

# A CONCLUSÃO DOS TRATADOS INTERNACIONAIS NA CONSTITUIÇÃO TIMORENSE DE 2002

JAIME VALLE

## I. Introdução

1. O grau de abertura da Constituição timorense de 2002 ao Direito Internacional é considerável, revelando-se, sobretudo, na constitucionalização de um conjunto de princípios gerais e objectivos jusinternacionais<sup>1</sup>, operada pelo seu artigo 8.º e destinados a reger a actuação do Estado timorense nas relações internacionais, e nos termos generosos da inserção e posicionamento do Direito Internacional na ordem interna timorense que constam do artigo 9.º. Mas essa abertura manifesta-se, ainda, na consagração, pelo artigo 6.º, alínea h), da promoção do estabelecimento e do desenvolvimento de relações de amizade e cooperação entre todos os povos e Estados como objectivo fundamental do Estado, na recepção da Declaração Universal dos Direitos do Homem como critério interpretativo dos direitos fundamentais pelo artigo 23.º, 2.ª parte, e na menção, contida no artigo 160.º, à jurisdição dos tribunais internacionais na punição de crimes graves ocorridos em Timor-Leste no período anterior à concretização da autodeterminação.
2. As razões que fundam o entrosamento entre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica timorense ligam-se, provavelmente, ao papel da comunidade internacional e do Direito Internacional na concretização e

---

<sup>1</sup> Entre os quais se contam os princípios da independência nacional, da autodeterminação dos povos, da soberania permanente dos povos sobre as suas riquezas e recursos naturais, da protecção dos direitos humanos, do respeito mútuo pela soberania, integridade territorial e igualdade entre Estados e da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados, e os objectivos da solução pacífica dos conflitos, do desarmamento geral, simultâneo e controlado,

sedimentação do direito à autodeterminação do povo de Timor-Leste. Com efeito, é por demais conhecido que o acesso de Timor-Leste à independência resultou de um processo conturbado e de desfecho imprevisível até ao último instante, caracterizado por avanços e recuos na efectivação dos princípios e regras de Direito Internacional aplicáveis, com o povo timorense arredado, durante longo tempo, das decisões principais do processo de autodeterminação, que teve como intervenientes principais também a Organização das Nações Unidas, a Indonésia, Portugal e, em menor medida, a Austrália<sup>2</sup>. Tendo a acção de alguns desses intervenientes sido decisiva para a concretização do direito à autodeterminação de Timor-Leste, não custa admitir que a percepção desse facto pelos deputados à Assembleia Constituinte se tenha reflectido nas soluções de abertura à ordem internacional que a Constituição veio a consagrar. Logo no Preâmbulo da Constituição é implicitamente reconhecido o contributo da ordem internacional para a formação do Estado, quando se menciona, em conjunto com a frente armada e a frente clandestina da Resistência, a frente diplomática “conjugadamente desenvolvida em todo o Mundo, [que] permitiu abrir caminho para a libertação definitiva”.

Para além disso, a administração directa de Timor-Leste pela Organização das Nações Unidas, através da UNTAET<sup>3</sup>, uma estrutura investida da plenitude dos poderes legislativos e executivos, incluindo a administração da justiça, sobre o território timorense<sup>4</sup>, entre 1999 e 2002, veio repercutir-se, de algum modo, na abertura à ordem internacional manifestada pela Constituição de 2002. Por um lado, através da influência de uma verdadeira

---

do estabelecimento de um sistema de segurança colectiva e da criação de uma nova ordem económica internacional.

<sup>2</sup> Os termos da internacionalização da situação de Timor-Leste encontram-se detalhadamente analisados no estudo de MIGUEL GALVÃO TELES, “Timor-Leste”, *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, 2.º Suplemento, Coimbra, 2001, pp. 569 e ss. (582 e ss.).

<sup>3</sup> United Nations Transitional Administration in East Timor, criada pela Resolução n.º 1272 (1999) do Conselho de Segurança.

<sup>4</sup> Sobre os poderes e o mandato da UNTAET, cfr. DANIEL FITZPATRICK, “Developing a legal system in East Timor: some issues of UN mandate and capacity”, *Austrian Review of International and European Law*, 5, 2000, pp. 5 e ss. (9 e ss.).

