

# lel e-boletim lei & justiça

## EDITORIAL

**Ana Rita Carneiro e Manuel Sá Martins | 3 - 6**

## ARTIGOS

**Angelito Mendes Ribeiro | 7 - 29**

Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste

**Guido Lopes | 30 - 50**

Aspetos jurídicos do regime duodecimal em Timor-Leste

**Helena Basília M. M. Dias Ximenes | 51 - 73**

Assédio moral (*mobbing*) no ordenamento jurídico de Timor-Leste

**Jorge Gonçalves | 74 - 110**

A proteção da honra do Chefe do Estado no ordenamento jurídico timorense

**Pedro Barrambana Santos | 111 - 154**

A negociação coletiva na República Democrática de Timor-Leste: breves reflexões

**Ricardo Russel Brandão Cavalcanti | 155 - 177**

A assistência jurídica gratuita no Timor-Leste e no Brasil

**Ricardo Sousa da Cunha | 178 - 200**

A argumentação jurídico-constitucional comparada sobre hierarquia normativa

**Yazalde Rodrigues Pereira | 201 - 241**

A descentralização no setor da educação e o seu especial desafio

**Zenilton Zeneves | 242- 277**

Poder presidencial e instabilidade governativa: a dialética do semipresidencialismo dentro da democracia constitucional timorense

## Índice

### EDITORIAL

3 - 6 | Ana Rita Carneiro e Manuel Sá Martins

### ARTIGOS

7 - 29 | Angelito Mendes Ribeiro

Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste

30 - 50 | Guido Lopes

Aspetos jurídicos do regime duodecimal em Timor-Leste

51 - 73 | Helena Basília M. M. Dias Ximenes

Assédio moral (*mobbing*) no ordenamento jurídico de Timor-Leste

74 - 110 | Jorge Gonçalves

A proteção da honra do Chefe do Estado no ordenamento jurídico timorense

111 - 154 | Pedro Barrambana Santos

A negociação coletiva na República Democrática de Timor-Leste: breves reflexões

155 - 177 | Ricardo Russel Brandão Cavalcanti

A assistência jurídica gratuita no Timor-Leste e no Brasil

178 - 200 | Ricardo Sousa da Cunha

A argumentação jurídico-constitucional comparada sobre hierarquia normativa

201 - 241 | Yazalde Rodrigues Pereira

A descentralização no setor da educação e o seu especial desafio

242 - 277 | Zenilton Zeneves

Poder presidencial e instabilidade governativa: a dialética do semipresidencialismo dentro da democracia constitucional timorense

#### FICHA TÉCNICA

E- ISSN: 2616-9649 | Timor-Leste

Periodicidade: semestral

© Da edição: Network Timor © Dos textos: os Autores

Diretora: Maria Ângela Carrascalão

Conselho de Redação: Carla Valério | Cidália da Cruz | Nelinho Vital | Patrícia Coutinho

Coordenação de edição do número 4: Ana Rita Carneiro e Manuel Sá Martins

\* Os textos e as opiniões neles expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.

## Editorial

Neste quarto número do e-boletim Lei & Justiça, publicação jurídico-doutrinária timorense de tema livre, orgulhamo-nos de reunir e apresentar uma paleta de contributos versando sobre os mais variados temas. Em comum, registamos a análise crítica ao atual estado do ordenamento jurídico de Timor-Leste, seja pela procura de soluções adequadas para problemas jurídicos proeminentes, seja pela esperança de introdução de (novas) respostas legislativas. Os textos de jovens juristas timorenses, integrantes de instituições nacionais, tomaram conta de mais de metade deste número, introduzindo-os num novo universo, o qual, acreditamos, virá a ser a sua casa. Esperamos ter proporcionado nesta publicação um espaço de exposição para as suas ideias e visões sobre o futuro de Timor-Leste.

Começamos o nosso elenco pelo campo das Finanças Públicas e do Direito Tributário, no qual colhemos dois contributos: Angelito Mendes Ribeiro apresenta-nos a insuficiência da legislação tributária nacional em matéria de garantias dos contribuintes, uma questão que se avoluma perante a atuação, muitas vezes arbitrária, da Administração Tributária; por sua vez, Guido Lopes traz-nos uma análise sistemática do regime duodecimal timorense, desde a sua génese até às previsões legislativas vigentes. Seguimos, com Helena Dias Ximenes e a falta de resposta adequada para o problema do *mobbing* ou assédio moral no ordenamento jurídico timorense. Refletindo sobre um tema deveras atual, Jorge Gonçalves observa a ausência de especial proteção ao bem jurídico “honra” dos membros dos órgãos de soberania, dando particular atenção à figura do Presidente da República. Na senda do Direito do Trabalho contamos com o contributo de Pedro Barrambana Santos que dedica especial

atenção ao desenvolvimento das condições de trabalho através da contratação coletiva e do seu impacto nos contratos de trabalho. Do Brasil chega-nos a participação de Ricardo Brandão Cavalcanti sobre a Defensoria Pública, as razões para a sua adoção no Brasil e em Timor-Leste, e as diferenças com os outros modelos de assistência jurídica que se foram implementando no palco das Nações. A Constituição da República Democrática de Timor-Leste é auscultada a propósito dos transplantes jurídicos e da hierarquia normativa, numa perspetiva de argumentação jurídica comparada pela mão de Ricardo Sousa da Cunha. Yazalde Rodrigues Pereira traz-nos uma análise panorâmica sobre a descentralização administrativa no setor da educação em Timor-Leste, elencando os benefícios e os riscos desta opção política e governativa setorial. Finalmente, Zenilton Zeneves esmiúça as opções da figura presidencial em períodos de crise governativa, excursando sobre a dialética do semipresidencialismo timorense.

