente compatíveis com as regras e os princípios constitucionais. É assim frequentemente no direito da família ou no direito das sucessões, em que certos costumes violam a liberdade de contrair casamento, a igualdade dos cônjuges, o direito a suceder ou a dignidade da pessoa humana. Além disso, os costumes também são, por definição, incompatíveis com os processos legítimos de criação do direito, tal como constitucionalmente concebidos. Inversamente, a recusa de qualquer valor ao costume tem o seu preço. Tratando-se de novos países com pouca tradição de recurso aos tribunais, o que não é exactamente o caso de Timor-Leste, a aplicação de leis que não correspondem a valores efectivamente sentidos pela população pode levar à total descredibilização, não apenas dos tribunais, mas também das leis, transformando o sistema numa ficção. Os efeitos ulteriores de situações deste tipo dependem do caso concreto mas, como solução geral, um caminho

realista e pragmático, de reconhecimento do costume, dentro de certos limites, parece o melhor.

A este propósito, a Constituição timorense, depois de afirmar que o Estado se subordina à Constituição e às leis, estabelece, no n° 4 do artigo 2º, que o *Estado reconhece e valoriza as normas e os usos costumeiros de Timor-Leste que não contrariem a Constituição e a legislação que trate especialmente do direito costumeiro*¹⁶⁹. A regra constitucional consagra um princípio geral de reconhecimento e atribuição de valor ao costume, remetendo para a lei a resolução de questões como a da relação, por exemplo, entre uma norma costumeira e uma regra legal ou entre uma norma costumeira e um regulamento da UNTAET.

Neste contexto, não se compreende, mais uma vez, a solução adoptada pela Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, na parte em que disciplina as fontes do direito.

Com efeito, o n° 1 do artigo 2º afirma que *a lei é a única fonte imediata de direito em Timor-Leste*¹⁷⁰, e o n° 3 apenas identifica como fontes a *Constituição da República*¹⁷¹, *as leis emanadas do Parlamento Nacional e do Governo da República*¹⁷² e *supletivamente os regulamentos e os demais diplomas legais da UNTAET, enquanto não forem revogados, assim como a legislação indonésia nos termos do artigo 1º*¹⁷³. Ora, no que ao costume diz respeito, a Constituição timorense expressamente impede o seu não reconhecimento e valorização.

O n° 1 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, não escapa por isso à inconstitucionalidade. Já o n° 3 do mesmo artigo, na medida em que possa resumir-se a um mero elenco do que se considera incluído no conjunto das leis de Timor-Leste, talvez comporte uma interpretação conforme ao n° 4 do artigo 2º da Constituição e mesmo ao n° 3 do artigo 9º acima referido a propósito do direito internacional.

No contexto jurídico timorense, a opção natural quanto ao valor do costume seria a de reconhecer a sua submissão à Constituição material, a prevalência das

¹⁶⁹ N° 4 do artigo 2º da CRDTL.

¹⁷⁰ N° 1 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁷¹ Alínea a) do n° 3 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁷² Alínea b) do n° 3 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁷³ Alínea c) do n° 3 do artigo 2º da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

soluções contidas em tratados, convenções e acordos e nas leis aprovadas pelos órgãos de soberania. Ou seja, a não aplicação do costume *contra legem* mas o reconhecimento do *costume praeter legem* e eventualmente mesmo do contrário às soluções constantes dos regulamentos da UNTAET e do direito indonésio. É que as normas costumeiras constituem direito nacional ao passo que os regulamentos da UNTAET e o direito indonésio são apenas o *direito anterior*, cuja aplicação se pretende transitória.

Esta solução não está, porém consagrada em *legislação que trate especialmente o direito costumeiro*. Pelo contrário, ela é dificilmente compatível com a listagem prevista no n° 3 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, acima referida, e sobretudo com a equiparação entre leis e regulamentos¹⁷⁴.

II.3.3. Leis

Conforme referido, na Constituição timorense, quer o Parlamento Nacional, quer o Governo, têm *competência legislativa*. Para a compreensão do papel das *leis* enquanto fontes do direito em Timor-Leste pouco mais se encontra na Constituição. A Constituição não define o que deve entender-se por *lei*, questão que é fundamental para distinguir as *leis* dos meros regulamentos, e também não se pronuncia sobre a forma externa dos actos praticados pelo Parlamento Nacional e pelo Governo no exercício das competências legislativas. Além da regra relativa à publicidade dos actos, que consta do artigo 73°, também os demais aspectos do regime dos actos legislativos são deixados por resolver. Neste domínio estão questões tão significativas quanto o seu valor em face das demais fontes ou mesmo entre si.

A noção de lei (em sentido material) é abordada no n° 2 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, sobre as fontes do direito. Numa formulação claramente inspirada no n° 2 do artigo 1° do Código Civil português, diz-se ali que as *leis são as*

¹⁷⁴ A equiparação entre leis e regulamentos começou por ser estabelecida no n° 1 artigo 20° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, segundo o qual os *regulamentos da Administração transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (...) em vigor a 19 de Maio de 2002 e que foram aprovados pela Assembleia Constituinte, têm valor igual às leis*. Esta regra, em conjunto com o n° 2 do mesmo artigo, segundo o qual, os demais regulamentos da UNTAET têm valor igual aos decretos do Governo, também não está de acordo com o n° 3 do artigo 2° da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, na qual não é efectuada qualquer distinção entre os regulamentos da UNTAET. V. *supra* II.2.1.2.

disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes. Esta definição é claramente insuficiente, não só considerando o conteúdo e a estrutura típica dos actos legislativos (que se diz serem compostos por comandos gerais e abstractos, portanto, por normas), mas sobretudo para fornecer um critério de distinção entre a *lei* e o mero regulamento. A questão também não está legalmente resolvida no direito português. Talvez não seja mesmo possível definir algo de tão complexo e profundamente humano como uma *lei* o melhor seja retirá-la do domínio conceptual em que vivem as definições e trazê-la para o plano dos *tipos*, variáveis, com *centros* e *periferias* e muitos *casos duvidosos*. Os critérios geralmente utilizados prendem-se, além do carácter geral e abstracto, com a importância da matéria regulada, o seu carácter inovatório no sistema jurídico, a eficácia externa, o grau de densidade normativa e, com papel auxiliar, os factores externos.

Referem-se à lei em sentido material todas as regras constitucionais que tratam da competência legislativa¹⁷⁵ do Parlamento Nacional e do Governo e ainda as disposições que consagram reservas de lei, como sejam: a restrição aos direitos, liberdades e garantias¹⁷⁶, o direito de legítima defesa¹⁷⁷, a regulação da detenção e da prisão¹⁷⁸, a submissão a julgamento¹⁷⁹, a criação de taxas e de impostos¹⁸⁰, e outras disposições constitucionais do género.

Em matéria de forma externa dos actos legislativos aprovados pelo Parlamento Nacional e pelo Governo, a Constituição não vai além da utilização da expressão *diplomas* ou *diplomas legislativos*. É assim quando regula as competências do Presidente da República para promulgar *os diplomas legislativos*¹⁸¹, exercer o direito de veto ou suscitar a apreciação da constitucionalidade dos *diplomas*¹⁸². O mesmo acontece

¹⁷⁵ A reserva de competência não se identifica com a reserva de lei. A reserva de competência refere-se ao órgão de aprovação, ao passo que a reserva de lei se refere ao tipo de acto, impondo que a criação de um acto legislativo.

¹⁷⁶ V. n.º 1 do artigo 24.º da CRDTL.

¹⁷⁷ V. n.º 2 do artigo 28.º da CRDTL.

¹⁷⁸ V. n.º 2 do artigo 30.º da CRDTL.

¹⁷⁹ V. n.º 1 do artigo 31.º da CRDTL.

¹⁸⁰ V. n.º 2 do artigo 144.º da CRDTL.

¹⁸¹ V. alínea a) do artigo 85.º da CRDTL.

¹⁸² V. n.ºs 1 e 4 do artigo 88.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 149.º da CRDTL.

também a propósito da apreciação parlamentar dos *diplomas legislativos* do Governo¹⁸³, de regular a competência do Conselho de Ministros para aprovar os *diplomas legislativos*¹⁸⁴ ou a sua assinatura¹⁸⁵.