“constituição material” decorrente da actuação legislativa da UNTAET<sup>5</sup>, que dada a origem e natureza desta estrutura de missão das Nações Unidas, se sustentou, muitas vezes, em princípios e regras de Direito Internacional, que assim foram sendo incorporados, ao mais alto nível, na ordem jurídica timorense. Esse conjunto de princípios e regras de organização de sectores nucleares da vida política, social, económica e cultural de Timor-Leste, que precederam a Constituição de 2002, não terão deixado de influenciar as opções tomadas pela Assembleia Constituinte. Por outro lado, verificou-se, depois de um período inicial de reserva, uma intervenção assumida das estruturas da UNTAET no aconselhamento e apoio aos trabalhos da Assembleia Constituinte, em parte orientada para uma tentativa de adequação de algumas das soluções em discussão a critérios jurídico-internacionais<sup>6</sup>, contribuindo também, desta forma, para aumentar o influxo do Direito Internacional na Constituição de 2002.

3. De entre os meios que a Constituição timorense coloca ao dispor do Estado para prosseguir os seus objectivos na ordem externa e concretizar a sua vocação internacional avultam, naturalmente, os tratados internacionais<sup>7</sup>, aos quais o texto constitucional dedica alguma atenção. É certo que se trata de instrumentos jurídicos internacionais, cujo regime é definido, em regra, pelo Direito Internacional e não pelo direito interno dos Estados, mas no que respeita à vinculação aos tratados, a ordem jurídica internacional, embora fixe alguns dos seus aspectos essenciais, sobretudo no que toca à negociação, deixa aos Estados o papel principal na determinação dos procedimentos para a respectiva adstrição<sup>8</sup>, consagrando aqui um princípio de liberdade, codificado no artigo 11.º da Convenção de Viena sobre o

---

<sup>5</sup> JONATHAN MORROW / RACHEL WHITE, “The United Nations in transitional East Timor: international standards and the reality of governance”, *Australian Year Book of International Law*, Vol. 22, 2002, pp. 1 e ss. (42).

<sup>6</sup> JONATHAN MORROW / RACHEL WHITE, “The United Nations...”, pp. 40-41.

<sup>7</sup> Utilizaremos neste trabalho o termo “tratado” no seu sentido amplo, como acordo de vontades entre sujeitos de Direito Internacional regulado pelo Direito Internacional, independentemente do respectivo conteúdo ou da forma de vinculação das partes.

<sup>8</sup> Cfr., por todos, ANDRÉ GONÇALVES PEREIRA / FAUSTO DE QUADROS, *Manual de Direito Internacional Público*, 3.ª ed., Coimbra, 1993, p. 186.

Direito dos Tratados entre Estados<sup>9</sup>. O propósito deste estudo é lançar um primeiro olhar sobre a forma como a Constituição de Timor-Leste regula o procedimento de vinculação aos compromissos internacionais – quais as formas previstas, os órgãos competentes e os procedimentos a adoptar para essa vinculação.

## II. A forma dos tratados na Constiuição timorense

4. O artigo 9.º, n.º 2, da Constituição prevê, ao cuidar da recepção do Direito Internacional, três formas de tratados: a convenção, o tratado propriamente dito, que designaremos por tratado solene, e o acordo, que designaremos por acordo em forma simplificada. A esta tricotomia vem o artigo 158.º, n.ºs 1 e 2, em sede de disposições finais e transitórias, acrescentar ainda as alianças. A distinção entre estas diferentes formas de tratados previstas pela Constituição de Timor-Leste tem de procurar-se, em primeiro lugar, no modo de vinculação na ordem interna: nas convenções e nos tratados solenes, a vinculação do Estado timorense ocorre com a ratificação, ao passo que nos acordos em forma simplificada se dá com a aprovação [artigos 95.º, n.º 3, al. f) e 115.º, n.º 1, al. f), 2.ª parte, da Constituição]. No que respeita às alianças, nada é referido quanto a este aspecto, provavelmente porque esta forma apenas é mencionada nas disposições finais e transitórias, a propósito dos instrumentos internacionais anteriores à entrada em vigor da Constituição, cuja vinculação o Estado timorense pretende decidir, caso a caso, manter ou rejeitar, ou seja, as alianças enquanto forma dos tratados relevariam apenas em matéria de sucessão de Estados. Parece, assim, pelo confronto entre o disposto nos artigos 9.º, n.º 2, e 158.º, n.º 1, da Constituição, que o Estado timorense pode suceder a quem o antecedeu na administração do território nas referidas alianças, mas não pode concluir novas alianças com essa designação na ordem interna, pois tal forma não se encontra prevista no artigo 9.º, n.º 2 – poderá

---

<sup>9</sup> Cfr. ANTONIO REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público*, 2. *Derecho de los*

concluir novos tratados de aliança ou acordos de aliança, mas não alianças que não revistam alguma daquelas duas formas.

