

forme a Constituição. Não obstante, quanto à instabilidade política, o caso de São Tomé e Príncipe confirma a tese de Kirschke (2007, 1386) de que os sistemas semipresidenciais em África, onde dominam Estados neopatrimoniais, potencialmente, provocam mais instabilidade e um risco crescente de golpes de Estado.

Uma comparação com Cabo Verde, onde o Estado é menos neopatrimonial, o regime também semipresidencial e onde se mantém a estabilidade política, também confirma esta tese. A instabilidade política que tem continuado após a revisão constitucional desacredita o sistema semipresidencial e pode vir a pôr em causa a sua utilidade em São Tomé e Príncipe. Por outro lado, o sistema semipresidencial são-tomense sobreviveu a três mudanças de governo através de eleições, sem problemas. Os dois golpes de Estado não estiveram relacionados com mudanças de governo.

Em termos eleitorais, a democracia são-tomense pode ser considerada um relativo sucesso, sobretudo ao nível africano. O exemplo de São Tomé e Príncipe mostra também que o sucesso ou insucesso da consolidação democrática não depende apenas do tipo de regime. A relevância de divisões étnicas, religiosas e regionais, assim como factores económicos e históricos, também são relevantes neste contexto.

Pedro Bacelar de Vasconcelos
Ricardo Sousa da Cunha

Capítulo 9

Semipresidencialismo em Timor: um equilíbrio institucional dinâmico num contexto crítico

Introdução

A procura de pontos comuns na constitucionalidade soberana, distante no espaço e historicamente marcada no tempo como no caso dos países da lusofonia, questiona radicalmente os próprios fundamentos da organização do Estado constitucional. Fazê-lo, perscrutando uma dimensão partilhada na organização do poder político, põe, inclusivamente, em causa a própria liberdade do legislador constituinte, que assim se poderia ver confrontado com uma materialidade constitucional, se não «dirigente», pelo menos «condicionante». O espaço da lusofonia parece ser um campo especialmente rico para esta empresa, pela constatação da partilha de diversas soluções constitucionais, expressas num só idioma, que sobreviveu à própria turbulência do acesso à estadualidade pós-colonial.

Também na República Democrática de Timor Leste a adopção do sistema de governo típico do semipresidencialismo reproduz, em larga medida, preceitos correspondentes de outros ordenamentos jurídico-comparados próximos. Na Constituição da República Democrática de Timor Leste esta inspiração é, claramente, assumida, revelando uma opção matricial decisiva na própria sobrevivência e desenvolvimento estadual e que a sucessão de Estados, em razão da descolonização, parece ter replicado em diferentes espaços geográficos (Bacelar de Vasconcelos 2006,70)).

No entanto, a teoria da Constituição, enquanto teoria de justiça socialmente reconhecida, tem alertado para a necessidade da realização constitucional *in action*, em detrimento da sua consagração *in the books*,

assim determinando que o sentido preciso destes modelos se encontra numa adequada interpretação «estratégica» de uma matriz (Gomes Canotilho 2002,1604). Assim se revelam as diferentes variações sobre um padrão comum, em larga medida dependentes de uma realidade sócio-cultural incontornável *a priori* e das necessidades daí emergentes, que abrem ao ambiente um sistema com tendência para a auto-suficiência linguística.

Todo o processo constituinte timorense foi decidido pelo Conselho de Segurança da ONU, que confiou ao representante especial do secretário-geral das Nações Unidas, Sérgio Vieira de Mello, com inédita amplitude, poderes legislativos, executivos e judiciais. Jarat Chopra¹ classificou justamente o «Reino das Nações Unidas em Timor Leste» como o de «um monarca pré-constitucional» (*Survival*, 2000, 27-39). A UNTAET, designação adoptada pela 2.ª missão da ONU em Timor, deparou em Novembro de 1999 com um país arrasado, saqueado com sistemática minúcia, populações deslocadas das suas áreas de residência sob a ameaça das armas, dezenas de milhares de refugiados para lá das fronteiras ou precariamente acolhidos em Díli, uma economia paralisada, um território sem sombra de serviços públicos nem vestígios sequer da rede administrativa, policial e militar tecida ao longo de vinte e cinco anos pelo invasor. Seria um erro grave admitir que as opções constitucionais sobre o futuro Estado independente, incluindo a adopção do regime semipresidencial, pudessem ignorar este «contexto».

A decisão de atribuir a tarefa de elaborar a lei fundamental a um corpo eleito para essa finalidade específica, uma «assembleia constituinte», não foi a única possibilidade encarada pelas Nações Unidas em Timor. Bem pelo contrário, as virtualidades de uma ampla consulta que abrangesse toda a população, capaz de envolver num debate descentralizado as comunidades locais com os dirigentes políticos timorenses e assim fazê-las participar no desenvolvimento do processo político, foram enfaticamente sustentadas na alocação de abertura do administrador transitório, Sérgio Vieira de Mello, perante os delegados ao congresso do CNRT em Agosto de 2000. Contudo, a decisão, tomada no final desse ano, de realizar eleições constituintes em Agosto do ano seguinte iria deslocar a acção política para o terreno conflitual da representação formal e da disputa dos votos. Entre muitas outras boas intenções, perdeu-se a oportunidade para

¹ Ex-director da administração distrital da UNTAET, demissionário em 6 de Março de 2000, foi anteriormente director do Programa de Relações Internacionais da Universidade de Brown, em Providence, Estados Unidos da América.

um consenso constitucional aberto e plural, construído entre as correntes de opinião, as forças políticas e os múltiplos interesses e sectores da sociedade timorense.

A 16 de Março de 2001 foi dado o passo decisivo na abertura do processo pré-constituinte, quando a UNTAET promulgou o Regulamento n.º 2001/2, concluindo a definição dos instrumentos jurídico-constitucionais indispensáveis: a lei dos partidos, a lei eleitoral e a criação de uma autoridade eleitoral independente, que estabeleceram o quadro jurídico da eleição por sufrágio universal e secreto da Assembleia Constituinte e vários requisitos formais e materiais da futura Constituição. Embora «a vontade da maioria» – a Fretilin – tenha prevalecido na Constituinte, o conteúdo da lei fundamental reflecte também outras influências: a UNTAET, através da mediação permanente de Sérgio Vieira de Mello, e o CNRT, Conselho Nacional da Resistência Timorense, entretanto dissolvido por Xanana Gusmão.

No fim do último debate da campanha eleitoral para a Assembleia Constituinte, Xanana Gusmão veio dizer que o processo democrático não acabaria no dia 30 de Agosto de 2001. Que, independentemente do resultado das eleições constituintes, ele aceitaria ser candidato à Presidência da República se os partidos o quisessem e se o povo o confirmasse por voto secreto, directo e universal. Veio dizer, enfim, que a democracia, como processo plural de composição pacífica de conflitos, apenas tinha começado. E assim nasceu o semipresidencialismo timorense...

Interdependência e responsabilidade na CRDTL

A instauração de um sistema de *controlo mútuo* do desempenho das respectivas competências constitucionais por cada um dos órgãos de soberania, *checks and balances*, é acolhida pela Constituição (adiante CRDTL) no seu artigo 69.º, no qual se prevê que «os órgãos de soberania, nas suas relações recíprocas e no exercício das suas funções, observam o princípio da separação e interdependência dos poderes estabelecidos na Constituição» (CRDTL, artigo 69.º).

Esta *interdependência dos poderes* constitucionais será sempre *institucional*. Por um lado, evidencia-se nas diferentes competências atribuídas a cada um dos órgãos de soberania, que revelam como a formulação mítica de separação de poderes se revela um princípio de «colaboração de poderes», em especial no que concerne à revelação tópico-argumentativa de uma

normatividade socialmente aceite e fundada na exegese constitucional principal. As relações de interdependência estabelecidas entre os diferentes órgãos de soberania manifestam-se também na CRDTL entre os três pólos da organização do poder político: o presidente da República, o parlamento nacional e o governo. São, em particular, as relações de *responsabilidade política*, pelas quais certos órgãos de soberania respondem pelos efeitos do exercício das suas competências constitucionais, que melhor as ilustram e que merecem mais detida atenção.