A divisão dos actos legislativos do Parlamento Nacional e do Governo em Leis e decretos-lei, respectivamente, resulta da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, relativa à *publicação dos actos*¹⁸⁶. Esta lei, cujo objectivo primordial foi o de criar o jornal oficial e de regular a publicação dos actos prevista no artigo 73° da Constituição, tornou-se o diploma base para a construção do regime formal e material dos actos legislativos e mesmo não legislativos, sendo depois complementada em aspectos particulares por duas outras também já aqui referidas: a Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto, denominada *interpretação do direito vigente em 19 de Maio de 2002*¹⁸⁷ e a Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro, que se refere à *interpretação do artigo 1° da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto e fontes do direito*¹⁸⁸.

Como todo o sistema da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto, se encontra organizado em função das regras relativas à publicação e ao formulário dos actos, questões tão importantes quanto a sua forma externa ou o seu valor aparecem resolvidas de modo implícito ou incidental. Assim, de acordo com o n° 2 do artigo 5°, são publicados na 1ª série do Jornal da República, as leis do Parlamento Nacional, incluindo as de autorização legislativa¹⁸⁹ e os *decretos-leis*¹⁹⁰ do Governo. Como correspondem a duas categorias distintas, estes actos são identificados e numerados separadamente, sendo que a sua data é a data da publicação¹⁹¹. Após a identificação e numeração, as Leis e os decretos-lei devem conter um preâmbulo, descrevendo as razões justificativas da sua

¹⁸³ V. artigo 98° da CRDTL.

¹⁸⁴ V. alínea d) do artigo 116° da CRDTL.

¹⁸⁵ V. n° 3 do artigo 117° da CRDTL.

¹⁸⁶ Título da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto. Em Timor-Leste, as leis têm um título, como impõe o n° 2 do artigo 6° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁸⁷ Título da Lei n° 2/2002, de 7 de Agosto.

¹⁸⁸ Título da Lei n° 10/2003, de 10 de Dezembro.

¹⁸⁹ V. alínea c) do n° 2 do artigo 5° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁹⁰ Sic. V. alínea d) do n° 2 do artigo 5° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁹¹ V. n°s 1 e 5 do artigo 6° da Lei n° 1/2002, de 7 de Agosto.

elaboração e referindo, no final, a participação de outros órgãos na sua elaboração¹⁹². O artigo 9º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, trata em particular do formulário das Leis do Parlamento Nacional, onde faz referência ao nº 1 do artigo 95º ou, no caso de autorização legislativa, ao nº 1 do artigo 96º da Constituição. O artigo 10º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, por sua vez, contém o formulário dos decretos-lei do Governo, distinguindo também o exercício da competência reservada, prevista no nº 3 do artigo 115º da Constituição, o exercício do poder legislativo geral, invocando, erradamente, o nº 1 do artigo 115º¹⁹³ e o exercício de poder conferido por Lei de autorização legislativa. No artigo 16º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, estabelecem-se as regras relativas à vigência dos *actos normativos*. São elas a de que os mesmos entram em vigor na data neles fixada¹⁹⁴ ou, na sua falta, no décimo dia útil após sua publicação¹⁹⁵.

Restam algumas observações relativas ao regime dos actos legislativos.

Na Constituição timorense não existe norma correspondente à do artigo 112º da CRP e por isso, o regime dos actos legislativos tem que construir-se a partir das regras e princípios constitucionais e das leis que os complementam, como é o caso da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

Se apenas o Parlamento Nacional e o Governo são constitucionalmente dotados do poder legislativo e se os actos praticados ao abrigo desse poder revestem a forma de Leis e de decretos-lei, por força do estabelecido na Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, então pode afirmar-se que as Leis e os decretos-lei são os únicos actos legislativos da República Democrática de Timor-Leste, além das particularidades, claro está, referidas a propósito do direito anterior.

É então constitucionalmente impossível:

¹⁹² V. artigo 7º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁹³ V. *supra* nº II.1.3.1.

¹⁹⁴ Sendo proibida a fixação da entrada em vigor no próprio dia da publicação. V. nº 1 do artigo 16º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

¹⁹⁵ V. nº 2 do artigo 16º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto. Caso a distribuição ocorra posteriormente à data da publicação será aquela a relevante. V. nº 3 do artigo 16º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

- a) atribuir a outras entidades o poder de emitir actos legislativos;
- b) criar outras categorias de actos legislativos. A criação de novas categorias de actos legislativos corresponde à atribuição do poder legislativo a outras entidades¹⁹⁶;
- c) atribuir a actos não legislativos o poder de conter normas de natureza legislativa. Esta *atribuição* seria inconstitucional por equivaler à transferência do poder legislativo¹⁹⁷ ou a uma frande ao procedimento legislativo¹⁹⁸;
- d) atribuir a actos não legislativos o poder de, com eficácia externa, interpretar, integrar, modificar, suspender ou revogar qualquer preceito constante de acto legislativo. Neste caso, a norma seria inconstitucional porque o acto não legislativo estaria a violar a hierarquia das fontes, tendo um conteúdo legislativo¹⁹⁹.

No que respeita à posição hierárquica das Leis e dos decretos-lei, já pode concluir-se que as mesmas se encontram subordinadas, em primeiro lugar, às regras e aos princípios constitucionais e aos princípios de direito internacional, geral ou comum e, em segundo lugar, às normas constantes de tratados, convenções e acordos internacionais. A relação entre os actos legislativos e o costume não se encontra realmente resolvida, vista a inconstitucionalidade do n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro, em face da imposição de reconhecimento e valorização do costume contida no n.º 4 do artigo 2.º da Constituição. Seguem-se depois, com a posição de direito subsidiário, os regulamentos da UNTAET e as leis indonésias vigentes antes de 25 de Outubro de 1999.

Não existe hierarquia entre Leis e decretos-lei excepto nos casos em que um decreto-lei é aprovado no exercício de autorização legislativa, tal como se prevê no

¹⁹⁶ A não ser que se criem outras categorias de actos legislativos a praticar pelo Parlamento Nacional e pelo Governo. Neste caso, porém, há que questionar a utilidade da nova categoria.

¹⁹⁷ Por exemplo, permitir a uma entidade reguladora o poder de, através dos regulamentos por ela emitidos, identificar as condutas integradas em determinada infracção administrativa.

¹⁹⁸ Por exemplo, determinar que a competência dos tribunais será fixada por decreto para evitar a sujeição do acto a promulgação.

¹⁹⁹ Seria o caso, por exemplo, da regra que estabelecesse que determinado aspecto de um decreto-lei poderia ser interpretado, integrado ou alterado por decreto.

artigo 96º da Constituição, ou nos casos em que exista uma relação de subordinação material entre os actos legislativos. É o que se passa quando uma Lei ou um decreto-lei visam desenvolver princípios gerais, bases gerais ou as políticas adoptadas em Lei anterior.

Abaixo dos actos legislativos encontramos ainda outros actos normativos, como é o caso dos actos de carácter regulamentar e certos actos não normativos que se destinam a executar as leis.

II.3.4. Outros actos normativos e não normativos

Quanto aos demais actos normativos e não normativos, o vazio é ainda maior. As únicas soluções existentes são as que se retiram da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, ou aquelas que resultam já da vida diária de Timor-Leste.

Assim, no plano dos actos com conteúdo normativo existem, subordinados às leis que visam regulamentar, os decretos do Governo. A alínea e) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, prevê a sua publicação, na 1ª série do *Jornal da República*, logo após a dos decretos-lei. Os decretos são sujeitos a numeração distinta e são dotados de um preâmbulo *que descreve as razões justificativas sucintas da sua elaboração*²⁰⁰. A natureza regulamentar dos decretos do Governo é expressamente reconhecida no seu formulário, onde se impõe que invoquem a Lei ou o decreto-lei que visam regulamentar. Diz-se no artigo 12º que os *decretos obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte: “O Governo decreta, ao abrigo do previsto no artigo... da Lei nº... – ou do Decreto-Lei nº..., conforme os casos -, para valer como regulamento, o seguinte:”*. Em virtude da sua natureza regulamentar, os decretos do Governo não estão sujeitos a promulgação ou a apreciação parlamentar, sendo mandados publicar após a sua aprovação e assinatura pelo Primeiro-Ministro e pelos ministros competentes em razão da matéria. A forma de decreto é inadequada para a aprovação de actos de natureza legislativa, como sucede, por razões diversas, com o padrão ortográfico da língua ou com as orgânicas dos ministérios.