5. A efectivação da distinção entre tratados solenes e convenções mostra-se problemática. Em ambos os casos a vinculação se dá por ratificação, cuja competência reside no Parlamento Nacional – artigo 95.º, n.º 3, alínea f), 2.ª parte –, e que toma a forma de resolução – artigo 85.º, alínea a), parte final. Qual será então o elemento de diferenciação destas duas formas? Tendo presente que a designação de convenção é usualmente utilizada, no âmbito internacional, para os tratados de codificação<sup>10</sup>, poder-se-ia tentar reconduzir a forma de convenção prevista pela Constituição timorense aos instrumentos internacionais que possuísem aquele carácter codificador do Direito Internacional. Mas se assim fosse, que consequências práticas retiraria a Constituição desta distinção, se a competência e o procedimento de vinculação são os mesmos? Será que a diferença se encontra na competência para negociação, uma vez que o artigo 115.º, n.º 1, alínea f), apenas refere a competência governamental para a negociação de tratados e acordos, nada dizendo quanto às convenções? Mas então a quem caberia a sua negociação? Ao Parlamento Nacional? Para além da ausência de atribuição constitucional expressa desta competência e das dificilmente superáveis dificuldades logísticas que o Parlamento enfrentaria nesta tarefa, seria uma solução que dificilmente se coadunaria, como se vai ver mais adiante, com a competência governamental de definir a política externa do país, prevista no artigo 115.º, n.º 1, alínea g). É difícil, senão mesmo impossível, encontrar um critério diferenciador para os tratados solenes e as convenções, parecendo que a Constituição utiliza estas formas como sinónimas, o que resulta num novo elemento de complexização e, até, de confusão, do sistema.

---

*Tratados*, Madrid, 1987, p. 98.

<sup>10</sup> Sem que daí decorra qualquer autonomização na ordem internacional, em termos de regime jurídico, das convenções – à luz do Direito Internacional, as convenções internacionais são tratados internacionais.

6. Também não se encontra na Constituição uma distinção material nítida entre os instrumentos internacionais que necessitam de ratificação – os tratados solenes e as convenções – e os acordos internacionais em forma simplificada. O Parlamento Nacional é competente para aprovar instrumentos internacionais que revistam qualquer das três formas constitucionalmente previstas [artigo 95.º, n.º 3, alínea f)], e não resulta da Constituição uma reserva de tratado solene ou convenção para as matérias de maior relevo. E adiante-se, ela não seria necessária, pelo menos tendo em vista o âmbito competencial, porque, como se vai ver, nas matérias mais importantes, seja qual for a forma que o instrumento internacional revista, a palavra final cabe sempre ao Parlamento Nacional. Apenas se poderá sustentar uma eventual reserva, não de tratado solene, mas de acordo em forma simplificada, em matéria de defesa e segurança, por forma a garantir a reserva presidencial de condução da negociação nessas matérias que o artigo 87.º, alínea d), consagra, porque, a não ser assim, o Governo poderia contornar a intervenção presidencial, que só está prevista para o caso dos acordos, se optasse por negociar tratados em matéria de defesa e segurança. Este ponto será desenvolvido na secção seguinte.

### **III.O procedimento de vinculação e desvinculação internacional aos tratados na Constituição timorense**

7. A negociação dos instrumentos internacionais cabe ao Governo, nos termos do artigo 115.º, n.º 1, alínea f), 1.ª parte, da Constituição, que dispõe competir-lhe “preparar e negociar tratados e acordos”. Nada é dito quanto à negociação das convenções, mas deve entender-se, no silêncio da Constituição, que se trata também de prerrogativa governamental. Isto por diversos motivos: em primeiro lugar, porque o Governo tem uma competência genérica para definir e executar a política externa do país, nos

termos do artigo 115.º, n.º 1, alínea g), da Constituição, decorrente aliás da sua responsabilidade pela condução e execução da política geral do país (artigo 103.º, 1.ª parte, da Constituição), o que, aliado à ausência de atribuição expressa da competência para negociar convenções a qualquer dos outros órgãos de soberania, é suficiente para lhe atribuir esse poder; em segundo lugar, o reconhecimento de que o Governo é o órgão melhor apetrechado - ou mesmo o único nessas condições - para negociar os instrumentos internacionais, porque conta com o apoio do aparelho do Estado – incluindo o pessoal diplomático – para essa tarefa, na sua qualidade de órgão superior da Administração Pública (artigo 103.º, 2.ª parte) – o Parlamento Nacional, que é o órgão competente para a aprovação das convenções, dificilmente teria os meios técnicos e logísticos para essa tarefa; em terceiro lugar, dada a identificação, quer em termos substantivos, quer em termos adjectivos, que já se viu existir entre tratados solenes e convenções, se ao Governo é dada competência para negociar os primeiros, não custa reconhecer-lhe também idêntica competência para as segundas.