A configuração particular dos poderes do presidente da República no centro de um sistema de governo foi baptizada por Duverger como semipresidencial e referida a três elementos essenciais: um presidente eleito por sufrágio universal, o qual possui poderes consideráveis e ao qual se opõem um primeiro-ministro e ministros, cujo mandato depende do parlamento. A génese deste «baptismo» fundou-se na consagração, no texto da Constituição francesa, de uma interpretação estratégica já anteriormente testada, marcando, geneticamente, o modelo semipresidencial, sempre alicerçada numa evolução constitucional dinâmica não apenas no texto da lei como na sua interpretação e quotidiana realização. Em sentido mais exigente, Sartori acrescenta à caracterização do sistema de governo como semipresidencial a possibilidade de o presidente da República ser eleito, directa ou indirectamente, e funda-a na natureza dual da autoridade, pela qual se equilibra o exercício dos poderes executivos do presidente da República (adiante também PR) e do primeiro-ministro (adiante PM) (Sartori 1997, 131 e segs.). O PR será independente do parlamento e o PM e o seu governo serão independentes do PR, mas dependentes do parlamento, numa «estrutura de autoridade dual», que permite alterações no equilíbrio dos poderes executivos no sistema de governo semipresidencial. O entendimento menos restritivo do semipresidencialismo de Elgie limita-se a exigir a eleição popular do PR para um mandato limitado que coexiste com um PM e um gabinete que são responsáveis perante o poder legislativo (Elgie 2007, 1 e segs.). Segundo esta interpretação, identificar-se-iam 54 ordenamentos jurídicos que adoptam o sistema de governo semipresidencial, sete dos quais no espaço da CPLP (Portugal, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Timor Leste). Como Gomes Canotilho refere, poder-se-ia então erigir o semipresidencialismo como o modelo dominante no «padrão constitucional lusófono» (Gomes Canotilho 2002, 607).² As reconhecidas dificuldades no acolhimento de realidades tão di-

² V. ainda Bacelar Gouveia (Gouveia 1993).

versas, mais sentidas na referência, por exemplo, aos regimes irlandês e russo do que, no espaço da lusofonia, ao sistema de governo de Moçambique e de Portugal, realçam as variantes do sistema de governo semipresidencial. Elgie e Moestrup acolhem, por isso, a sugestão de Linz (Elgie e Moestrup, 2007, 238), que identifica dois subtipos de semipresidencialismo, o *premier-presidencial*,³ no qual o presidente não tem a prerrogativa de demitir o governo (como no caso da Bulgária e da França) e o presidencial-parlamentar, onde essa prerrogativa existe (como na Áustria e na Rússia) (Elgie 2007, 11). Esta depuração, na caracterização do sistema de governo havia já sido referida em Portugal, em especial após a revisão constitucional de 1982, marcante na evolução de um sistema de governo que, apesar de não ser geneticamente puro, foi também tido, precisamente, por semipresidencial (Duverger 1978).⁴

A «sagração» do presidente da República pela eleição universal e directa confere-lhe, de facto, uma legitimidade democrática unipessoal ímpar (Reis Novais 2007, 95), remanescente, inclusivamente, dos poderes «prerrogativos» que Locke, em *Two Treatises of Government* (1690), havia pensado para a coroa «constitucionalmente» limitada. Este é o traço mais marcante de um sistema de governo ao qual, no entanto, o constitucionalismo francês acrescenta poderes únicos de direcção política, numa relação especial com o parlamento, que assim justifica a caracterização como «semipresidencialismo» (Reis Novais 2007, 95).

³ Em Timor Leste esta mesma posição leva a que Robert Elgie e Sophia Moestrup caracterizem o sistema de governo semipresidencialista como *premier-presidencial*, realçando os poderes especiais do executivo e a sua relação com o presidente, numa opção duvidosa (e de muito duvidosa utilidade) que se compreenderá melhor após a caracterização dos poderes previstos na CRDTL (Elgie e Moestrup 2007, 243).

⁴ A centralidade dos poderes presidenciais, que caracteriza o sistema de governo semipresidencial, parece ser na Constituição da República Portuguesa (adiante CRP) mais a excepção do que a regra, uma vez que se privilegia o eixo parlamento-governo, facilitando a formação de governos de inspiração parlamentar, particularmente em momentos de maioria absoluta permitida pelo sistema eleitoral fundado no método de Hondt e em círculos eleitorais de lista. Assim se limitam os poderes presidenciais de direcção política, nomeadamente na iniciativa de escolha do governo, revelando um sistema de governo dualista tido como «presidencialista-parlamentarista», como referido por Gomes Canotilho e Vital Moreira (Gomes Canotilho e Moreira 1991). Em sentido diversos, de há muito que o consenso difuso da Assembleia Constituinte reclamava a eleição universal e directa do presidente da República como factor de «racionalização» do (re)emergente parlamentarismo. Daqui Jorge Miranda opta pela caracterização do sistema de governo presente na CRP de 1976 como «parlamentarismo racionalizado», apontando a primazia parlamentar que a eleição por sufrágio universal e directo procurava limitar, crê-se, em especial, referindo-se aos constrangimentos colocados sobre os seus potenciais excessos maioritários (Miranda 2006, 17).

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

Apesar das apontadas influências cruzadas na Constituição timorense de 2002, a origem do sistema semipresidencial na organização do poder político parece ter obedecido a razões locais.⁵ Neste sentido se indica a necessidade de incluir no sistema político as diferentes facções protagonistas da resistência no interior do território ocupado e na diáspora no exílio. Desde a declaração de independência de 1975 que entre diversas facções da sociedade timorense se jogaram diferentes interesses e se criaram rivalidades profundas, aliás, formalmente, o argumento da invasão indonésia.⁶ Shoemith (2007, 223) aponta o papel no processo constituinte assumido, por um lado, pela Fretilin, a mais organizada força política que sobreviveu no exílio (em particular em Moçambique) no final do processo histórico de independência timorense, liderada por Mari Alkatiri, e, por outro lado, pelo líder histórico das Falintil, Xanana (José Alexandre) Gusmão, carismático líder da resistência militar das Falintil no interior do território, que, sem ter um partido político organizado, interessava integrar no processo político à luz da sua popularidade, confirmada pela esmagadora maioria da sua eleição.⁷

O mesmo autor aponta a preferência da Fretilin, largamente majoritária na Assembleia Constituinte,⁸ por este sistema de inspiração lusófona, que excluiria o presidente da República, pensado para Xanana Gusmão, da gestão quotidiana dos destinos do Estado. Esta opção pelo sistema de governo semipresidencial poderia, assim, revelar a sua potencialidade «desestabilizadora» por «institucionalizar», através de uma liderança bi-

⁵ Além da já citada influência da CRP, é também referida a influência da Constituição moçambicana de 1975, por via da presença em exílio de parte da liderança da Fretilin neste país africano, como refere Anthony L. Smith (Smith 2004, 153).

⁶ Sobre a história da resistência timorense, v., por todos, José Mattoso (Mattoso 2005).

⁷ Sobre a realidade fenomenológica que conduziu às soluções do sistema governo timorense vigente, v. Rui Graça Feijó (Feijó 2006).

⁸ V. quadro 9.4.

céfala, rivalidades preexistentes (Shoemith 2003 e 2007). Essa consequência, aparentemente confirmada e de forma agravada pela crise de 2006, não poderá, no entanto, ser imputada à opção constituinte por um sistema de governo testado já noutras paragens e cujas virtudes no equilíbrio do sistema de governo e no controlo da acção executiva se revelaram decisivas na realização plena do princípio da separação de poderes.⁹

O caso de Timor Leste é, precisamente, tido como um exemplo das potencialidades da coabitação (certamente nem sempre fácil) de diferentes maiorias de suporte para presidente e governo na limitação dos seus potenciais excessos unilaterais (Elgie e Moestrup 2007, 247). Por outro lado, apesar do limitado impacto da opção pelo sistema de governo na sobrevivência das jovens democracias, a adopção do sistema de governo semipresidencial parece indiciar uma disponibilidade para a participação política democrática e para a potencial partilha de poder que poderá justificar a menor probabilidade estatística de falhanço democrático em Estados que adoptem o sistema de governo semipresidencial (Elgie e Moestrup 2007, 248). Timor Leste é, ver-se-á, um caso exemplar de estudo.

Os poderes de controlo (jurídico e político)

O sistema de governo semipresidencial timorense acolhe a típica atribuição do exercício da função legislativa a um órgão demo-representativo, remanescente dos sistemas de governo parlamentares e que legitima a sua caracterização como um sistema de governo presidencialista-parlamentar.¹⁰ O parlamento nacional (adiante também PN) é, nos termos do artigo 92.º da CRDTL, «o órgão de soberania da República Democrática de Timor Leste, representativo de todos os cidadãos timorenses, com poderes legislativos, de fiscalização e de decisão política» (CRDTL, artigo 92.º).

Esta função representativa é expressa, nos termos do artigo 93.º da CRDTL, na eleição do PN «por sufrágio universal, livre, directo, igual,

⁹ Como se poderia ler da duvidosa referência de Robert Elgie e Sophia Moestrup ao «semipresidencialismo» «em consolidação» em Timor Leste e na Mongólia, por oposição aos casos do Quirguistão, da Nigéria e da Guiné-Bissau, onde teria falhado, e da Mongólia e de Taiwan, onde teria «obtido sucesso» (Elgie e Moestrup 2007, 239). As dificuldades sentidas em Timor Leste parecem mais amplamente referir-se à difícil implementação do Estado de direito num espaço carente em absoluto de referências e estruturas que o suportem e poderão ser mais facilmente imputáveis às dificuldades na gestão e formação de recursos humanos e materiais, apontadas por Smith (2004, 156).