²⁰⁰ V. artigos 6º e 7º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

Também com conteúdo normativo e carácter regulamentar são de considerar os chamados *diplomas ministeriais* que parecem corresponder ao que em Portugal se designa por portarias. Os diplomas ministeriais são publicados na 1ª série do *Jornal da República*, como determina a alínea f) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto, e são aprovados por um ou mais ministros. Têm também numeração distinta e preâmbulo²⁰¹, e devem invocar o acto ou actos legislativos ao abrigo do qual são aprovados²⁰². É no conjunto dos diplomas ministeriais que se encontram, actualmente, as regras relativas, por exemplo, a: modelos de certidões, uniformes, normas de boas práticas de farmácias, rotulagem e folhetos informativos, etc²⁰³. A existência destes actos regulamentares não exclui outros, a emitir por entidades reguladoras, como as *instruções* da ABP.

No plano dos actos não normativos, há a referir: os decretos do Presidente da República, cuja habilitação deve ser directamente fundada numa norma constitucional²⁰⁴. Estes decretos são também publicados na 1ª série do *Jornal da República*²⁰⁵. Os decretos actualmente publicados tratam todos de nomeações dos membros do Governo, nomeações de embaixadores, nomeação de um vogal para o Conselho Superior da Magistratura, nomeação do Presidente do Tribunal de Recurso e de indultos.

As resoluções correspondem aos actos não normativos aprovados pelo Parlamento Nacional e pelo Conselho de Ministros. São igualmente publicadas na 1ª série do *Jornal da República*²⁰⁶. Além das que se destinam a ratificar ou a aprovar acordos e que já foram referidas, as resoluções do Parlamento Nacional e do Governo podem ter um conteúdo variadíssimo mas geralmente mantêm-se como forma dos actos políticos praticados por estes órgãos.

²⁰¹ *Idem*.

²⁰² V. artigo 13º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

²⁰³ V. www.jornal.gov-redtl.org

²⁰⁴ V. formulário previsto no artigo 8º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

²⁰⁵ V. alínea g) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

²⁰⁶ V. alíneas h) e i) do nº 2 do artigo 5º da Lei nº 1/2002, de 7 de Agosto.

A realidade timorense ainda conhece os *despachos* quer do Presidente da República, quer de membros do Governo, as *ordens* da ABP, as *decisões de uniformização de jurisprudência*, e os *demais actos que, por lei, devam ser publicitados*.

III Aspectos do procedimento legislativo no âmbito do Conselho de Ministros

Em virtude das semelhanças ao nível do sistema constitucional, os procedimentos de aprovação de propostas de Lei, propostas de resolução, decretos-lei, decretos e resoluções do Governo são muito similares aos encontrados em Portugal. O essencial dessas regras procedimentais é fixado na Resolução do Governo n° 1/2002, de 14 de Novembro, que aprovou o *regimento do Conselho de Ministros*.

Em Timor-Leste, o Conselho de Ministros reúne habitualmente à quarta-feira, às 14h30m²⁰⁷. No interior do Conselho de Ministros as línguas de trabalho são apenas o português e o tétum, portanto, as línguas oficiais²⁰⁸. A organização da agenda de cada reunião compete ao Primeiro-Ministro, sendo coadjuvado pelo Secretário de Estado do Conselho de Ministros²⁰⁹.

A elaboração de projectos a aprovar em Conselho de Ministros compete a cada ministério que deverá, nessa altura, coordenar-se com outros ministérios cujas áreas de tutela estejam relacionadas com a matéria em que se pretende intervir bem como proceder à recolha dos pareceres obrigatórios. Existem pareceres obrigatórios por parte do Ministro do Plano e das Finanças²¹⁰, do Ministro da Justiça²¹¹, do Ministro da Administração Interna²¹², do Ministro do Desenvolvimento e Ambiente²¹³ e do Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação²¹⁴.

Após a finalização do projecto, o mesmo deve ser acompanhado de dois documentos. Um é denominado *submissão* que é o meio pelo qual são apresentados a *Conselho de Ministros, para sua apreciação e deliberação, os assuntos da sua competência*²¹⁵. A

²⁰⁷ O n° 1 do artigo 5° do Regimento determina que as reuniões se realizem às 8h, mas essa não é a prática actualmente seguida por determinação do Primeiro-Ministro.

²⁰⁸ V. n° 6 do artigo 5° do Regimento.

²⁰⁹ V. n° 1 do artigo 7° do Regimento.

²¹⁰ V. artigo 19° do Regimento.

²¹¹ V. artigo 20° do Regimento.

²¹² V. artigo 21° do Regimento.

²¹³ V. artigo 22° do Regimento.

²¹⁴ V. artigo 23° do Regimento.

²¹⁵ N° 1 do artigo 15° do Regimento.

submissão obedece também ela a uma espécie de formulário que se inicia com uma recomendação ao Conselho de Ministros no sentido de aprovar o acto, seguindo-se a descrição dos antecedentes relativos à elaboração do acto, a justificação para a intervenção, as implicações financeiras, legais e na opinião pública e as consultas efectuadas²¹⁶. O outro, que apenas se exige nos projectos de actos normativos, é a *nota justificativa* contendo o sumário a publicar no *Jornal da República*, a síntese do conteúdo do projecto, a indicação expressa da legislação a alterar ou a revogar e a eventual legislação complementar, a articulação com o programa do Governo e o fundamento para a forma proposta²¹⁷. Em termos práticos estes dois documentos apresentam-se geralmente fundidos num só, sob a designação genérica de *submissão*.

O artigo 18º do Regimento do Conselho de Ministros contém algumas regras formais sobre a elaboração dos actos normativos. São elas, em termos resumidos, a obrigação de elaboração de um preâmbulo, a referência à negociação ou participação de entidades, a forma articulada do projecto e, se necessário, a sua repartição por títulos, capítulos, secções e subsecções, a colocação de epígrafes, a divisão em números e alíneas, através de algarismos e letras, a ordem das matérias no projecto, a imposição de revogações expressas, etc.

Uma vez submetidos os projectos ao Conselho de Ministros, todo o procedimento relativo à execução das decisões do Conselho de Ministros está sujeito a acompanhamento por parte do Secretário de Estado do Conselho de Ministros, nomeadamente no tocante à introdução de alterações ou correcções aos projectos anteriormente apresentados.

Após a aprovação final, é também ao Secretário de Estado do Conselho de Ministros que compete a condução do processo de recolha de assinaturas dos diplomas, da respectiva promulgação, se for o caso, e posterior envio para publicação.

²¹⁶ V. artigo 16º do Regimento.

²¹⁷ V. artigo 17º do Regimento.

Referências bibliográficas

(Indicam-se apenas algumas das muitas obras que se pronunciam sobre os temas tratados neste trabalho)

- Abeu, Jorge Manuel, Coutinho de, *Sobre os Regulamentos Administrativos e o Princípio da Legalidade*, Coimbra, 1987;
- Amaral, Diogo Freitas do, *Curso de direito Administrativo*, Coimbra, 2001;
- Andrade, José Carlos Vieira de, *Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra, 1998;
- Canotilho, J.J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, Coimbra, 2004;
- Canotilho, J.J. Gomes, Vital Moreira, *Fundamentos da Constituição*, Coimbra, 1991;
- Caupers, João "Um dever de regulamentar?", *Legislação, Cadernos de Ciência de Legislação*, Oeiras, nº18 (Jan-Março 1997), p. 7-22;
- Coutinho, Luís Pereira "Regulamentos independentes do Governo", *Perspectivas Constitucionais nos 20 Anos da Constituição de 1976*, 1998, p. 979 ss;
- Cunha, Paulo de Pitta e, Xavier de Basto, António Lobo Xavier, "Os conceitos de taxa e imposto a propósito das licenças municipais", *Revista Fisco*, n.º51-52, 1993;
- Dourado, Ana Paula, "O princípio da legalidade fiscal na Constituição Portuguesa", *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º379, 1996;
- Gomes, Nuno de Sá, *Manual de Direito Fiscal*, Vol. I e Vol.II, Lisboa, 2000;
- Gouveia, Jorge Bacelar, *O Estado de exceção no direito constitucional, Entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da Constituição*, Coimbra, 1999;
- Martinez, Pedro Soares, *Direito Fiscal*, Coimbra, 2000;
- Miranda, Jorge, "Uma constituição para Timor: textos vários", *Separata da Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Vol. XLI, nº2, 2000, p. 935-1031;
- "Timor e o direito constitucional", *Separata da revista "O Direito"*, 2000, p. 349-360
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo I, Coimbra, 2003;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo II, Coimbra, 2003;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo III, Coimbra, 2004;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo IV, Coimbra, 2000;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo V, Coimbra, 2004;
 - *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, Coimbra, 2001;
- Miranda, J.J Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra, 2003;
- Moncada, Luís Cabral, *Lei e regulamento*, Coimbra, 2002;
- Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, Coimbra, 2005;
- *O Dever Fundamental de Pagar Impostos*, Coimbra, 1998;
- Novais, Jorge Reis, *Separação de poderes e limites de competência da Assembleia da República*, Lisboa, 1997;
- Otero, Paulo, *O desenvolvimento de leis de bases pelo Governo*, Lisboa, 1997;
- Piçarra, Nuno, *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*, Coimbra, 1989;