8. Sendo o Governo um órgão complexo, composto por um órgão colegial – o Conselho de Ministros – e uma série de órgãos singulares – o Primeiro-Ministro, os Vice-Primeiro-Ministros, se os houver, os Ministros, os Vice-Ministros, se os houver, e os Secretários de Estado (artigo 104.º da Constituição), é necessário identificar qual ou quais, de entre estes diversos órgãos, podem negociar os compromissos internacionais do Estado timorense. O órgão normalmente competente é o Ministro dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, coadjuvado pelos seus Vice-Ministros e sustentado nos serviços de apoio do seu Ministério. É o que resulta do artigo 2.º, alínea e), do Decreto n.º 1/2003, de 22 de Julho, que aprovou a organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação. Isto sem prejuízo das competências que sejam especificamente conferidas a outros departamentos governamentais e do papel que cabe ao Conselho de

Ministros, no âmbito da definição das linhas gerais da política governamental – artigo 116.º, alínea a) –, e ao Primeiro-Ministro, no âmbito da sua competência de dirigir e orientar a política geral do Governo e coordenar a acção de todos os Ministros – artigo 117.º, alínea c).

9. Uma única excepção existe a esta reserva governamental de negociação dos compromissos internacionais de Timor-Leste. É o caso dos acordos de defesa e segurança, em que a competência para a condução das negociações cabe ao Presidente da República, em concertação com o Governo, nos termos do artigo 87.º, alínea d), da Constituição. A concertação com o Governo – cuja necessidade resultará, para além do mais, da sua competência de definição da política externa, atrás referida – significa que a direcção do processo cabe ao Presidente da República, mas que o Governo não pode dele ser excluído, devendo participar em todos os seus passos – não se trata meramente de ser ouvido ou de ser informado, trata-se de uma competência de exercício conjunto, em que a direcção cabe ao Presidente, mas na qual o Governo tem que participar e dar o seu assentimento às soluções que venham a ser encontradas. Aliás, é o Governo, enquanto órgão superior da Administração Pública, que está apetrechado para apoiar o Presidente da República com os recursos humanos, técnicos e logísticos necessários para esta tarefa.
10. O facto de o artigo 87.º, alínea d), da Constituição, apenas mencionar os acordos, não incluindo os tratados, poderia levar a pensar, numa primeira leitura, que os tratados solenes de defesa e segurança poderiam ser negociados pelo Governo, sem intervenção do Presidente. Não seria, todavia, um entendimento correcto. Mostrar-se-ia destituído de qualquer fundamento razoável que o Presidente nuns casos pudesse intervir e nos outros não; mais, correr-se-ia o risco de retirar qualquer efeito útil ao poder presidencial de conduzir a negociação de compromissos internacionais nesta área se se permitisse que o Governo, escolhendo a forma do instrumento, decidisse se o Presidente intervinha ou não – se o Governo,

ao iniciar os contactos preparatórios com os outros Estados ou organizações internacionais, optasse sempre pela forma de tratado, o Presidente da República dificilmente poderia exercer o poder de conduzir as negociações de compromissos internacionais em matéria de defesa e segurança. Poder-se-ia tentar responder a isto sustentando que o Presidente poderia, autonomamente, proceder, por si só, em concorrência com o Governo, aos contactos preparatórios e negociação de acordos em forma simplificada sobre aquelas matérias. Mas não poderia ser assim, porque não só a Constituição obriga, como vimos, a que o Presidente negocie em concertação com o Governo, como igualmente se colocaria em causa a coerência da representação internacional do Estado timorense, resultado seguramente alheio à intenção constituinte na distribuição de poderes nesta matéria.

Portanto, de duas uma: ou se considera que nas matérias da defesa e da segurança Timor-Leste só pode concluir acordos internacionais em forma simplificada, para garantir a reserva presidencial de condução das negociações – o que, sendo uma situação incomum, resulta no entanto na interpretação mais consentânea com a letra do preceito constitucional; ou se entende que, podendo ou tendo de haver tratados solenes (ou convenções) em matéria de defesa e segurança, e atendendo à previsão constitucional de intervenção presidencial nessas matérias, o Presidente também deve conduzir as negociações, por aplicação analógica do disposto no artigo 87.º, alínea d) a esta situação – o que, parecendo um resultado razoável sob o ponto de vista material, pode mostrar-se problemático em termos metodológicos, se se considerar o disposto na alínea d) do artigo 87.º como norma excepcional relativamente à que se encontra prevista no artigo 115.º, alínea f), 1.ª parte.