¹⁰ V. nota 4.

secreto e pessoal» (CRDTL, artigo 93.º). Daqui se extrai a típica formulação constitucional liberal da «vontade geral» da comunidade política, definida pela perfeita intermediação da representatividade democrática, fundamento do princípio de prevalência da lei. A legitimidade democrático-representativa dos parlamentos nacionais indicia ainda esta preferência pela lei (em sentido estrito), que orienta o princípio da reserva formal de lei na CRDTL, prevista nos artigos 95.º e seguintes (CRDTL, artigos 95.º e seguintes). Em especial, o artigo 95.º, n.º 1, da CRDTL, prevê a competência legislativa genérica do PN, determinando que «compete ao parlamento nacional legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país», enquanto o n.º 2 do artigo 95.º ilustra esta competência legislativa com um elenco de matérias sobre as quais compete, em exclusivo, ao PN legislar (CRDTL, artigo 95.º). A regulação destas matérias poderá assumir a forma de leis constitucionais (artigos 154.º e seguintes), leis ordinárias (artigo 95.º), leis de bases [artigo 95.º, n.º 2, *l*) e *m*)], leis estatutárias [artigo 95.º, n.º 2 *j*) e *k*)] e leis de autorização legislativa (artigo 96.º).

Por outro lado, o artigo 96.º da CRDTL estabelece a reserva relativa de lei, pela qual se permite ao PN autorizar o governo a legislar, entre outras, sobre as matérias aí descritas. Além desta competência legislativa delegada do governo, encontra-se prevista no artigo 115.º da CRDTL a competência legislativa exclusiva deste em matéria da «sua organização e funcionamento, bem como da administração directa e indirecta» (CRDTL, artigo 115.º). Na ausência de referências mais directas ao exercício da competência legislativa do governo, a designação dos actos normativos do governo como «decretos-leis» é apenas efectuada pela Lei n.º 1/2003.

A CRDTL não prevê para a intervenção presidencial qualquer competência legislativa, ou sequer de iniciativa legislativa.¹¹ No entanto, na CRDTL cabem ao presidente da República poderes importantes de *controlo da acção dos demais órgãos de soberania*.

Numa dimensão politicamente não conformadora, incumbem-lhe, relativamente ao exercício da função legislativa, *poderes de controlo jurídico*. Este controlo é exercido juridicamente, competindo, exclusivamente, ao presidente da República, nos termos do artigo 85.º da CRDTL, promulgar diplomas legislativos e ordenar a publicação das resoluções do parlamento nacional que aprovam acordos e ratificam tratados e convenções internacionais. No mesmo sentido, poderá o PR: «e) requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação preventiva e a fiscalização abstracta da

constitucionalidade das normas, bem como a verificação da inconstitucionalidade por omissão» (CRDTL, artigo 85.º).

Cabem ainda o ao PR poderes de controlo político da expressão legislativa da acção do parlamento nacional e do governo.

Um dos mais importantes poderes de *controlo político* atribuídos ao PR é o direito de veto de qualquer diploma legislativo, previsto no artigo 85.º da CRDTL. Não se trata aqui unicamente do reverso da promulgação, mas de um efectivo *controlo político* da acção dos órgãos de soberania com competências legislativas. Esta previsão do controlo político exercido através do veto político ou do controlo de constitucionalidade, conjugado com a possibilidade de promulgação, não significa que o PR assumira poderes legislativos, consubstanciando, contudo, importantes poderes na condução política do Estado.

A CRDTL não exclui expressamente nem legitima o exercício do chamado *veto de bolso*. Na prática constitucional timorense verificou-se já, excepcionalmente, pelo menos duas vezes.¹² Enquanto reconhecimento de uma autonomia do PR na interpretação da *oportunidade* do exercício dos seus poderes de controlo político, seria claramente inconstitucional.

A superação do veto presidencial está prevista no artigo 88.º, n.ºs 2 e seguintes, da CRDTL. Aqui se prevê a possibilidade de o parlamento nacional, no prazo de noventa dias, confirmar o voto por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções,¹³ assim impondo ao presidente da República a promulgação do diploma no prazo de oito dias a contar do dia da sua recepção. Esta prerrogativa, compreensivelmente, não se estende aos diplomas do governo, nos termos do artigo 88.º, n.º 3, da CRDTL. Resulta, por um lado, da legitimidade democrática directa reconhecida ao órgão democrático-representativo por excelência, bem como da consagração de um mais amplo leque de competências legislativas ao parlamento, que lhe reconhece, no exercício da função legislativa, uma posição diferente do governo.

A possibilidade de superação do veto presidencial prevê-se também no caso de veto por inconstitucionalidade, nos termos do artigo 149.º, n.º 4, que manda aplicar, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 88.º da CRDTL. Apesar de não resultar necessariamente da for-

¹² O PR Xanana Gusmão utilizou-o no caso da promulgação do Código Penal e o PR Ramos Horta no caso da lei da amnistia.

¹³ «Será, porém, exigida a maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções, para a confirmação dos diplomas que versem matérias previstas no artigo 95.º» (CRDTL, artigo 88.º, n.º 3).

¹¹ Sobre a questão das fontes de direito na CRDTL, v. Florbela Pires (Pires 2005).

mulação literal do artigo 149.º, por maioria de razão, atentas as maiorias exigidas para a revisão constitucional e a exigência de maioria de dois terços para a superação do veto político sobre matérias previstas no artigo 95.º, também parece dever neste caso ser exigida a maioria de dois terços para a confirmação de diploma julgado inconstitucional preventivamente. Esta previsão constitucional vem consagrar as funções legislativas (constituintes) do parlamento nacional, retirando à sua acção legislativa o que seria o seu limite material último, em especial fora do quadro da revisão constitucional, regulada nos artigos 154.º e seguintes da CRDTL.

As relações entre os poderes constitucionais assim referidos revelam a dimensão afirmativa do princípio da separação de poderes como «cooperação» de poderes, para lá da estrita separação e controlo de «um poder» cuja perversão se temia e esconjurava. Daqui se retiram diversas razões que, de há muito, são aduzidas para recusar a exclusividade da função legislativa ao órgão parlamentar representativo na CRDTL. As crescentes funções legislativas do executivo, impostas pelos limites pragmáticos quotidianamente reclamados à argumentação comunicacional no espaço público representado parlamentarmente em nome da eficiência da acção estadual e estimuladas pela emergência de novas formas de regulação social, em particular determinada pela auto-regulação e pela internacionalização do direito, são a ilustração perfeita da mutação actual do conceito iluminista da normatividade revelada na expressão popular representativa. Também a CRDTL reflecte esta evolução.

Autonomia governamental e direcção política

O típico sistema de governo presidencialista-parlamentar caracteriza-se pela previsão de um gabinete que define a condução política e administrativa do Estado, em mais uma modelação do sistema de governo parlamentar de gabinete. Também em Timor Leste este papel se encontra atribuído ao ramo executivo, na figura do órgão máximo da pessoa colectiva do Estado, o governo, ao qual se encontra acometido o *indirizzo político* da acção do Estado. Nos termos do artigo 103.º, «o governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública» (CRDTL, artigo 103.º).

Não será fácil a definição constitucional do conteúdo da função política, recorrendo-se, actualmente, a certos tópicos que reconduzem a fun-

de soberania incumbidos da definição e concretização do «interesse público», em especial na satisfação de necessidades colectivas tendencialmente ilimitadas por recursos necessariamente escassos. Assim, através de diferentes mecanismos constitucionalmente postos ao seu dispor, cabe ao governo o papel central na definição e repartição comunitária dos esforços e da riqueza, garantindo a unidade e sobrevivência nacionais. É neste espaço de conformação política que reside a *autonomia da acção governamental*, como responsável pela condução política do Estado, tendencialmente insindicável.

Naturalmente, será problemático, assim, construir o conceito de «acto político», nomeadamente distinguindo-o do «acto administrativo», estritamente sujeito a uma legalidade que o acto político pretende definir. O facto de o governo ser, simultaneamente, o órgão responsável pela definição política e o órgão central da administração pública contribui para esta dificuldade, especialmente relevante na determinação da extensão do princípio da legalidade ao essencial da acção governamental, em particular face às determinações constitucionais directamente operativas.