- Pinheiro, Alexandre Sousa, "O Governo: organização e funcionamento, Reserva legislativa e procedimento legislativo", *Revista Jurídica*, nº 23, 1999, p. 191 e ss;
- Pinheiro, Alexandre Sousa, Mário João de Brito Fernandes, *Comentário à IV revisão constitucional*, Lisboa, 1999;
- Queiró, Afonso Rodrigues, "Teoria dos Regulamentos", *Revista de Direito e Estudos Sociais*, 1980, p. 1 ss;
- Ribeiro, Teixeira, "Noção jurídica de taxa", *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 117, 1985;
- Sanches, J.L. Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra, 2002;
- Silva, Jorge Pereira da, *Dever de legislar e protecção jurisdicional contra omissões legislativas : contributo para uma teoria da inconstitucionalidade por omissão*, Lisboa, 2003;
- Sousa, Marcelo Rebelo de, José de Melo Alexandrino, *Constituição da República Portuguesa- Comentada*, Lisboa, 2000;
- Teles, Miguel Galvão, "Timor Leste", *Separata do II suplemento do dicionário jurídico da Administração Pública*, s.d.;
- Vasconcelos, Pedro Pais de, *Contratos Atípicos*, Almedina, Coimbra, 1995;
- Xavier, Alberto, *Manual de Direito Fiscal*, Vol. I, Lisboa, 1981;

Anexos

Lei n.º 1 /2002, de 7 de Agosto, publicação dos actos

A Constituição da República deixa ao legislador ordinário a definição de diversas matérias relacionadas com os actos normativos que compõem o ordenamento jurídico da República.

Considerando que a lei deve definir, o mais brevemente possível, os tipos de diplomas existentes e aprovar os respectivos formulários bem como as regras pertinentes à identificação, publicação, entrada em vigor, rectificação e alteração dos mesmos; e

Que, nos termos constitucionais, a falta de publicidade dos actos normativos implica a sua ineficácia jurídica e, por consequente, a necessidade da criação de um jornal oficial que permita efectivamente publicitar a lei;

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do art.º 95.º e do n.º 3 do art.º 73.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Jornal oficial

1. É criado o *Jornal da República Democrática de Timor-Leste*, doravante designado abreviadamente por *Jornal da República*, que é o jornal oficial destinado a publicar todos os actos que a lei mande publicar ou que devam ser publicitados.

2. O *Jornal da República* é também editado em versão electrónica, cujo acesso é regulamentado por decreto do Governo.

3. O rosto do *Jornal da República* apresenta o emblema da República Democrática de Timor-Leste, a sua denominação em ambas as línguas oficiais, o respectivo número e ano, a série, a data da edição e o índice do seu conteúdo bem como os demais elementos que sejam considerados necessários.

4. O preço de venda do *Jornal da República* deve cobrir o seu custo.

Artigo 2.º

Edição

1. O *Jornal da República* tem numeração anual, compreende as 1.ª e 2.ª séries e é editado semanalmente, às quartas e sextas-feiras, respectivamente, excepto quando coincidirem com um dia feriado, caso em que a edição é feita no primeiro dia útil seguinte.

2. O *Jornal da República* é editado no dia correspondente ao da sua data.

3. As publicações que, pela sua extensão, dificuldade ou natureza urgente ou especial, não possam ser editadas no dia normal são incluídas em suplemento ao *Jornal da República* da correspondente semana ou em número extraordinário.

Artigo 3.º

Publicação nas línguas oficiais

1. O *Jornal da República* é publicado em ambas as línguas oficiais.

2. As versões em português e em tétum são publicadas lado a lado, ocupando a primeira o lado esquerdo.

3. Em caso de divergência entre ambos os textos, prevalecerá o texto em língua portuguesa.

Artigo 4.º

Envio dos textos para publicação

1. O texto dos actos para publicação no *Jornal da República* é enviado ao serviço competente pela sua edição, pela entidade donde provenha, depois de cumpridos os requisitos legais.

2. Para efeitos de publicação, o texto original dos actos é entregue ao serviço competente, acompanhado do respectivo suporte informático, até ao quinto dia útil anterior ao dia da edição da respectiva série, devendo ser publicado nessa edição.

3. Excepcionalmente, quando a publicação dos actos, face à data da sua entrada em vigor, se revele urgente, o disposto no número anterior pode deixar de ser observado, devendo a entidade donde provenham apresentar a devida fundamentação.

Artigo 5.º

Actos publicados

1. Os actos a que se refere a presente lei são publicados no *Jornal da República*, sob pena de ineficácia jurídica.

2. São publicados na 1.ª série do *Jornal da República* os seguintes actos:

- a) A Constituição da República, as leis constitucionais, bem como as propostas de revisão constitucional;
- b) Os acordos, tratados e convenções internacionais;
- c) As leis do Parlamento Nacional, incluindo as de autorização legislativa;
- d) Os decretos-leis do Governo;
- e) Os decretos do Governo;
- f) Os diplomas ministeriais;
- g) Os decretos do Presidente da República;
- h) As resoluções do Parlamento Nacional, incluindo aquelas que aprovem ou rejeitem moções;
- i) As resoluções do Governo;
- j) Os regimentos do Parlamento Nacional e do Conselho de Estado;
- k) As decisões de uniformização de jurisprudência e aquelas a que a lei confira força obrigatória geral;
- l) Os resultados finais das eleições para a Presidência da República, o Parlamento Nacional e os órgãos locais;
- m) Os resultados finais dos referendos;
- n) O Programa de Governo, após apreciação pelo Parlamento Nacional, sem rejeição;
- o) O Plano, o Orçamento Geral do Estado e os orçamentos rectificativos aprovados pelo Parlamento Nacional, bem como as transferências de verbas;
- p) O relatório de Actividades do Governo e o relatório de execução do Orçamento Geral do Estado;
- q) A nomeação, exoneração e demais actos relativos ao Presidente da República;
- r) A nomeação, exonerações e demais actos relativos aos deputados ao Parlamento Nacional, aos membros do Governo e aos membros do Conselho de Estado;
- s) A nomeação, exonerações e demais actos relativos aos presidentes e juizes dos tribunais superiores, ao Procurador-Geral da República e aos seus Adjuntos; e
- t) Os demais actos que, por lei, devam ser publicados na 1.ª série do *Jornal da República*.

3. São publicados na 2.ª série do *Jornal da República* os seguintes actos:

- a) Os pareceres, avisos e declarações que, por lei, devam ser publicados;
- b) As nomeações e exonerações que, por lei, devam ser publicadas; e
- c) Os demais actos que, por lei, devam ser publicitados.

Artigo 6.º

Identificação e numeração dos actos publicados

1. Os actos publicados são identificados, pela sua categoria, número, ano e pela data de publicação, por essa ordem, sendo que a data do acto é a data da edição do *Jornal da República* onde ele é publicado.

2. Os actos são encimados pela designação do órgão do qual provenham e contêm, após as rubricas referidas no número anterior, um título que traduza sinteticamente o seu objecto.

3. Os decretos ministeriais contêm, logo após a indicação da categoria do acto, a identificação da entidade ou das entidades donde provêm.
4. A numeração dos actos reporta-se a cada ano e é da responsabilidade do serviço competente pela sua edição, sendo, para o efeito, colocados os números do acto e do ano separados por uma barra.
5. Há numeração distinta para cada uma das categorias de actos previstos nas alíneas a), c), d), e), f), g), h) e i) do n.º 2 do artigo 5.º da presente lei, bem como para as decisões de cada tribunal e para os demais actos cuja natureza assim o permita.

Artigo 7.º

Regras gerais sobre formulário dos actos

1. Após a identificação e numeração dos actos referidos nas alíneas a), c), d), e), f), h) e i) do n.º 2 do art.º 5.º, segue-se um preâmbulo que descreve as razões justificativas sucintas da sua elaboração.
2. Quando no procedimento legislativo tenham participado, a título consultivo ou deliberativo, por força da lei, outro ou outros órgãos além do órgão de aprovação final, faz-se referência expressa a tal facto.