11. A Constituição apenas se refere à negociação, nada dizendo quanto à adopção e autenticação dos instrumentos internacionais. Deve considerar-

se que a referência constitucional à negociação a toma num sentido lato, incluindo toda a fase preparatória anterior à vinculação – repare-se que o artigo 115.º, alínea f), 1.ª parte, fala em preparar e negociar acordos e tratados. Deve assim concluir-se que o órgão competente para a negociação em sentido estrito também o é para a adopção e autenticação, na ordem internacional, dos compromissos internacionais. No caso dos acordos em matéria de defesa ou segurança, o Presidente terá também competência para a adopção e autenticação, em concertação com o Governo.

12. No que respeita à vinculação aos instrumentos internacionais, pode observar-se que a Constituição timorense distribui a competência para este acto finalizador de acordo com uma combinação de critérios formais e materiais.

Caso seja um tratado solene ou uma convenção, a vinculação dá-se por ratificação, da competência do Parlamento Nacional – artigo 95, n.º 3, alínea f), 2.ª parte. Trata-se de uma solução menos comum, pois na maioria dos ordenamentos a ratificação cabe Chefe do Estado<sup>11</sup>. É assim na maioria dos demais países de língua portuguesa<sup>12</sup>, e também na maioria dos Estados que pertencem à ASEAN<sup>13</sup>, organização regional de Estados do sudeste asiático<sup>14</sup> na qual Timor-Leste se pretende integrar. A solução menos se compreende ainda se atentarmos no acervo de relevantes poderes que a Constituição timorense confere ao Presidente da

---

<sup>11</sup> Cfr. EDUARDO CORREIA BAPTISTA, *Direito Internacional Público – Conceito e fontes*, I, Lisboa, 1998, p. 185.

<sup>12</sup> Cfr. artigo 135.º, alínea b), da Constituição portuguesa de 1976; artigo 84.º, secção VIII, da Constituição brasileira de 1988; artigo 82.º, alínea b), da Constituição santomense de 1990; artigo 135.º, alínea a), da Constituição caboverdeana de 1992; artigo 66.º, alínea x), da Constituição angolana de 1992; artigo 68.º, alínea e), da Constituição guineense de 1993.

<sup>13</sup> Cfr., por exemplo, artigo 11.º da Constituição indonésia de 1945; artigo VII, secções 1 e 21, da Constituição filipina de 1987; artigo 26.º da Constituição cambodjana de 1993; secção 224 da Constituição tailandesa de 1997.

<sup>14</sup> Criada em 8 de Agosto de 1967 em Bangucoque pela Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura e Tailândia, aos quais se juntaram posteriormente o Brunei (1984), o Vietname (1995), o Laos e a Birmânia (1997) e o Camboja (1999).

República<sup>15</sup>, os quais, considerados conjuntamente com a forma de designação do Presidente por sufrágio directo e universal (artigo 76.º, n.º 1) e com a responsabilidade política do Governo perante o Parlamento Nacional (artigos 107.º e ss.), apontam para a caracterização do sistema de governo timorense como semipresidencial<sup>16 17</sup>.

13. No caso dos acordos internacionais em forma simplificada, a forma de vinculação é a aprovação, e pode caber ao Parlamento Nacional ou ao Governo, de acordo com os artigos 95.º, n.º 3, alínea f), 1.ª parte, e 115.º, n.º 1, alínea f), 2.ª parte.

Julga-se que a linha divisória da competência de aprovação dos acordos internacionais em forma simplificada deve ser traçada nos mesmos termos em que é feita a divisão da competência legislativa pelos artigos 95.º e 96.º da Constituição. Ou seja, fica reservada ao Parlamento Nacional a aprovação dos acordos que digam respeito às questões básicas da política externa do país, bem como os que versem sobre as matérias elencadas no n.º 2 do artigo 95.º e no n.º 1 do artigo 96.º.

É certo que a Constituição de Timor-Leste não fixa este critério de forma explícita, mas ele pode ser inferido a partir da limitação do Governo, prevista no artigo 115.º, à aprovação de acordos que não sejam da competência do Parlamento Nacional, pois a competência parlamentar encontra-se prevista no artigo 95.º, complementado pelo artigo 96.º. Poder-

---

<sup>15</sup> Como sejam, numa enumeração não exaustiva, os poderes, previstos nos artigos 85.º e 86.º, e com graus de vinculação diferenciados, de nomear e demitir o Primeiro-Ministro e o Governo, de dissolver o Parlamento Nacional, de declarar a guerra e fazer a paz, de declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, de promulgar ou vetar actos legislativos, de marcar eleições e convocar referendos, de nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e o Procurador-Geral da República, de nomear as chefias militares, de suscitar a fiscalização da constitucionalidade de normas e de dirigir mensagens ao Parlamento Nacional e ao país.