Cabendo-lhe o papel decisivo na condução política do Estado e no exercício da função legislativa, pela distribuição de trabalho operada pela CRDTL, o governo está, no entanto, dependente de intrincadas relações de interdependência com os demais órgãos de soberania. Por um lado, retira a sua legitimidade democrática (indirecta) da maioria parlamentar, donde é originário, nos termos do artigo 106.º, n.º 1, da CRDTL. Por outro, é nomeado, nos termos do mesmo artigo, pelo PR, único órgão unipessoal legitimado directamente. Por isso, nos termos do artigo 107.º da CRDTL, «o governo responde perante o presidente da República e o parlamento nacional pela condução e execução da política interna e externa, nos termos da Constituição e da Lei» (CRDTL, artigo 107.º).

Daqui se constata como a autonomia governamental se encontra, no sistema de governo semipresidencialista, estritamente *controlada*. Para lá dos poderes do PN no exercício da função legislativa, já se referiram os *poderes de controlo jurídico e político* que cabem também ao presidente da República Democrática de Timor Leste. No entanto, estes poderes vão mais longe, retirando ao governo o monopólio da direcção política. A condução política do Estado cabe certamente ao governo, nos termos do artigo 103.º da CRDTL, mas é a partilha de poderes de condução política, que poderia ser apontada como uma disfuncionalidade do semipresidencialismo, que revela a sua riqueza e equilíbrio.

Assim, para lá da própria «decisão política», que o artigo 92.º da

opções consagradas no exercício da função legislativa, seja exclusivamente sob a forma de lei ou de «autorização legislativa» ao governo, a «responsabilidade política» prevista no artigo 107.º da CRDTL vem consagrar o *controlo político* da acção do governo por parte do parlamento nacional. Este controlo ilustra-se, desde logo, na necessidade de apresentação do programa de governo ao PN e na submissão a aprovação, nos termos dos artigos 108.º e 109.º da CRDTL. A não aprovação do programa de governo por duas vezes será fundamento para a demissão do governo nomeado, nos termos do artigo 112.º, *d)*, da CRDTL.

Esta relação de confiança estende-se a toda a legislatura, pelo que também na CRDTL se prevê a possibilidade de o governo solicitar ao parlamento nacional a aprovação de um *voto de confiança* «sobre uma declaração de política geral ou sobre qualquer assunto de relevante interesse nacional», nos termos do artigo 110.º (CRDTL, artigo 110.º). No mesmo sentido se prevê, no artigo 111.º, que o parlamento nacional pode votar *moções de censura* ao governo «sobre a execução do seu programa ou assunto de relevante interesse nacional, por iniciativa de um quarto dos Deputados em efectividade de funções» (CRDTL, artigo 111.º). A não aprovação do voto de confiança ou a aceitação da moção de censura implicam, nos termos do artigo 112.º, *e)* e *f)*, respectivamente, da CRDTL, a demissão do governo.

Poderes de direcção política (indirecta)

Para lá dos já citados poderes presidenciais de controlo *jurídico* na promulgação ou controlo da constitucionalidade e *político* no veto ou na promulgação presidencial da acção do governo e do parlamento, é nos poderes próprios de «direcção política» do PR que se alicerça o equilíbrio de poderes que o sistema semipresidencial reclama. Este equilíbrio tem consequências fundamentais na inclusão de diferentes maiorias, de outra forma potencialmente excluídas da representatividade democrática parlamentar, assim temperando os potenciais excessos maioritários do governo. Na verdade, cabe ao PR um poder genérico de influência garantido pela sua legitimidade democrática directa e unipessoal e incontrolado na condução política dos Estado. Referimo-nos ao poder de exteriorização política, que se concretiza em diferentes dimensões, nomeadamente na possibilidade de dirigir mensagens ao povo e ao parlamento nacional, nos termos do artigo 85.º, *e)*, da CRDTL.

No seu espaço próprio de direcção política destaca-se a «consagração» constitucional do PR como «comandante supremo das Forças Armadas»,

nos termos dos artigos 74.º, n.º 2, e 85.º, *b)*, ambos da CRDTL. O sentido desta afirmação encontra-se, mais detalhadamente, previsto no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 15/2006, relativo à «*orgânica das F-FDTL*», na qual se prevêem direitos e deveres, em conjunto com o governo, na condução e representação das Forças Armadas. Em especial, além das funções protocolares e de participação na condução da política de defesa, é particularmente relevante o papel atribuído ao PR em caso de guerra, momento no qual cabe ao PR «assumir, em conjunto com o governo, a direcção superior das F-FDTL em caso de guerra» (Decreto-Lei n.º 15/2006).

Importante instrumento na condução política atribuído ao PR no semipresidencialismo timorense é ainda a possibilidade de nomeação de diversos membros de órgãos importantes na condução política do Estado, como sejam os membros do Conselho Superior de Defesa e Segurança, o procurador-geral da República e o chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, nos termos do artigo 86.º, *i)* a *o)*, da CRDTL. Esta previsão é especialmente significativa na medida em que algumas destas nomeações, como é o caso do procurador-geral da República, não são sequer condicionadas a proposta prévia do governo ou à consulta de outros órgãos de soberania. Daqui se extrai uma possibilidade particularmente relevante de condicionamento indirecto da condução política. Uma mais directa forma de condicionamento da acção política do Estado será permitida ao PR pela presidência de outros órgãos de consulta na decisão política, como o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança, nos termos do artigo 86.º, *a)* e *b)*, da CRDTL.

Cabem ainda ao PR timorense competências significativas em matéria de relações externas, previstas, em especial, no artigo 87.º da CRDTL. Compete-lhe, nos termos da alínea *d)*, «conduzir, em concertação com o governo, todo o processo negocial para a conclusão de acordos internacionais na área da defesa e segurança» (CRDTL, artigo 87.º). Esta prerrogativa não encontra paralelo tão relevante na CRP, na qual as competências do PR em matéria de relações internacionais se limitam, nos termos do artigo 135.º, à nomeação dos embaixadores e dos enviados extraordinários, à acreditação dos representantes diplomáticos estrangeiros, à ratificação de tratados internacionais «depois de devidamente aprovados» e à declaração de guerra em caso de «agressão efectiva ou iminente e fazer a paz, sob proposta do governo, ouvido o Conselho de Estado e mediante autorização da Assembleia da República» (CRP, artigo 135.º).

É bem mais ampla a previsão da CRDTL do que a da sua principal fonte inspiradora, reservando para o PR um papel singular na condução política do Estado em matéria de relações internacionais. Considerando

a actual relevância do direito internacional no condicionamento da condução política doméstica, imposta por novas formas de «cooperação» na resposta a «desafios globais», esta prerrogativa revela um reforço considerável dos poderes presidenciais de condução política. Este preceito não teve aplicação significativa na I Legislatura e o seu alcance não é claro. Se, por um lado, se trata de um poder próprio, por outro, deverá ser lido no contexto sistemático de uma constituição que atribui ao governo a condução política geral dos destinos do Estado, nos termos do artigo 103.º, e por isso também em matéria de defesa e segurança e das relações nestes domínios a estabelecer com outros Estados.

Encontra-se ainda atribuída ao PRDTL, nos termos da alínea *f*) do artigo 85.º, a competência para «submeter a referendo questões de relevante interesse nacional» (CRDTL, artigo 85.º). Este procedimento deverá observar o disposto no artigo 66.º da CRDTL, cabendo ao PR a decisão final quanto à sua convocação, mediante deliberação de dois terços e proposta por um terço dos deputados ou decisão fundamentada do governo.

No entanto, os poderes do PR na condução política revelam-se especialmente decisivos em momentos limite para a sobrevivência do Estado. São exemplos paradigmáticos os poderes *executivos* que lhe estão conferidos na «declaração de guerra» e «do estado de sítio», nos termos do artigo 85.º, *g*) e *h*), da CRDTL. Ainda que condicionados à audição prévia de outros órgãos (não só órgãos de soberania), a previsão de um espaço de decisão presidencial coloca o PR no centro da condução política do Estado em momentos de grave crise institucional e que afectem o regular funcionamento das instituições democráticas.

Poderes de nomeação do primeiro-ministro e de dissolução do parlamento nacional

As redes de interdependência que caracterizam o sistema de governo semipresidencial impõem a figura do PR no centro da organização do poder político, cujos poderes, em especial na relação com os demais órgãos de soberania, o caracterizam tipicamente. Não que se traduzam em prerrogativas genéricas de decisão política e legislativa do PR, que colocariam os demais órgãos de soberania numa relação de dependência na condução da política por si formulada, mas antes num equilíbrio muito particular.

O artigo 74.º da CRDTL estabelece que o presidente da República «é o chefe do Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições

democráticas» (CRDTL, artigo 74.º). O verdadeiro sentido desta afirmação alcança-se apenas no confronto das diversas disposições relativas às competências e prerrogativas do PR.