Artigo 8.º

Decretos do Presidente da República

1. Os decretos do Presidente da República obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:
“O Presidente da República decreta, nos termos do artigo ... da Constituição, o seguinte:”
2. Tratando-se de acto que seja precedido de uma proposta, nomeadamente para a nomeação ou exoneração de titular de cargo público ou caso o titular tenha sido indigitado, deve ser feita menção a tal facto.
3. Os decretos do Presidente da República contêm após o texto e por ordem, a ordem de publicação, a assinatura do Presidente da República, com a respectiva data e local.

Artigo 9.º

Leis

1. As leis obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:
“O Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º - ou de outros que se indiquem - da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:”
2. Tratando-se de lei constitucional, deve referir-se essa natureza na parte final da fórmula.
3. As leis de autorização legislativa obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:
“O Parlamento Nacional decreta, ao abrigo do previsto na alínea ...) do n.º 1 do artigo 96.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:”
4. As leis contêm após o texto e por ordem:
 - a) A data da aprovação;
 - b) A assinatura do Presidente do Parlamento Nacional;
 - c) A data de promulgação do Presidente da República;
 - d) A ordem de publicação; e
 - e) A assinatura do Presidente da República.

Artigo 10.º

Decretos-leis

1. Os decretos-leis obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:
“O Governo decreta, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º - ou da alínea ...) do n.º 1 do artigo 115.º, ou de outros que se indiquem - da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:”

2. Os decretos-leis previstos no artigo 96.º da Constituição obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“No uso da autorização legislativa concedida ao abrigo do artigo ... da Lei n.º ..., e nos termos do previsto no artigo 96.º da Constituição, o Governo decreta, para valer como lei, o seguinte:”

3. Os decretos-leis contêm após o texto e por ordem:

- a) A data da aprovação em Conselho de Ministros;
- b) A assinatura do Primeiro-Ministro e do(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria;
- c) A data de promulgação do Presidente da República;
- d) A ordem de publicação; e
- e) A assinatura do Presidente da República.

Artigo 11.º

Propostas do Governo ao Parlamento Nacional

1. As propostas de lei do Governo ao Parlamento Nacional, às quais é junto uma exposição de motivos, obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Governo apresenta ao Parlamento Nacional, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 97.º e da alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º da Constituição da República - com pedido de prioridade e urgência, se for o caso -, a seguinte proposta de lei:”

2. As propostas de resolução do Governo ao Parlamento Nacional obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Governo apresenta ao Parlamento Nacional, ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º da Constituição da República - com pedido de prioridade e urgência, se for o caso -, a seguinte proposta de resolução:”

3. As propostas de lei ou de resolução do Governo ao Parlamento Nacional contêm após o texto e por ordem:

- a) A data da aprovação em Conselho de Ministros; e
- b) A assinatura do Primeiro-Ministro e do(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria.

Artigo 12.º

Decretos do Governo

1. Os decretos do Governo obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Governo decreta, ao abrigo do previsto no artigo ... da Lei n.º ... - ou do Decreto-Lei n.º ..., conforme os casos -, para valer como regulamento, o seguinte:”

2. Os decretos do Governo contêm após o texto e por ordem:

- a) A data da aprovação em Conselho de Ministros;
- b) A ordem de publicação; e
- c) A assinatura do Primeiro-Ministro e do(s) Ministro(s) competente(s) em razão da matéria.

Artigo 13.º

Diplomas ministeriais

1. Os diplomas ministeriais obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Governo, pelo(s) Ministro(s) ... , manda, ao abrigo do previsto no artigo ... do Decreto-Lei n.º ...- ou do Decreto do Governo n.º ...-, publicar o seguinte diploma:”

2. Os diplomas ministeriais contêm após o texto e por ordem:

- a) A assinatura do(s) Ministro(s) competente(s); e
- b) A data da respectiva assinatura.

3. Entende-se por Ministro(s) competente(s) aqueles cujos serviços tenham, em razão da matéria, interferência na execução do diploma ministerial.

4. Sendo vários os Ministros competentes, é ao primeiro mencionado que compete remeter o diploma para publicação.

Artigo 14.º

Resoluções do Parlamento Nacional

1. As resoluções do Parlamento Nacional obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Parlamento Nacional resolve - sob proposta do Governo, se for o caso - , nos termos da alínea ...) do n.º 3 do artigo 95.º - ou, se for o caso, de outros que se indiquem - da Constituição da República, o seguinte:”

2. As resoluções contêm após o texto e por ordem:

- a) a data da aprovação;
- b) a ordem de publicação; e
- c) a assinatura do Presidente do Parlamento Nacional.

3. As resoluções previstas na alínea a) do artigo 85.º da Constituição, às quais é anexado o respectivo instrumento de direito internacional, contêm após o texto e por ordem:

- a) a data da aprovação;
- b) a assinatura do Presidente do Parlamento Nacional;
- c) a ordem de publicação; e
- d) a assinatura do Presidente da República.

Artigo 15.º

Resoluções do Governo

1. As resoluções do Governo obedecem, na sua parte inicial, ao formulário seguinte:

“O Governo resolve, nos termos da alínea ...) do n.º 2 do artigo 115.º - ou da alínea d) do artigo 116.º, ou de outros que se indiquem - da Constituição da República, o seguinte:”

2. As resoluções contêm após o texto e por ordem:

- a) a data da aprovação em Conselho de Ministros;
- b) a ordem de publicação; e
- c) a assinatura do Primeiro-Ministro.

3. Em anexo às resoluções previstas na alínea d) do artigo 116.º da Constituição é publicado o respectivo instrumento de direito internacional.

Artigo 16.º

Início de vigência

1. Os actos normativos entram em vigor no dia neles fixado, não podendo o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação.

2. Na falta de fixação do dia, os actos normativos entram em vigor no décimo dia útil após a sua publicação no *Jornal da República*.

3. Os prazos previstos no número anterior contam-se a partir do dia imediato ao da publicação do acto ou ao da distribuição do *Jornal da República*, quando esta tenha sido posterior.

Artigo 17.º

Rectificações

1. As rectificações são admissíveis exclusivamente para correcção de erros materiais provenientes de divergências entre o texto original e o texto impresso no *Jornal da República* e são feitas mediante declaração do órgão que aprovou o texto original.

2. Caso as divergências sejam da responsabilidade do serviço competente pela edição do *Jornal da República*, a rectificação deve ser promovida, mediante declaração, por esse serviço.

3. A declaração, contendo o respectivo texto rectificado, é publicada na série do *Jornal da República* onde foi publicado o texto a rectificar.

4. Caso possam resultar dificuldades na compreensão do texto rectificado, este deve ser republicado, total ou parcialmente.
5. As rectificações só são admitidas até sessenta dias após a publicação do texto a rectificar.
6. A não observância do prazo previsto no número anterior determina a nulidade da rectificação.
7. As rectificações produzem efeitos desde a data da entrada em vigor do acto a rectificar, sem prejuízo dos direitos adquiridos de boa-fé até à data da sua publicação.

Artigo 18.º

Alterações e republicação

1. Os actos que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, quando tenha havido alterações anteriores, identificar os actos que procederam a tais alterações, ainda que incidam sobre normas diferentes do acto alterado.
2. Quando a natureza ou a extensão da alteração o justifique, procede-se, em anexo, à republicação integral do acto.

Artigo 19.º

Assinatura e divulgação obrigatória

Os órgãos judiciais, os serviços públicos, incluindo as entidades autónomas, os órgãos locais, bem como as empresas concessionárias, são obrigados a assinar a 1.ª série do *Jornal da República* e a promover a sua divulgação e circulação interna.

Artigo 20.º

Actos da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste

1. Os regulamentos da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste, doravante designada abreviadamente por UNTAET, em vigor em 19 de Maio de 2002 e que foram aprovados pela Assembleia Constituinte, têm valor igual às leis.
2. Os demais regulamentos da UNTAET, em vigor em 19 de Maio de 2002, têm valor igual aos decretos do Governo.
3. As directivas da UNTAET, em vigor em 19 de Maio de 2002, têm valor igual aos diplomas ministeriais.
4. As ordens executivas e as notificações emitidas pela UNTAET, em vigor em 19 de Maio de 2002, têm o valor que a sua natureza implicar.

Artigo 21.º

Regulamentação

A presente lei é regulamentada por decreto do Governo.