<sup>16</sup> O sistema de governo semipresidencial é, nas palavras de JORGE REIS NOVAIS, “o sistema de governo de democracia representativa [em] que (...) há um Presidente eleito por sufrágio popular e que pode exercer poderes constitucionais significativos e há um Governo politicamente responsável perante o Parlamento” (*Semipresidencialismo, I – Teoria do sistema de governo semipresidencial*, Coimbra, 2007, p. 141).

se-ia tentar objectar que relativamente às matérias elencadas nos artigos 95.º e 96.º se fala apenas em legislar, e não em aprovação de acordos internacionais, mas sem razão: não só aquela expressão deve, neste contexto, ser entendida num sentido mais amplo, pois pouco sentido faz falar em legislar, em sentido estrito, sobre política externa – artigo 95.º, n.º 1 – ou sobre fronteiras – artigo 95.º, n.º 2, alínea a) –, como também a divisão material da competência para a aprovação de acordos internacionais não é feita directamente pelo conjunto dos artigos 95.º, n.ºs 1 e 2, e 96.º, antes resulta, por remissão, da articulação entre o disposto nos artigos 115.º, n.º 1, alínea f), 2.ª parte e 95.º, n.º 3, alínea f), 1.ª parte, que não tratam da actividade legislativa, mas sim da aprovação de instrumentos internacionais.

No entanto, a prática dos primeiros anos da vigência da Constituição de 2002 mostra que a reserva parlamentar de aprovação de acordos internacionais em forma simplificada nem sempre tem sido respeitada pelo Governo. Por exemplo, compulsando os escassos dados disponíveis, pode ver-se que, no que toca à política de defesa e segurança – que cai na reserva de competência parlamentar, de acordo com o disposto na alínea o) do n.º 2 do artigo 95.º –, e só no ano de 2004, o Governo aprovou dois acordos que continham provisões relacionadas com aquelas matérias: o Acordo de cooperação técnico-militar entre a República Democrática de Timor-Leste e a República Portuguesa<sup>18</sup> e o Acordo Quadro de cooperação entre a República Democrática de Timor-Leste e a República Portuguesa (artigos 17.º e 18.º)<sup>19</sup>. Se na primeira situação ainda se pode discutir se o conteúdo do acordo, dado o seu carácter executivo, se pode deixar de reconduzir à “política” de defesa e segurança, já no segundo caso a

---

<sup>17</sup> No sentido da qualificação do sistema de governo timorense como semipresidencial, JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, I, Coimbra, 2005, p. 368.

<sup>18</sup> Aprovado pela Resolução do Governo n.º 1/2004, de 28 de Janeiro.

<sup>19</sup> Aprovado pela Resolução do Governo n.º 3/2004, de 28 de Janeiro.

inconstitucionalidade é manifesta<sup>20</sup>.

14. Nas matérias do art. 96.º, n.º 1, não pode haver autorização parlamentar para o Governo aprovar acordos internacionais. A autorização prevista naquela norma constitucional é uma permissão para o exercício de competência legislativa, quando o que está agora em causa é uma competência diversa, de aprovação de acordos internacionais. No afastamento do Governo dos acordos sobre matérias da competência parlamentar, feito pelo artigo 115.º, n.º 2, alínea f), não é feita qualquer distinção entre aquelas que são susceptíveis de legislação autorizada e as que não o são. Neste contexto, a expressão "legislar" já tem de ser entendida em termos mais estritos.
15. Nas demais matérias, que não se reconduzam às que estão previstas nos artigos 95.º, n.º 1 e 2, e 96.º, n.º 1, os acordos internacionais em forma simplificada podem ser aprovados quer pelo Parlamento Nacional, quer pelo Governo. A decisão caberá aí ao Governo, que, no termo da negociação dos acordos internacionais, terá de optar entre a sua aprovação em Conselho de Ministros ou o seu envio ao Parlamento Nacional, conforme resulta do disposto no artigo 116.º, alínea d), 2.ª parte, da Constituição.
16. A parte final da alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º pareceria apontar ainda para a existência de acordos internacionais em forma simplificada cuja aprovação caberia ao Presidente da República, mas trata-se apenas de uma formulação menos clara, devendo entender-se que a referência aos acordos internacionais "que não sejam da competência do Parlamento Nacional ou do Presidente da República" se reporta afinal à negociação versada na 1.ª parte da norma – pois na norma constitucional que trata dos