A CRDTL organiza os poderes presidenciais segundo a matriz republicana que inspira, de há muito, a figura congénere nos Estados da CPLP, de acordo com a previsão da CRP de 1976. Assim, formalmente, distinguem-se, no artigo 85.º, os «poderes próprios» do PR dos previstos no artigo 86.º como «poderes quanto a outros órgãos» e no artigo 87.º ainda se estabelecem as suas «competências nas relações internacionais». No entanto, uma perspectiva material permitirá caracterizar melhor a figura do presidente da República Democrática de Timor Leste no que partilha e inova relativamente ao modelo que lhe serve de inspiração, cujos contornos precisos, necessariamente, dependem da interpretação constante dos poderes presidenciais e do seu efectivo exercício.

Os *poderes* do PR, no controlo da acção dos demais órgãos, são talvez a decisiva ilustração da interdependência de poderes prevista no artigo 69.º da CRDTL, daqui se retirando uma relação especial com o governo e o parlamento nacional.

A responsabilidade política do governo e do primeiro-ministro face ao PR determina a necessária e correspectiva possibilidade de o PR demitir o governo, nos termos do artigo 86.º *g*), e do artigo 106.º, n.º 1 da CRDTL, bem como o PM, nos termos do mesmo artigo 86.º *g*), e do artigo 106.º, n.º 2, da CRDTL. Cabe ao PR, nos termos do artigo 106.º, n.º 1, «nomear e empossar o primeiro-ministro indigitado pelo partido ou aliança dos partidos com maioria parlamentar, ouvidos os partidos políticos representados no parlamento nacional» (CRDTL, artigo 106.º, n.º 1). Estes poderes fundam-se na previsão dos poderes quanto aos demais órgãos do artigo 86.º *g*), que atribuem ao PR a competência para «demitir o governo e exonerar o primeiro-ministro, quando o seu programa tenha sido rejeitado pela segunda vez consecutiva pelo parlamento nacional» [CRDTL, artigo 86.º *g*)], e são concretizados no artigo 112.º da CRDTL, segundo o qual cabe ao PR «*h*) nomear, empossar e exonerar os membros do governo, sob proposta do primeiro-ministro, nos termos do n.º 2 do artigo 106.º» (CRDTL, artigo 112.º).

A previsão, no artigo 106.º da CRDTL, da atribuição presidencial para a nomeação do PM indigitado pelo partido ou aliança de partidos com maioria parlamentar coloca o PR numa posição muito particular. A Constituição timorense aprovou um sistema eleitoral proporcional que transforma o parlamento num espelho fiel das preferências expressas pelo voto popular. A opção pelo método proporcional foi pacífica nos debates constituintes de 2002 porque se entendeu que assim o parla-

mento reflectiria com maior transparência e rigor toda a riqueza e pluralismo da nova democracia emergente. O risco, neste caso, é que uma «maioria de descontentes» pode demitir o governo, mas isso não assegura que os partidos que se entenderam para o derrubar sejam capazes de formar uma alternativa e impedir que o país se torne ingovernável. O problema da «governabilidade» fica dependente, em definitivo, da arbitragem do presidente da República. Com o intuito de limitar este poder conferido ao presidente da República, a Constituição timorense não se limita a prever que ele deve nomear o primeiro-ministro, tendo em conta os resultados eleitorais. Vai mais longe e explicita que, no exercício dessa «competência exclusiva», o presidente, depois de «ouvir os partidos» representados no parlamento, deve nomear o «primeiro-ministro indigitado» «pelo partido» mais votado ou «pela aliança de partidos com maioria parlamentar», segundo a formulação literal da CRDTL.

Em condições normais, fica excluída a possibilidade de «governos de iniciativa presidencial». Mas não subsiste qualquer dúvida sobre a alternativa que a Constituição coloca ao presidente: aceitar o nome indicado pelo partido mais votado, mesmo que não tenha apoio maioritário no parlamento, ou, em alternativa, aceitar o nome indicado por uma aliança de partidos que congregue a maioria dos deputados eleitos, mesmo que essa aliança resulte de uma coligação pós-eleitoral. É isto o que diz claramente o artigo 106.º da Constituição, reforçado pela alínea *d*) do artigo 85.º. O presidente está vinculado constitucionalmente a ponderar esta alternativa, a ouvir previamente os partidos com assento parlamentar e, neste quadro, a decidir em consciência qual é a melhor solução para o país e para a democracia.

Nos termos do artigo 112.º, n.º 1, a Constituição diz que «implicam a demissão do governo: *a*) o início da nova legislatura; *b*) a aceitação pelo presidente da República do pedido de demissão apresentado pelo primeiro-ministro; *c*) a morte ou impossibilidade física permanente do primeiro-ministro; *d*) a rejeição do programa do governo pela segunda vez consecutiva; *e*) a não aprovação de um voto de confiança; *f*) a aprovação de uma moção de censura por uma maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções» (CRDTL, artigo 112.º, n.º 1). No que concerne à demissão do PM, prevê o artigo 112.º, n.º 2, CRDTL que o presidente da República «só» pode demitir o primeiro-ministro nos casos que implicam a demissão do governo, previstos no n.º 1 do mesmo artigo, «quando se mostre necessário para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, ouvido o Conselho de Estado». Parece claro que o PR não pode demitir o PM sem demitir o governo no seu conjunto e está obrigado à audiência prévia do Conselho de Estado. Nem outro

sentido resulta da interpretação necessariamente concordante da alínea *g*) do artigo 86.º, onde «apenas» está previsto o caso da alínea *d*) do n.º 1: a segunda rejeição consecutiva do programa do governo pelo parlamento nacional. O juízo de necessidade acerca «do normal funcionamento das instituições democráticas» é autónomo e de livre apreciação pelo presidente, sob pena de incorrerem em absurdos, como admitir que o PR se poderia recusar a aceitar os efeitos constitucionais da aprovação de uma moção de censura pelo parlamento nacional e até ignorar a «morte ou impossibilidade física permanente» do PM!

A *responsabilidade política* implicada nas relações de interdependência estabelecidas entre os diferentes órgãos de soberania que caracterizam o sistema de governo semipresidencial prevê ainda a possibilidade de o PR, no uso dos seus *poderes*, proceder à dissolução do parlamento nacional, nos termos previstos no artigo 86.º, *f*), da CRDTL. Aqui se dispõe, em termos tipicamente definidos, que o PR poderá «dissolver o parlamento nacional, em caso de *grave crise institucional* que não permita a formação de governo ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado por um período superior a sessenta dias [...]» [CRDTL, artigo 86.º, *f*)]. Também aqui se pode colocar a questão de saber se o juízo do presidente na apreciação da existência de uma «grave crise institucional» está circunscrito às situações exemplificativas ali enunciadas ou se é da sua livre apreciação. E também aqui se pode concluir no sentido da autonomia da sua própria avaliação, sob pena de o presidente e o Estado ficarem manietados perante casos ainda mais graves do que aqueles de que o legislador constituinte se lembrou... e que a crise de 2006 ilustrou com veemência: a destruição súbita das forças policiais e militares.

A responsabilidade política perante o presidente da República, garantida no sistema de governo semipresidencial timorense pelo exercício dos seus poderes executivos, coloca a figura presidencial no centro do exercício do poder. Esta posição, comprometida pelo exercício dos seus poderes constitucionais, marca profundamente a «interpretação estratégica» do semipresidencialismo timorense.

Da posição presidencial retira-se toda a potencialidade dos poderes do presidente da República na realização da previsão constitucional em matéria de equilíbrio e controlo dos poderes. Esta interpretação constitucional nunca é neutra, ocorrendo sempre no quadro do exercício das suas funções constitucionalmente consagradas, num espaço profundamente revelador da «solidão» que marca o exercício das funções do PR no sistema de governo semipresidencial (também na CRDTL), garantindo, pela sua legitimidade democrática unipessoal, o equilíbrio «desinteressado» do sistema.

Impeachment

Esta posição do PR no controlo da acção dos demais órgãos de soberania é, na CRDTL, temperada pela previsão muito especial da responsabilidade criminal do presidente pelo exercício e fora do exercício das suas funções no artigo 79.º da CRDTL. Em princípio, «o presidente da República goza de imunidade no exercício das suas funções», nos termos do artigo 79.º, n.º 1, da CRDTL. Nos termos do n.º 2, estabelece-se que o presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça, quer por «crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais», quer «pelos crimes estranhos ao exercício das suas funções» (CRDTL, artigo 79.º). A condenação do PR determina, nos termos ainda do artigo 79.º, n.ºs 5 e 6, respectivamente, a sua destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição, sendo que nos crimes estranhos ao exercício das suas funções se verifica a destituição do cargo apenas em caso de condenação em pena de prisão efectiva. A iniciativa do processo cabe ao parlamento nacional, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços de todos os deputados.