Artigo 22.º

Regime transitório

1. Até 31 de Dezembro de 2002, o *Jornal da República* pode ser editado somente numa das versões previstas nos números 1 e 2 do artigo 1.º e compreende unicamente a 1.ª série, que pode ser editada somente em língua portuguesa.
2. Caso os actos sejam publicados somente em língua portuguesa, uma súmula informativa desses actos, em língua tétum, pode ser elaborada e publicada no *Jornal da República*, sem prejuízo da sua posterior publicação integral nessa língua.
3. O *Jornal da República* pode ser editado por uma entidade a designar pelo Governo até à instalação e funcionamento do serviço competente para a sua edição.
4. Enquanto não for materialmente possível publicar o *Jornal da República* sob qualquer das formas previstas na presente lei, a sua publicitação deve ser feita por edital, a afixar em locais públicos, ou mediante publicação num dos periódicos de maior divulgação em Timor-Leste.

5. Compete ao Governo definir as condições de execução do disposto no número anterior bem como a forma de permitir que seja facultado cópia dos actos publicitados a quem o solicitar.

6. Até à publicação de normas relativas à feitura dos actos previstos na presente lei, a presente lei serve de referência para a sua elaboração.

Artigo 23.º

Revogações

É revogado o Regulamento da UNTAET n.º 1999/4, de 29 de Dezembro, bem como toda as normas que sejam contrárias ao previsto na presente lei.

Artigo 24.º

Efeitos

A presente lei produz efeitos desde o dia 20 de Maio de 2002.

Aprovada em 28 de Junho de 2002

O Presidente do Parlamento Nacional

Francisco Guterres 'Lú-Olo'

Promulgada em 29 de Junho de 2002

Publique-se.

O Presidente da República

José Alexandre Gusmão 'Kay Rala Xanana Gusmão'

Lei n.º 2/2002 de 7 de Agosto, interpretação do direito vigente em 19 de Maio de 2002

O reconhecimento internacional da independência proclamada a 28 de Novembro de 1975, com a conseqüente transferência dos poderes de soberania, aconselha a aprovação de uma lei facilitadora da interpretação do direito recebido, já que é a própria Constituição da República que determina que o direito anteriormente vigente no país é aplicável “...enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste, em tudo o que se não mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados”.

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do art.º 95.º e do art.º 165.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Direito aplicável

A legislação vigente em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002 mantém-se em vigor, com as necessárias adaptações, em tudo o que se não mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados.

Artigo 2.º

Transferência de poderes

Os poderes atribuídos ao Administrador de Transição pela legislação vigente em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002 passam a ser exercidos pelas autoridades competentes da República Democrática de Timor-Leste, em conformidade com a Constituição e os princípios nela consignados.

Artigo 3.º

Validade das nomeações

As nomeações vigentes em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002 mantém transitoriamente a sua validade até que novas nomeações tenham lugar, em conformidade com a lei.

Artigo 4.º

Validade dos documentos

Quaisquer documentos, certificados, licenças ou autorizações, emitidos pela Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste, doravante designada abreviadamente por UNTAET, e válidos em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002, são válidos, sem prejuízo do prazo de caducidade dos mesmos ser anterior a esta data e de poderem ser, entretanto, substituídos por novos documentos, em conformidade com a lei.

Artigo 5.º

Missões estrangeiras

As missões de representação estrangeiras estabelecidas em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002, nos termos do Regulamento da UNTAET n.º 2000/31, de 27 de Setembro, mantêm o seu estatuto até que sejam acreditadas como missões diplomáticas ou consulares junto da República Democrática de Timor-Leste.

Artigo 6.º

Efeitos

A presente lei produz efeitos desde o dia 20 de Maio de 2002.

*Aprovada em 8 de Julho de 2002
O Presidente do Parlamento Nacional,
Francisco Guterres 'Lú-Olo'
Promulgada em 10 de Julho de 2002
Publique-se.
O Presidente da República
José Alexandre Gusmão 'Kay Rala Xanana Gusmão'*

Lei nº 10/2003, de 10 de Dezembro, interpretação do artigo 1º da Lei nº 2/2002, de 7 de Agosto, e fontes do direito

As interpretações legais feitas à letra, fora do contexto e do sistema, desgarradas da realidade, com violação das regras mais elementares da hermenêutica jurídica conduzem a situações absurdas, que podem pôr em causa a estabilidade do País ao provocarem tendencialmente situações de crise institucional, que de outra forma não existiriam.

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do artigo 92.º e do n.º 1 do artigo 95.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Interpretação autêntica

Entende-se por legislação vigente em Timor-Leste em 19 de Maio de 2002, nos termos do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto, toda a legislação indonésia que era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste, antes do dia 25 de Outubro de 1999, nos termos estatuidos no Regulamento n.º 1/1999 da UNTAET.

Artigo 2.º

Fontes do direito

1. A lei é única fonte imediata de direito em Timor-Leste.
2. Leis são as disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes.
3. São fontes de direito na República Democrática de Timor-Leste:
 - a) A Constituição da República;
 - b) As leis emanadas do Parlamento Nacional e do Governo da República;
 - c) Supletivamente os regulamentos e demais diplomas legais da UNTAET enquanto não forem revogados, assim como a legislação indonésia nos termos do artigo 1.º da presente lei.

Artigo 3.º

Efeitos

A presente lei produz efeitos desde o dia 20 de Maio de 2002.

Aprovada em 06 de Outubro de 2003.

O Presidente do Parlamento Nacional,
Francisco Guterres “Lu-Olo”

Promulgada em 20 de Novembro de 2003

Publique-se

O Presidente da República,
Kay Rala Xanana Gusmão

Resolução do Governo n.º 1/2002, de 14 de Novembro, aprovação do regimento do Conselho de Ministros

O Conselho de Ministros é o órgão colegial e decisório do Governo, formado pelo Primeiro-Ministro e pelos Ministros, contando ainda com a participação de outros membros do Governo, e exerce as competências que lhe são cometidas pela Constituição e pela lei.

Nestes termos, o Regimento do Conselho de Ministros constitui um instrumento essencial ao bom funcionamento do Governo e é a sede própria para a execução das opções tomadas quanto à sua organização e funcionamento, constantes do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de Setembro, que aprova a estrutura orgânica do I Governo Constitucional da República Democrática de Timor-Leste.

Com a aprovação do presente Regimento pretende-se disciplinar a organização e o funcionamento das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho de Ministros, em moldes que permitam um correcto e expedito exercício das suas competências (capítulo II), bem como regular o processo de elaboração e aprovação de submissões, por forma a estabelecer uma eficaz coordenação entre os diferentes membros do Governo (capítulo III), em proveito da própria actuação governativa, que se pretende célere e eficiente.

A experiência e os ensinamentos colhidos com os Manuais do Conselho de Ministros dos I e II Governos de Transição de Timor-Leste revelaram-se de extrema utilidade, por terem permitido aferir da bondade de algumas soluções organizatórias e procedimentais então utilizadas, que ora se aperfeiçoam, ao mesmo tempo que permitiram estabelecer como regras regimentais alguma das práticas então adoptadas, em proveito do bom funcionamento do Governo.

Assim:

O Governo resolve, nos termos do n.º 3 do artigo 115.º da Constituição da República, e do n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de Setembro, o seguinte:

Aprovar o Regimento do Conselho de Ministros do I Governo Constitucional, que consta de anexo à presente resolução, da qual faz parte integrante.

Aprovado em Conselho de Ministros, aos 27 de Agosto de 2002.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro, *Mari Bim Amude Alkatiri*

**ANEXO
REGIMENTO DO CONSELHO DE MINISTROS
DO I GOVERNO CONSTITUCIONAL**

CAPÍTULO I

Disposições Gerais

Artigo 1.º

Natureza e função

O Conselho de Ministros rege-se, na sua organização e funcionamento, pelo presente Regimento.

Artigo 2.º

Local das reuniões

1. As reuniões do Conselho realizam-se no Palácio do Governo, em Díli.
2. O Conselho de Ministros pode, se assim o deliberar, reunir em qualquer outra localidade do território nacional.

CAPÍTULO II

Do Conselho de Ministros

Artigo 3.º

Composição

1. O Conselho de Ministros é composto pelo Primeiro-Ministro, que preside, e pelos ministros.
2. Participam ainda nas reuniões do Conselho de Ministros os membros do Governo referidos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de Setembro, nos exactos termos e condições ali previstos.

Artigo 4.º

Ausência ou impedimento

1. Os membros do Conselho de Ministros são substituídos, nas suas ausências e impedimentos, de acordo com o estabelecido no Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de Setembro.
2. Para efeitos do disposto no número anterior, as ausências e impedimentos devem ser comunicadas ao Primeiro-Ministro, através da Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, com indicação do respectivo substituto.
3. A comunicação referida na alínea anterior é assinada pelo membro do Conselho de Ministros.