---

<sup>20</sup> Este Acordo Quadro, aliás, pela abrangência e importância do seu conteúdo, sempre cairia na reserva parlamentar de aprovação, em virtude de dever ser integrado nas "questões básicas da política externa do país" a que se refere o artigo 95.º, n.º 1, da Constituição.

poderes presidenciais nas relações internacionais – o art. 87.º – só se encontra referência à intervenção presidencial na negociação de acordos na área da defesa e segurança, não à sua aprovação<sup>21</sup>. Essa aprovação cabe sempre ao Parlamento Nacional, uma vez que a política de defesa e segurança, como já se referiu, se integra na sua competência reservada, de acordo com o disposto no artigo 95.º, n.º 2, alínea o). Só assim não seria se se entendesse que a referência constitucional à condução presidencial de “todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança” incluiria também a vinculação a esses instrumentos. É uma hipótese interpretativa que seria consentânea com o papel que pode caber ao Chefe de Estado de um sistema de governo semipresidencial nas relações internacionais, mas que defronta obstáculos insuperáveis: para além da manifesta dificuldade de integrar o acto de vinculação no conceito de “processo negocial” quando a Constituição autonomiza a primeira em todos os demais casos, esta solução poderia implicar o afastamento do Parlamento Nacional de questões fundamentais da política externa, e acarretaria uma indesejável indefinição dos termos da intervenção do Governo na fase subsequente à negociação nestes acordos.

17. A forma que o acto de vinculação na ordem interna deve revestir é sempre a de resolução, quer no caso dos tratados solenes, convenções ou acordos internacionais em forma simplificada, ratificados ou aprovados, conforme os casos, pelo Parlamento Nacional – como resulta do disposto no artigo 85.º, alínea a), da Constituição –, quer no caso dos acordos internacionais em forma simplificada aprovados pelo Conselho de Ministros – artigo 15.º, n.º 3, da Lei 1/2002, de 7 de Agosto.
18. Com a ratificação ou aprovação dos instrumentos internacionais conclui-se o processo de vinculação na ordem interna timorense. Resta apenas, para que os instrumentos internacionais possam produzir efeitos na ordem

---

<sup>21</sup> Neste sentido, FLORBELA PIRES, “Fontes do direito e procedimento legislativo na República Democrática de Timor-Leste”, *Estudos em Memória do Professor Doutor António*

interna, proceder à respectiva publicação no jornal oficial, como decorre da parte final do n.º 2 do artigo 9.º da Constituição. Essa publicação, no caso dos instrumentos internacionais ratificados ou aprovados pelo Parlamento Nacional, terá de ser ordenada pelo Presidente da República, nos termos do artigo 85.º, alínea a), 2.ª parte, da Constituição. Já no caso das resoluções do Conselho de Ministros que aprovem acordos internacionais a Constituição, discrepantemente, não prevê a necessidade de ordem presidencial para a publicação no jornal oficial.

19. O poder presidencial de ordenar a publicação das resoluções que ratifiquem ou aprovem instrumentos internacionais tem um carácter meramente certificatório da existência dos actos sobre que versa, não permitindo ao Presidente da República qualquer controlo de mérito ou de validade dos mesmos. O Presidente da República apenas terá de verificar se se encontram preenchidos os pressupostos de qualificação do acto de ratificação ou de aprovação – por exemplo, se a resolução provém efectivamente do Parlamento Nacional, e não de outro órgão. Qualquer outra intervenção presidencial mais intrusiva não encontraria justificação numa fase que é meramente de integração da eficácia dos actos em causa, como resulta claramente do disposto no artigo 9.º, n.º 2, da Constituição – a vinculação na ordem interna dá-se mediante ratificação ou aprovação, sendo depois os instrumentos internacionais publicados no jornal oficial. Julga-se que nem mesmo nos casos em que os tratados, convenções ou acordos, versando sobre defesa ou segurança, configurem uma inconstitucionalidade orgânica resultante do afastamento presidencial do processo negocial, se deverá admitir que o Presidente da República recuse ordenar a sua publicação. Numa situação desse tipo que o Presidente considere suficientemente grave para comprometer o regular funcionamento das instituições, a postergação das suas atribuições em matéria de negociação internacional poderá ter consequências em sede de

responsabilidade política ou político-institucional do Governo – artigo 112.º, n.º 2, 2.ª parte –, para além da possibilidade de sancionamento em sede de fiscalização sucessiva da constitucionalidade – artigos 150.º e 152.º da Constituição.