O regime assim previsto, ao consagrar a possibilidade de destituição do PR, para lá dos «crimes no exercício das suas funções» por «violação clara e grave das suas obrigações constitucionais», segundo iniciativa do parlamento, aproxima-se do regime de *impeachment* típico de regimes presidenciais, de forma bem diferente do previsto na generalidade dos sistemas de governo semipresidencial. As virtudes e defeitos deste modelo têm sido evidenciados pela experiência recente de ordenamentos jurídico-constitucionais comparados. Com esta opção melhor se garante um controlo mais estrito da acção do PR, compreensivelmente previsto em ordenamentos constitucionais nos quais os poderes executivos e de direcção política do PR sejam decisivos. Não é este o caso em Timor Leste, onde o PR, apesar de importantes poderes de condução política, defere a sua condução ao governo e exerce as suas atribuições em momentos limite da garantia da soberania estadual e da ordem democrática e, muito em especial, no controlo político da acção dos demais órgãos de soberania. Por outro lado, já se verificaram os potenciais riscos de deixar na disponibilidade da acção política dos diferentes intervenientes a definição dos fundamentos de destituição do PR, em especial face a maiorias parlamentares desfavoráveis, condicionando o essencial da sua acção.

Em qualquer caso, esta opção na CRDTL marca um importante desvio ao típico regime do sistema de governo semipresidencial. Se, por um lado, o presidente da República Democrática de Timor Leste detém po-

deres importantes tanto na direcção política dos destinos do Estado quanto no controlo jurídico e político da acção dos demais órgãos de soberania, o regime de efectivação da responsabilidade pelo exercício das suas funções, deixada a juízos de bondade e de oportunidade de terceiros, viria condicionar a acção do PR em termos cujos contornos definitivos a prática constitucional até hoje não revelou.

Balanço

Antes de se passar à análise da prática constitucional do semipresidencialismo timorense propriamente dita importa fazer um balanço sintético dos poderes presidenciais em Timor Leste. Este exercício tem a vantagem de facilitar comparações do regime semipresidencial timorense com outros, questão fundamental para aferir da existência de um modelo de semipresidencialismo lusófono. O esforço de categorização dos poderes presidenciais tem sido efectuado por alguns autores. Optou-se por caracterizar os poderes presidenciais seguindo as tipologias de Metcalf e de Siaroff, porque elas são complementares entre si (Metcalf 2000, 660-685; Siaroff 2003, 287-312). Enquanto Metcalf distingue essencialmente entre poderes legislativos e não legislativos, caracterizando cada um dos poderes de forma bastante fina, Siaroff não descarta esta divisão, mas inclui outros critérios, como seja o facto de as eleições presidenciais e parlamentares serem ou não consecutivas. Tal como no caso do presidente português, no seguimento da revisão constitucional de 1982, verifica-se que os poderes legislativos do presidente timorense existem apenas no que concerne ao poder de veto e de envio da legislação ao poder judicial para verificação da constitucionalidade. Concretamente, e seguindo as notações à escala proposta por Metcalf, atribuiu-se «1,5» aos poderes de veto do presidente timorense porque, embora este possa vetar qualquer diploma, esse veto só é definitivo no caso de a origem do diploma ser governamental. Além disso, tendo em conta que o presidente timorense pode convocar um referendo, mas apenas sob proposta do governo ou de uma maioria de dois terços dos deputados do parlamento nacional, atribuiu-se o valor «2» aos poderes de propor referendos. Finalmente, no que concerne ao poder de envio de legislação ao Supremo Tribunal de Justiça, atribuiu-se o valor «1» porque podem enviar diplomas para aquele tribunal tanto o presidente da República como outras entidades, incluindo uma minoria de deputados (artigo 150.º). Já no que concerne aos poderes não legislativos, o presidente timorense detém prerrogativas importantes. No entanto, estes poderes, nomeadamente o de dissolução

Quadro 9.1 – Poderes legislativos do presidente em Timor Leste

Poderes legislativos	
Poder de veto de pacote	1,5
4-Sem possibilidade de ser ultrapassado.	
3-Ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados.	
2-Ultrapassável por maioria absoluta dos deputados em funções.	
1-Ultrapassável por maioria simples do quórum dos deputados.	
0-Sem veto de pacote.	
Poder de veto parcial	0
4-Sem possibilidade de ser ultrapassado.	
3-Ultrapassável por maioria extraordinária dos deputados.	
2-Ultrapassável por maioria absoluta dos deputados em funções.	
1-Ultrapassável por maioria simples do quórum dos deputados.	
0-Sem veto parcial.	
Poderes de decreto	0
4-Poderes reservados sem limites.	
2-Poderes temporários de decreto com poucas restrições.	
1-A autoridade para passar decretos é limitada.	
0-Sem poderes de decreto.	
Introdução exclusiva de legislação	0
4-Sem poder de alteração pelo parlamento.	
2-O parlamento tem poderes limitados de alteração.	
1-O parlamento tem poderes ilimitados de alteração.	
0-Sem poderes de introdução exclusiva de legislação.	
Competências orçamentais	0
4-O presidente prepara o orçamento sem poder de alteração pelo parlamento.	
3-O parlamento pode reduzir mas não aumentar os gastos orçamentais.	
2-O presidente determina o valor máximo do orçamento e os deputados alteram dentro desses valores.	
1-O parlamento pode aumentar as despesas se aumentar as receitas.	
0-O parlamento prepara e/ou altera o orçamento livremente.	
Poder de proposta de referendo	2
4-Sem restrições.	
2-Com restrições.	
1-Assinatura do ministro necessária.	
0-Sem poderes de proposta de referendo.	
Poderes de verificação da constitucionalidade	1
4-Apenas o presidente pode enviar diplomas ao TC.	
2-O presidente, o governo ou uma maioria de deputados podem enviar diplomas ao TC.	
1-O presidente, o governo ou uma minoria de deputados podem enviar diplomas ao TC.	
0-Sem poderes de verificação de constitucionalidade.	
Total	4,5

Quadro 9.2 – Poderes não legislativos do presidente em Timor Leste

Poderes legislativos	Valores
Poderes de formação do governo	1
4-O presidente nomeia o governo sem necessidade da aprovação pelo parlamento.	
3-O presidente nomeia o governo com o consentimento do parlamento.	
2-O presidente nomeia o governo sujeito à confirmação ou investidura pelo parlamento.	
1-O presidente nomeia o primeiro-ministro, que tem de ter a confiança do parlamento. O primeiro-ministro nomeia os restantes ministros, com a confiança do presidente.	
0-O presidente não nomeia o governo sem a recomendação do parlamento.	
Poderes de demissão do governo	2
4-O presidente demite o governo livremente.	
3-O presidente demite o governo com o consentimento do parlamento.	
2-O presidente demite o governo apenas em circunstâncias específicas.	
1-O presidente demite os ministros sob proposta do primeiro-ministro.	
0-O governo só pode ser removido pelo parlamento através de uma moção de censura.	
Censura	0
4-O parlamento não pode censurar ou remover o governo.	
2-O parlamento pode censurar o governo mas o presidente pode responder, dissolvendo o parlamento.	
1-Voto construtivo de censura.	
0-Voto de censura sem constrangimentos.	
Poder de dissolução da Assembleia	1
4-Sem restrições.	
3- Com restrições temporais ou de frequência.	
2- Requer nova eleição presidencial.	
1-Apenas em circunstâncias específicas.	
0-O presidente não pode dissolver a Assembleia.	
Total	4
Total de poderes legislativos e não legislativos	8,5

do parlamento e de nomeação do governo, estão restringidos, como oportunamente se explicou acima, pelo que em nenhum caso se atribuiu o valor máximo.

No caso da tipologia proposta por Siaroff, o presidente timorense soma 7 pontos, sendo que o valor máximo possível nesta tipologia seria de 9 pontos. De facto, o presidente timorense só não detém dois poderes identificados como relevantes por Siaroff: o de presidir ao Conselho de Ministros e o de governar através de decretos ou de declarar o estado de

Quadro 9.3 – Poderes do presidente conforme a escala de Siaroff

Poderes	
Eleição popular do PR	1
Eleições concorrenciais (eleições presidenciais ocorrem em simultâneo com as legislativas)	1
Poder de nomeação (do primeiro-ministro, ministros, chefes de Estado militares)	1
Presidir ao Conselho de Ministros	0
Poderes de veto	1
Poder de emissão de decretos	0
Papel central na política externa	1
Papel central na formação do governo	1
Poder de dissolução do parlamento	1
Total	7

Nota: Na tipologia de Siaroff, as classificações dos poderes presidenciais são dicotómicas, ou seja variam entre o «0» e o «1». É atribuído o valor «1» sempre que o presidente detenha o poder em causa. Para mais informações sobre a forma de categorizar os poderes presidenciais, cf. Siaroff (2003).

sítio sem previamente consultar o parlamento nacional. Nesta tipologia, portanto, que toma em consideração elementos adicionais aos considerados por Metcalf, tais como a consecutividade das eleições, bem como o papel presidencial na política externa, o chefe de Estado timorense concentra um leque de poderes importantes.