Artigo 5.º

Reuniões

1. O Conselho de Ministros reúne ordinariamente todas as semanas, à quarta-feira, pelas 8 horas.
2. A alteração da data e da hora das reuniões pode ocorrer sempre que, por motivo justificado, o Primeiro-Ministro o determine.
3. A alteração prevista no número anterior não deve comprometer a realização de uma reunião semanal do Conselho de Ministros.
4. O Conselho de Ministros reúne extraordinariamente sempre que para o efeito for convocado pelo Primeiro-Ministro ou, na ausência ou impedimento deste, pelo ministro que o substituir, mediante prévia autorização do Primeiro-Ministro.
5. Às reuniões extraordinárias do Conselho de Ministros aplica-se, com as devidas adaptações, o disposto no presente Regimento.
6. As línguas de trabalho do Conselho de Ministros são o português e o tétum.

Artigo 6.º

Ordem do dia

1. As reuniões do Conselho de Ministros obedecem a uma ordem do dia, fixada na respectiva agenda.
2. Só o Primeiro-Ministro pode sujeitar à apreciação do Conselho de Ministros submissões que não constem da respectiva agenda.

Artigo 7.º

Agenda do Conselho de Ministros

1. A organização da agenda do Conselho de Ministros cabe ao Primeiro-Ministro, de acordo com as submissões apresentadas, sendo coadjuvado nessa função pelo Secretário de Estado do Conselho de Ministros.
2. A agenda do Conselho de Ministros é remetida aos gabinetes de todos os seus membros, bem como aos gabinetes do Secretário de Estado da Defesa, do Secretário de Estado do Trabalho e da Solidariedade, do Secretário de Estado do Comércio e Indústria e do Secretário de Estado para os Assuntos Parlamentares, pela Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, de modo a ser recebida na segunda-feira imediatamente anterior à respectiva reunião.
3. A agenda do Conselho de Ministros comporta quatro partes:
 - a) A primeira, relativa à aprovação da agenda e da acta da reunião anterior;
 - b) A segunda, relativa a estudos, projectos, documentos ou qualquer outra forma de apresentação de assuntos ou matérias, por qualquer dos seus membros;
 - c) A terceira, relativa à apreciação das submissões constantes da ordem do dia;

d) A quarta, relativa à análise da situação política, à prestação de informações relativas a cada departamento governamental e ao debate de assuntos trazidos pelos seus membros.

Artigo 8.º

Deliberações

1. O Conselho de Ministros delibera validamente desde que esteja presente a maioria dos seus membros com direito a voto.
2. As deliberações do Conselho de Ministros são tomadas por consenso ou, na sua falta, por maioria de votos dos seus membros presentes.
3. Dispõem de direito a voto o Primeiro-Ministro e os ministros, bem como os membros do Governo em substituição de um membro do Conselho de Ministros, nos termos do previsto no artigo 4.º.
4. Em caso de empate na votação, o Primeiro-Ministro, na qualidade de presidente do Conselho de Ministros, dispõe de voto de qualidade.
5. As submissões apresentadas a Conselho de Ministros são objecto de uma das seguintes deliberações:
 - a) De aprovação;
 - b) De aprovação na generalidade com remessa para correcções ou alterações;
 - c) De rejeição; ou
 - d) De adiamento para apreciação posterior noutra reunião.
6. As submissões objecto da deliberação referida na al. b) do número anterior são sempre apresentadas, de novo, a Conselho de Ministros, para aprovação das correcções ou alterações efectuadas.
7. As submissões podem ser retiradas, a qualquer altura, pelos respectivos proponentes.

Artigo 9.º

Comunicado à imprensa

1. De cada reunião do Conselho de Ministros é elaborado pela Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, em colaboração com o Gabinete de Assessoria para a Imagem e Comunicação Social, um comunicado à imprensa, que é transmitido à comunicação social.
2. A elaboração do comunicado à imprensa deve contar com a cooperação de todos os departamentos governamentais, através do fornecimento, quando se revele necessário, de dados estatísticos e informações técnicas ou de qualquer outra natureza, relativas às medidas a anunciar.
3. O comunicado à imprensa é lido no final da reunião do Conselho de Ministros a que diz respeito, para aprovação.
4. A transmissão do comunicado à imprensa à comunicação social compete ao porta-voz do Conselho de Ministros.
5. Quando a natureza da matéria o justifique, pode participar na transmissão referida no número anterior, por indicação do Primeiro-Ministro, qualquer membro do Governo.
6. Para efeitos do disposto no presente artigo, o comunicado à imprensa é redigido e transmitido em língua portuguesa, sem prejuízo de posterior envio, quando tal se revele possível, aos meios de comunicação social, em tétum.

Artigo 10.º

Acta da reunião

1. De cada reunião do Conselho de Ministros é elaborada, pela Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, uma acta da qual conste o relato da mesma, com referência à respectiva agenda e, em especial, o resultado da apreciação das submissões apresentadas e as deliberações tomadas, nos termos do n.º 5 do artigo 8.º.
2. A acta da reunião do Conselho de Ministros é apresentada, para aprovação, na reunião imediatamente posterior àquela a que diga respeito.

3. De cada acta existirão dois exemplares, assinados por todos os membros do Conselho, sendo um conservado no Gabinete do Primeiro-Ministro, outro na Secretaria de Estado do Conselho de Ministros.

4. O acesso aos exemplares previstos no número anterior será facultado a qualquer membro do Conselho de Ministros que o solicite, bem como aos membros do Governo referidos no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de Setembro.

5. Para efeitos do disposto no n.º 1, o apoio técnico e administrativo às reuniões do Conselho de Ministros é prestado por funcionários da Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, indicados pelo respectivo Secretário de Estado, após prévia autorização do Primeiro-Ministro.

Artigo 11.º

Tramitação subsequente

1. O acompanhamento da execução das deliberações tomadas em Conselho de Ministros é feita pelo Secretário de Estado do Conselho de Ministros, a quem cabe, nomeadamente:

a) Promover, junto do Ministro proponente, a introdução das correcções ou alterações na redacção dos diplomas aprovados nos termos da al. b) n.º 5 do artigo 8.º;

b) Conduzir o processo de recolha das assinaturas ministeriais nos diplomas aprovados e, quando for caso disso, da respectiva promulgação ou assinatura pelo Presidente da República e posterior envio ao serviço competente pela publicação do *Jornal da República*.

2. Efectuadas as alterações referidas na al. a) do número anterior, devem estas ser objecto de uma nova submissão, a qual será enviada à Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 6 do artigo 8.º.

3. Os diplomas aprovados devem ser assinados pelos ministros competentes em razão da matéria, nos termos do n.º 3 do artigo 117.º da Constituição, num prazo razoável que, não deve exceder três dias.

4. Em casos de urgência, o Secretário de Estado do Conselho de Ministros pode promover a assinatura dos diplomas na própria reunião do Conselho de Ministros em que os mesmos são aprovados.

5. Após o processo de recolha de assinaturas, as propostas de lei ou de resolução do Parlamento Nacional são enviadas pelo Secretário de Estado do Conselho de Ministros ao Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares, que conduzirá o respectivo processo de apresentação ao Parlamento Nacional.

6. Em sede de promulgação ou assinatura dos diplomas pelo Presidente da República, no caso de ser necessária a recolha de informações complementares, serão as mesmas prestadas à Presidência da República, através do Ministro na Presidência do Conselho de Ministros.

7. Provisoriamente, e até à nomeação do Ministro na Presidência do Conselho de Ministros, as funções referidas no número anterior serão exercidas pelo gabinete do Primeiro-Ministro, através do Secretário de Estado do Conselho de Ministros.

8. Os actos normativos que não careçam de aprovação em Conselho de Ministros serão remetidos ao Secretário de Estado do Conselho de Ministros para que seja promovido o seu envio ao serviço competente pela publicação do *Jornal da República*.

Artigo 12.º

Confidencialidade

1. Salvo para efeitos de negociação ou audição a efectuar nos termos da lei, é vedada a divulgação de quaisquer submissões apresentadas ou a apresentar à apreciação do Conselho de Ministros.

2. Com excepção do previsto no artigo 9.º, as agendas, as apreciações, os debates, as deliberações e as actas do Conselho de Ministros são confidenciais.

3. Os gabinetes dos membros do Governo devem adoptar as providências necessárias para obstar a qualquer violação da referida confidencialidade.

Artigo 13.º

Solidariedade

Todos os membros do Governo estão vinculados às deliberações tomadas em Conselho de Ministros, devendo, nomeadamente, absterem-se de qualquer dissonância, como ainda defender e apoiar tais deliberações, quer tenham estado presentes ou não, e independentemente da respectiva posição pessoal ou sentido de voto.