20. A decisão de aprovação ou ratificação dos instrumentos internacionais pode mostrar-se pré-determinada pelo resultado de referendo vinculativo. De acordo com o disposto no artigo 66.º da Constituição, os cidadãos podem ser chamados a pronunciar-se sobre as questões de relevante interesse nacional que não se integrem nas matérias da competência exclusiva do Parlamento Nacional, do Governo e dos tribunais definidas constitucionalmente. Como se vê, o âmbito potencial de actuação do instituto referendário é reduzido, na medida em que as questões a referendar, tendo que ser de relevante interesse nacional, não podem versar sobre as importantes matérias elencadas no n.º 2 do artigo 95.º, nem, à primeira vista, sobre qualquer questão básica da política interna e externa do país, se tivermos presente que estas questões básicas também se integram na competência exclusiva do Parlamento Nacional (artigo 95.º, n.º 1). De qualquer modo, a possibilidade de utilização do referendo – ainda que num circunscrito âmbito material – em assuntos que serão objecto de tratado solene, convenção ou acordo, permite ao Presidente da República recuperar alguma capacidade de intervenção no que toca à vinculação internacional do Estado timorense, pois a decisão de convocação do referendo, ainda que tenha de partir da iniciativa do Parlamento Nacional ou do Governo, nos termos do artigo 66.º, n.º 2, é inteiramente sua.
21. Embora a Constituição nada refira quanto à competência e procedimento para a formulação de reservas, deve entender-se, de acordo com um critério de paralelismo da competência, que a sua emissão, modificação e revogação obedecerá, com as devidas adaptações, às mesmas regras definidas para a competência e procedimento da negociação e vinculação

aos compromissos internacionais a que as reservas respeitem. Ou seja, em matéria de reservas a tratados solenes, convenções e acordos, o Presidente da República, o Parlamento e o Governo intervirão nos casos e nos termos que caibam na sua esfera de actuação em matéria de negociação e vinculação aos compromissos internacionais, tendo de concertar as suas posições para este efeito.

22. Por último, uma referência breve ao procedimento interno de desvinculação. A Constituição alude-lhe fugazmente na 1.<sup>a</sup> parte da alínea f) do n.º 3 do artigo 95.º, e na 2.<sup>a</sup> parte da alínea f) do n.º 1 do artigo 115.º, ao prever a competência parlamentar e governamental, respectivamente, de denúncia de acordos internacionais em forma simplificada. Nada mais é dito sobre esta questão. O tratamento constitucional da matéria peca por defeito, ao não prever a possibilidade de denúncia – e de recesso – também dos tratados solenes e das convenções. No entanto, da exiguidade da previsão constitucional nada se poderá retirar que infirme a atribuição, nesta sede, de competência paralela à da negociação e vinculação ao Presidente da República, Parlamento Nacional e Governo. Nos casos em que falta previsão constitucional expressa, deve entender-se que a desvinculação de um instrumento internacional cabe aos órgãos competentes para o processo de vinculação, ou seja, para a negociação e a vinculação, em termos idênticos aos dos poderes que lhes são aí atribuídos. Assim, por exemplo, no caso dos tratados solenes, convenções, e acordos da competência do Parlamento, a decisão de desvinculação caberá a este órgão, sob proposta do Governo, ou sob proposta do Presidente da República, em concertação com o Governo, no caso de se tratar de um acordo internacional em matéria de defesa ou segurança.

#### **IV. Conclusão**

23. O desenvolvimento conferido ao regime constitucional das formas e

procedimento de vinculação aos tratados, que decorre do elevado grau de abertura da Constituição timorense de 2002 à ordem jurídica internacional, corporiza-se num conjunto de regras que não é muito diverso, nos seus traços essenciais, dos que se encontram instituídos para a generalidade dos sistemas políticos assentes no princípio da separação de poderes. A negociação e conclusão dos tratados cabe ao poder executivo, com decisão parlamentar em determinadas formas de tratado e nas matérias mais importantes. No entanto, o sistema instituído pela Constituição timorense de 2002 apresenta, em alguns pontos, soluções menos definidas ou menos propiciadoras da governabilidade, sendo que a principal parece ser a posição pouco clara conferida ao Presidente da República, seja na relativa indefinição dos seus poderes na negociação e conclusão de tratados e acordos nas matérias da defesa e segurança, seja no seu afastamento dos actos de vinculação aos instrumentos internacionais. Também nas formas dos tratados previstas pela Constituição timorense se nota uma multiplicação de tipos a que não correspondem regimes jurídicos diferenciados, bem como uma indefinição nos respectivos âmbitos materiais, criando factores de complexização desfavoráveis ao bom funcionamento do sistema de conclusão dos instrumentos internacionais. A prática subsequente dos órgãos do poder político demonstrará em que medida estes aspectos menos integrados do regime jurídico da conclusão dos tratados internacionais influirão no desenvolvimento do sistema constitucional de Timor-Leste.