Constituição e prática constitucional em Timor Leste

Podem distinguir-se com clareza dois momentos distintos da incipiente história constitucional timorense. O primeiro começa com o referendo de 30 de Agosto de 1999, atravessa todo o período da «soberania das Nações Unidas», sob a tutela da UNTAET, atravessa a proclamação da independência, em 20 de Maio de 2002, e termina em Maio de 2005. Até 2004, a Presidência da República não tinha sequer uma lei orgânica nem adequada provisão no Orçamento de Estado. Só em 2005 foram aprovadas no parlamento nacional as leis do Conselho de Estado e do Conselho Superior de Defesa e Segurança e tomaram posse os respectivos membros. Com a entrada em funcionamento dos dois órgãos consultivos do presidente da República previstos na Constituição e de consulta prévia obrigatória para o exercício pleno das atribuições presidenciais ficou formalmente concluída a arquitectura constitucional da República Democrática de Timor Leste. Aqui localizam-se todas as decisões «pré-constituintes» da UNTAET e o primeiro ciclo da governação da Fretilin, de

construção legislativa e institucional dos órgãos de soberania. O segundo momento, diga-se assim, de «plenitude constitucional» começa em Maio de 2005 e vem até ao presente. É marcado pela crise de 2006, que explode em Abril com o «movimento dos peticionários», a destruição da polícia e a desagregação das Forças Armadas, o regresso à tutela militar internacional e a três actos eleitorais: as duas voltas das eleições presidenciais e as eleições legislativas de Junho de 2007.

Começando pelo princípio, é evidente que a governação da Fretilin se ressentiu da desmesura do *Leviathan* que a UNTAET lhe legou. Durante dois anos de intensa experimentação, entre 2000 e 2002, a administração internacional transitória fez e desfez estruturas quase-parlamentares, quase-executivas e quase-judiciais e lançou um atribulado processo de «timorização» que só muito tardiamente começou a atingir alguns quadros intermédios e a administração municipal. Para além de ineficiente, essa bizarra governação laboratorial consumiu muitos recursos e deu poucos resultados. Em matéria de formação no sector da justiça, por exemplo, apenas cinco anos mais tarde começou a frutificar a primeira sementeira. Depois, a opção por eleições para a Assembleia Constituinte a 30 de Agosto de 2001 foi sobretudo a confissão de um fracasso. Sem um processo sério de educação cívica, sem um debate público longo e continuado capaz de envolver os partidos e os cidadãos na discussão plural de projectos alternativos sobre o destino comum, sem tradições democráticas, sem cultura parlamentar nem qualquer experiência de autogoverno, que sentido político se poderia atribuir ao acto eleitoral constituinte? Apenas este: ser o caminho mais rápido e cómodo para fabricar o «caso de sucesso» que o mundo reclamava. Por outras palavras, entregar o poder ao único partido que pelo seu património simbólico e sólida implantação territorial podia ganhar sozinho as eleições: a Fretilin.

Os resultados da votação foram os seguintes: tal como se esperava, a Fretilin alcançou 57,4% dos votos nessas eleições (v. quadro 9.4). Nenhum outro partido emergiu como principal partido da oposição, tendo os assentos sido distribuídos por vários partidos pequenos. Embora a Fretilin tenha ganho uma larga maioria, ficou aquém dos 60% necessários para votar a Constituição. Foi por isso realizado um entendimento formal com a Associação Social Democrata Timorense para aprovar o texto constitucional.

Um mês antes da aprovação da Constituição, em 14 de Abril de 2002, realizaram-se as primeiras eleições presidenciais em Timor Leste. Tal como era de prever, tendo em conta a bicefalia preexistente na liderança política do país desde os tempos da ocupação indonésia, Xanana Gusmão foi eleito por uma maioria de 82,7% dos votos. Nessa eleição, a Fretilin

Quadro 9.4 – Resultados eleitorais das eleições para a Constituinte em 2001

Partidos	Votos	%	Assentos
Frente Revolucionária Timor Leste Independente	208 531	57,4	55
Partido Democrático	31 680	8,7	7
Partido Social-Democrata	29 726	8,2	6
Associação Social-Democrata Timorese	28 495	7,8	6
União Democrática Timorese	8 584	2,4	2
Partido Nacionalista Timorese	8 035	2,2	2
Klibur Oan Timor Asuwain	7 735	2,1	2
Partido do Povo de Timor	7 322	2	2
Partido Democrata Cristão	7 181	2	2
Partido Socialista de Timor	6 483	1,8	1
Independentes	5 341	1,5	1
Partai Liberal	4 013	1,1	1
Partido Democrata Cristão de Timor	2 413	0,7	1
Apodeti	2 181	0,6	0
Partido Trabalhista Timorese	2 026	0,5	0
Parentil	1 971	0,5	0
Partai Demokratik Maubere	1 788	0,5	0
Total	363 505	100	88

Fontes: Keesing's Records of World Events; Adam Carr's Election Archive; International Foundation for Election Systems.

não apresentou candidato, numa tentativa de deslegitimar a escolha por Xanana, embora sem sucesso, já que outro partido, a ASDT, avançou com a candidatura de Francisco Xavier do Amaral.

A maioria parlamentar alcançada pela Fretilin na Constituinte transformou-se numa maioria legislativa, que, apesar de inegáveis méritos e realizações arrojadas – na prioridade à política educativa, na construção de raiz do ordenamento legislativo, na criação do embrião de um poder judicial independente ou na negociação vantajosa dos recursos naturais de Timor –, não teve fôlego para mobilizar a sociedade na construção plural de um projecto comum, privilegiar a concertação e a tolerância contra as tentações sectárias de confrontação política crua e, mais do que tudo, impor uma disciplina séria e métodos de avaliação permanente à prestação ineficiente ou puramente inexistente do serviço público. Instalou-se uma prática governativa subserviente às exigências e requisitos disparatados de inúmeras agências e assessores internacionais sediados em Díli que monopolizaram a atenção dos governantes. Estes, por inexperiência ou oportunismo, tornaram-se cada vez mais insensíveis aos inúmeros sinais de alarme lançados pela multidão de jovens sem perspecti-

vas, por cidadãos desamparados, pela clamorosa inoperância dos serviços e instituições públicos.

Foi neste contexto perigosíssimo que se inscreveu o processo insensato que levou o ministro da Defesa a expulsar das Forças Armadas um terço do total dos seus efectivos, os 600 peticionários, pondo a nu as terríveis consequências de uma comunicação defeituosa entre o presidente, o governo e a chefia das Forças de Defesa de Timor Leste (Falintil – FDTL), por um lado, e, por outro, a alegada «partidarização» da Polícia Nacional de Timor Leste (PNTL), que levou à prisão do ex-ministro do Interior do 1.º Governo Constitucional, condenado definitivamente por distribuição de armas a civis e que se esfrangalhou quando foi mobilizada contra os militares descontentes. Após a implosão sucessiva das Forças Armadas e da Polícia, uma onda de violência arrastou no êxodo a população de Díli, em busca de refúgio nas montanhas, membros do governo, deputados, dirigentes administrativos, funcionários indiferenciados, militares, polícias, cidadãos amedrontados, em busca de segurança longe da capital. A 27 de Maio, a ordem de evacuação das Nações Unidas colocava também os tribunais, o Ministério Público e as prisões à beira do colapso. Durante alguns dias, o decantado sucesso internacional do primeiro Estado do século XXI pareceu prestes a sucumbir no cenário apocalíptico de uma guerra civil iminente.

O presidente da República, o presidente do parlamento nacional e o primeiro-ministro, por proposta do último, pediram às Nações Unidas o envio urgente de uma força militar internacional, o que foi prontamente atendido. A 29 de Maio, o presidente ouviu o Conselho de Estado e tomou nas suas mãos a tutela directa dos assuntos de defesa e segurança, em toda a extensão requerida pelas circunstâncias excepcionais vividas. Esta concentração extraordinária de poderes foi acatada pelo governo sem controvérsia e aprovada no dia seguinte, por unanimidade, no parlamento nacional. Desta maneira, o presidente encontrou o tempo e o espaço indispensáveis para repor a ordem pública, socorrer as populações, afirmar a autoridade democrática e garantir a sobrevivência do Estado. A concertação entre o PR e o PM permitiu o afastamento dos ministros da Defesa e do Interior. Estas mudanças mínimas não foram, contudo, suficientes e, perante o descontentamento continuado, o primeiro-ministro acabou por pedir a sua demissão.