Artigo 14.º

Comissões

1. Por deliberação do Conselho de Ministros, podem ser criadas comissões *ad-hoc*, em razão da matéria, de carácter permanente ou temporário, com a função de coordenação ou análise das submissões ou de apresentação de recomendações ao Conselho de Ministros.
2. A composição, a natureza, as atribuições, a organização e o funcionamento das comissões são definidas na resolução do Conselho de Ministros que determina a sua criação.

CAPÍTULO III

Da preparação de submissões

SECÇÃO I

Das submissões

Artigo 15.º

Natureza das submissões

1. A submissão é o meio pelo qual são apresentados a Conselho de Ministros, para sua apreciação e deliberação, os assuntos da sua competência.
2. Apenas os membros do Conselho de Ministros, ou os seus substitutos, nos termos do artigo 4.º, podem apresentar submissões.
3. As submissões têm de ser assinadas pelo membro do Conselho proponente, ou pelo seu substituto, nos termos do artigo 4.º.
4. Como documento interno do Governo, as submissões não carecem de comunicação a outro órgão ou entidade, pública ou privada.

Artigo 16.º

Regras técnicas para a elaboração de submissões

1. A submissão obedece a um formato único, composto, de forma ordenada, pelas seguintes cinco partes:
 - a) A recomendação, na qual é apresentada a proposta da deliberação a tomar pelo Conselho de Ministros;
 - b) Os antecedentes, na qual é descrito o enquadramento histórico e o enquadramento actual da situação ou matéria objecto da recomendação apresentada, bem como informação sobre anteriores deliberações do Conselho de Ministros com relevância para a sua análise e apreciação;
 - c) A justificação, na qual são expostas as razões que aconselham a alteração da situação existente, nos termos da recomendação apresentada;
 - d) As implicações, na qual são indicadas as consequências de natureza financeira e orçamental, de natureza legal, e ao nível da opinião pública, que a recomendação apresentada possa suscitar;
 - e) As consultas, na qual são referenciados todos os organismos e entidades, públicos ou privados, auscultados na elaboração da submissão, com indicação do respectivo entendimento, bem como, quando seja o caso, as propostas alternativas existentes, com indicação precisa dos proponentes e justificação, devidamente fundamentada, pela sua não adopção.
2. Nas implicações deve, igualmente, incluir-se uma nota para o comunicado à imprensa.

Artigo 17.º

Documentos que acompanham os projectos de actos normativos

As submissões que consistam num projecto de acto normativo são ainda acompanhadas de uma nota justificativa, da qual constem, sempre, os seguintes elementos:

- a) Sumário a publicar no *Jornal da República*;
- b) Síntese do conteúdo do projecto;
- c) Indicação expressa da legislação a alterar ou a revogar e eventual legislação complementar;
- d) Articulação com o Programa do Governo;
- e) Fundamento para a forma proposta para o projecto de acto normativo.

Artigo 18.º

Regras técnicas para a elaboração de projectos de actos normativos

Todos os projectos de diploma legislativo constantes de submissões a apresentar ao Conselho de Ministros obedecem ao seguinte formalismo:

- a) Iniciam-se com um preâmbulo, que se apresente como introdução, para efeito de conhecimento do público, formando um corpo único com o respectivo articulado;
- b) Na parte final do preâmbulo deve incluir-se a referência à negociação, participação ou audição de entidades cujo parecer prévio tenha sido solicitado pelo Governo ou seja legalmente exigido;
- c) Os projectos têm forma articulada e, sempre que se justifique, devido à sua extensão ou âmbito temático, devem ser sistematizados em títulos, capítulos, secções e subsecções;
- d) A cada um dos títulos, capítulos e secções, assim como a cada artigo, deve ser atribuída uma epígrafe que explicita o seu conteúdo;
- e) Cada artigo deve dispor sobre uma única matéria, podendo os respectivos números ser subdivididos em alíneas;
- f) A identificação dos artigos faz-se através de algarismos, enquanto as alíneas são referidas por letras constantes do alfabeto português, não devendo em caso algum ser numeradas;
- g) Os princípios gerais do projecto devem ser inseridos no início, contendo o seu objecto e âmbito e as definições necessárias à sua compreensão;
- h) As normas substantivas devem preceder as normas adjectivas.
- i) As disposições finais e transitórias encerram o projecto e devem conter o regime de transição, a entrada em vigor, quando se justifique, e as revogações;
- j) As revogações devem ser sempre expressas;
- l) Os mapas, gráficos, quadros, modelos ou outros elementos acessórios devem constar de anexos numerados e referenciados no articulado;
- m) As convenções internacionais devem identificar expressamente todos os instrumentos de vinculação do Estado timorense;
- n) Devem cumprir-se as disposições constantes da Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto, relativa à publicação, identificação e formulário dos actos.

SECÇÃO II

Pareceres

Artigo 19.º

Parecer do Ministro do Plano e das Finanças

1. Todos os actos do Governo que envolvam aumento de despesas ou diminuição de receitas serão obrigatoriamente aprovados pelo Ministro do Plano e das Finanças.
2. Carecem de parecer do Ministério do Plano e das Finanças todas as submissões que envolvam implicações financeiras ou orçamentais.
3. Compete ao ministro proponente da submissão solicitar ao Ministro do Plano e das Finanças a emissão do parecer.

Artigo 20.º

Parecer do Ministro da Justiça

1. Carecem de parecer do Ministério da Justiça todas as submissões que envolvam a alteração de legislação existente ou a elaboração de nova legislação.
2. Compete ao ministro proponente da submissão solicitar ao Ministro da Justiça a emissão do parecer.

Artigo 21.º

Parecer do Ministro da Administração Interna

1. Carecem de parecer do Ministro da Administração Interna os projectos de diplomas que versem sobre a organização e funcionamento da Administração Pública e funcionalismo público.
2. Compete ao ministro proponente da submissão solicitar ao Ministro da Administração Interna a emissão do parecer.

Artigo 22.º

Parecer do Ministério do Desenvolvimento e do Ambiente

1. Carecem de parecer do Ministro do Desenvolvimento e do Ambiente as submissões que envolvam matéria relativa à promoção e apoio ao investimento, desenvolvimento e turismo, e ainda matérias relativas às áreas da energia, dos recursos naturais e minerais e da protecção ambiental.
2. Compete ao ministro proponente da submissão solicitar ao Ministro do Desenvolvimento e do Ambiente a emissão do parecer.

Artigo 23.º

Parecer do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação

1. Carecem de parecer do Ministro de Estado, dos Negócios Estrangeiros e Cooperação as submissões com implicações nas áreas das relações internacionais e da cooperação internacional, e ainda nas áreas da promoção e defesa dos interesses dos timorenses no exterior.
2. Compete ao ministro proponente da submissão solicitar ao Ministro de Estado, dos Negócios Estrangeiros e Cooperação a emissão do parecer.

Artigo 24.º

Prazo para a emissão de parecer

Os pareceres referidos nos artigos anteriores devem ser emitidos no prazo de oito dias ou, em casos de urgência, de três dias, contados a partir da data da sua solicitação pelo ministro responsável pela submissão.

SECÇÃO III

Envio de submissões para agendamento e circulação

Artigo 25.º

Remessa da submissão

1. As submissões são remetidas ao gabinete do Secretário de Estado do Conselho de Ministros, por parte do gabinete do ministro proponente.
2. Os projectos de actos normativos são remetidos juntamente com o respectivo suporte informático.

Artigo 26.º

Devolução, agendamento e circulação

1. Compete ao Secretário de Estado do Conselho de Ministros a apreciação das submissões que lhe sejam remetidas, após o que, consoante os casos:

- a) Determina a sua devolução às entidades proponentes, caso não tenham sido respeitados os requisitos e formalidades previstos neste Regimento, não tenha sido observada forma adequada ou existam quaisquer inconstitucionalidades, ilegalidades, irregularidades ou deficiências grosseiras ou flagrantes, sempre que tais vícios não possam ser desde logo supridos;
- b) Propõe, ao Primeiro-Ministro, o seu agendamento.
2. A circulação das submissões agendadas é feita nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 7.º, sendo a entrega feita contra recibo, onde consta a data e a hora da recepção e a assinatura do membro do gabinete que receber a agenda.

Artigo 27.º

Impossibilidade de agendamento

A apresentação da submissão sem observância de todas as formalidades exigidas nos artigos 15.º a 18.º, bem como dos pareceres referidos nos artigos 19.º a 21.º, impede o seu agendamento em reunião do Conselho de Ministros.