O 2.º governo Constitucional foi concertado entre Mari Alkatiri e Xanana Gusmão, que concordaram em nomear Ramos Horta para a sua chefia. Mas foi substancialmente um novo governo da Fretilin e desfrutou do apoio da maioria parlamentar. Embora tenha sido afastada a possibili-

Quadro 9.5 – Resultados das eleições presidenciais em Timor Leste, 2007

Eleições presidenciais – Abril e Maio de 2007

Candidatos	Partido	Votos válidos	%
Primeira volta			
Francisco Guterres	Frente Revolucionária de Timor Leste Independente	112 666	27,9
José Ramos Horta	Independente	88 102	21,8
Fernando «Lasama» de Araújo	Partido Democrático	77 459	19,2
Francisco Xavier do Amaral	Associação Social-Democrata Timorense	58 125	14,4
Lucia Lobato	Partido Social-Democrata	35 789	8,9
Manuel Tilman	Filhos dos Guerreiros da Montanha	16 534	4,1
Avelino Coelho da Silva	Partido Socialista Timorense	8 338	2,1
João Carrascalão	União Democrática Timorense	6 928	1,7
Segunda volta			
Francisco Guterres	Frente Revolucionária de Timor Leste Independente	127 342	30,8
José Ramos Horta	Independente	285 835	69,2

Fontes: *Keesing's Records of World Events*, Adam Carr's Election Archive e International Foundation for Election Systems.

lidade de realização de eleições antecipadas por razões operacionais e ausência de lei eleitoral, foi a preparação das eleições de 2007 que passou a dominar a acção política. Aprovadas no parlamento nacional as leis eleitorais, o presidente da República marcou a data das eleições presidenciais de forma a garantir a tomada de posse do presidente eleito nos prazos previstos pela Constituição e convocou depois as eleições legislativas.

Em Abril, Maio e Junho de 2007, os timorenses foram chamados a votar por três vezes. As campanhas eleitorais foram pacíficas, os actos eleitorais foram demonstrações de impressionante dignidade cívica e os resultados finais foram aceites por todos. A Fretilin continuaria a ser o maior partido, mas ao longo dos cinco anos em que governou sozinha e ininterruptamente perdeu metade dos seus eleitores e não conseguiu conquistar em nenhuma destas eleições um terço dos votos. Tal como se pode observar no quadro 9.5, este partido somou 29% dos votos, tendo perdido 34 assentos parlamentares, passando de 55 para 21 assentos. Assim, no espaço de três meses, dois terços dos eleitores demonstraram desaprovar a governação da Fretilin, não lhe entregando a Presidência da República, apesar de o seu candidato ser o mais votado na primeira volta. E os mesmos partidos que publicamente apoiaram Ramos Horta na segunda volta, dando-lhe a vitória nas presidenciais, iriam fazer, após

Quadro 9.6 – Resultados das eleições legislativas em Timor Leste, 2007

Eleições legislativas – Junho de 2007

Partidos	Votos	%	Assentos
Frente Revolucionária de Timor Leste Independente	120 592	29,0	21
Congresso Nacional para a Reconstrução Timorense	100 175	24,1	18
<i>PSD-ASDT</i>	65 358	15,7	11
Partido Social-Democrata			
Associação Social-Democrata Timorense			
Partido Democrático	46 946	11,3	8
Partido da Unidade Nacional	18 896	4,6	3
<i>Aliança Democrática</i>	13 294	3,2	2
Associação dos Heróis Timorenses			
Partido Popular de Timor			
Unidade Nacional de Resistência Timorense	13 247	3,2	2
Partido Nacionalista Timorense	10 057	2,4	0
Partido da República Democrática de Timor Leste	7 718	1,9	0
Partido Republicano	4 408	1,1	0
Partido Democrático Cristão	4 300	1,0	0
Partido Socialista de Timor	3 982	1,0	0
União Democrática Timorense	3 753	0,9	0
Partido Democrático do Milénio	2 878	0,7	0
Total	415 604	100	65

Fontes: *Keesing's Records of World Events*, Adam Carr's Election Archive e International Foundation for Election Systems.

as eleições legislativas, uma coligação com maioria absoluta no novo parlamento nacional que logo se declarou pronta a governar.

Esgotadas, ao fim de um mês de conversações, as diligências para formar governo, em Agosto de 2007 Ramos Horta nomeou primeiro-ministro o ex-presidente Xanana Gusmão, indigitado pela «Aliança para a Nova Maioria» e deputado eleito pelo segundo partido mais votado, recém-formado e simbolicamente baptizado com a sigla mágica CNRT. Deixando a presidência para se candidatar ao parlamento nacional, na expectativa de vir a chefiar um novo governo, Xanana Gusmão corporizou involuntariamente a lógica do semipresidencialismo. O presidente, contrafeito num modelo em que nunca se reconheceu nem sentiu confortável, rendeu-se às regras do jogo constitucional e procurou o papel para que se julgava talhado e onde pudesse cumprir a missão que perseguia.

Conclusão

Também na organização do poder político operada pela CRDTL, segundo uma matriz semipresidencial, se evidencia a «abertura» das ordens jurídicas estaduais a diferentes fontes e influências. Esta sugestão, reforçada actualmente no direito em processo de constitucionalização global, tem ilustração em Timor Leste no recente processo de acesso à estadualidade, bem como na experiência jurídico-constitucional subsequente.

Na CRDTL, estas influências são visíveis e assumidas desde o seu processo de discussão e aprovação até à sua formulação final e realização quotidiana. Em especial, a riqueza da recente história e prática constitucional tem posto à prova a letra da lei constitucional na procura dos seus limites, bem como da bondade material de algumas das soluções encontradas. É, precisamente, esta prática constitucional que moldará e determinará o futuro constitucional do Estado e do povo timorense na sua realização *in action*, sem a qual a Constituição se encerrará na aridez do puro exercício teórico e literário.

Também o contributo tópico-argumentativo de outras experiências jurídico-políticas e constitucionais comparadas tomarão lugar de destaque. Daí a importância do exercício aqui encetado, em particular na interpretação dinâmica de uma matriz de organização do poder político cuja economia e unidade é todos os dias posta à prova, fruto da curta experiência até hoje acumulada e da rivalidade permanente entre os vários actores constitucionais. Enunciaram-se algumas dessas pistas neste texto, que, no entanto, são pretexto para um diálogo, que é, afinal, o próprio método do direito constitucional.

No cenário mais improvável, Timor Leste deu-nos um grande exemplo de maturidade democrática. Ultrapassou pacificamente uma crise que arrasou as forças armadas e policiais por entre golpes reais e conspirações imaginárias, que suscitou acusações por crimes não esclarecidos até hoje, que provocou incalculáveis prejuízos e criou dezenas de milhares de deslocados que ainda aguardam o regresso aos seus lares desfeitos. Seria uma grande surpresa que um partido que governou em condições muito difíceis não fosse penalizado eleitoralmente por tantas esperanças frustradas.

Em democracia é aos representantes eleitos que o povo confia a interpretação da sua vontade e a esperança de satisfação das suas carências. Importa destacar o papel decisivo que a Fretilin e os seus dirigentes souberam cumprir nos momentos mais dramáticos: no auge da crise de Junho de 2006, quando Mari Alkatiri, com grande dignidade e sentido

de Estado, pediu a demissão do cargo de primeiro-ministro e se empenhou de seguida na procura de uma nova solução de governo que salvasse o país da guerra-civil, com Xanana Gusmão e Ramos Horta. Mais tarde, ao aprovar atempadamente no parlamento, sob a condução de Francisco Guterres – Lu Olo –, todo o quadro legal indispensável à realização das eleições. E, por fim, no trabalho isento e competente que o STAE levou a cabo, sob a tutela da ministra Ana Pessoa, também da Fretilin, nas primeiras eleições livres realizadas pelos timorenses. Concluídas as eleições presidenciais, a Fretilin continuou a ser o maior partido timorense. A experiência governativa da Fretilin e o seu indiscutível papel histórico são um património valioso para Timor e poderá ser preservado se a Fretilin ultrapassar os seus ressentimentos e se mostrar capaz de emendar as falhas que os eleitores apontaram à sua governação.

Os timorenses deram ao mundo a mais extraordinária lição de dignidade cívica, de fé na liberdade e confiança na democracia nos três actos eleitorais consecutivos que operaram as mudanças políticas que reiteradamente reclamaram nas urnas, onde compareceram massivamente, com irrepreensível disciplina e sobriedade.