Paulatinamente, o e-boletim *Lei & Justiça* vem-se afirmando como espaço de eleição para a divulgação do conhecimento jurídico entre a Academia timorense, e vai-se tornando de leitura obrigatória para todos aqueles que se interessam pelo fascinante mundo do Direito Timorense.

Quanto a nós, muito nos honramos pelo nosso humilde esforço na edição de mais um número com contributos tão variados. Tendo encontrado matriz tão fecunda, saibamos nutri-la para a eternidade!

*Ana Rita Carneiro*

*Manuel Sá Martins*

\*\*\*

Iha e-boletim *Lei & Justiça* ba número dahaat ida ne'e, publikasaun jurídku-doutrinária Timor-Leste nian ho tema livre, ami orgullu ami bele tau hamutuk no apresenta kontribuisaun lubuk ida

kona-ba tema oin-oin. Hamutuk, ami rejista análise crítica ba estadu ordenamentu jurídiku Timor-Leste nian agora daudaun, bele liuhusi buka solusaun di'akliu ba problema jurídiku sira-ne'ebé aas liu sira seluk, bele husi fiar katak sei mosu resposta legislativa (foun). Hakerek husi jurista foin-sa'e timoroan sira, ne'ebé integra iha instituisaun nasionál sira, mak okupa liuhusi sorin balun iha número ida-ne'e, introdús sira iha universu foun, ne'ebé ami fiar katak sei bele sai sira-nia uma. Ami hein katak ami bele fó espasu espozisaun ida ba sira iha publikasaun ida-ne'e hodi sira bele hato'o sira-nia ideia no vizaun kona-ba Timor-Leste aban bainrua nian.

Ami hahu husi área Finanzas Públicas no Direitu Tributáriu, ne'ebé ami iha kontribuisaun rua: Angelito Mendes Ribeiro apresenta kona-ba insufisiénsia lejislasaun tributária nasionál iha matéria garantia ba kontribuinte sira, kestaun ida-ne'ebé sai boot tanba dala barak mosu atuaun arbiru husi Administrasaun Tributária; husi nia parte, Guido Lopes hato'o análise sistemátika ba rejime duodésimu Timor-Leste nian, hahú husi nia huun to'o previzaun legislativa ne'ebé vijente.

Tuirmai, Helena Dias Ximenes ko'alia kona-ba la iha resposta ne'ebé di'ak ba problema *mobbing* ka asédiu morál iha ordenamentu jurídiku Timor-Leste nian.

Ho hanoin kona-ba tema ida-ne'ebé atuál tebetebes, Jorge Gonçalves haree ba falta protesauun espesial ba bem-jurídiku "onra" membru órgaun soberanu nian, ho atensaun espesial ba figura Prezidente República.

Iha parte Direitu Traballu nian, ita konta ho Pedro Barrambana Santos nia kontribuisaun ne'ebé nia fó an tomak liu-liu atu dezenvolve kondisaun traballu nian ba oin liuhusi kontratasaun koletiva no ninia impaktu iha kontratu traballu sira.

Husi Brazil to'o mai partisipasaun husi Ricardo Brandão Cavalcanti kona-ba Defensoria Pública, razaun tansá mak harii iha Brazil nomós iha Timor-Leste, no diferença ho modelu assisténsia jurídika sira seluk ne'ebé implementa iha palku Nasaun sira nian.

Lei-inan Repúblika Demokrátika Timor-Leste hetan auskultasaun kona-ba transplante jurídiku no ierárkia normativa, husi perspetiva argumentasaun jurídika komparada liuhusi Ricardo Sousa da Cunha nia liman.

Yazalde Rodrigues Pereira hato'o análize panorámika kona-ba descentralizasaun administrativa iha setór edukasaun iha Timor-Leste, ho esplikasaun kona-ba benefísiu no risku husi opsaun polítika no governativa setoriál ida-ne'e.

Ikusliu, Zenilton Zeneves dezenvolve kona-ba opsaun husi figura prezidensiál iha períodu krize governativa, inklui ko'alia mós kona-ba dialétika husi semi-prezidensializmu Timor-Leste nian.

Neineik-neineik, e-boletim Lei & Justiça afirma nia an hanesan fatin ne'ebé eleitu atu hato'o matenek jurídiku entre Akademia Timor-Leste nian no atu hasa'e leitura obrigatóriu ba ema hotu-hotu ne'ebé iha interese ba kmanek mundu Direitu Timór nian.

Husi ami, ami sente onra tebes ho ami-nia haka'as-an ba edisaun númeru ida tan ho kontribuisaun oin-oin. Hetan tiha ona abut ne'ebé bele haburas, lori matenek mai ita hodi fó han nia sai boot ba beibeik!

*Ana Rita Carneiro*

*Manuel Sá Martins*

## **Garantias dos contribuintes no âmbito da legislação tributária em Timor-Leste**

*Angelito Mendes Ribeiro<sup>1</sup>*

**Resumo:** Este texto constitui uma breve análise das garantias dos contribuintes primeiramente previstas no n.º 2 do artigo 144.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, como elemento essencial dos impostos. Assim sendo, pretendemos aflorar o procedimento a seguir no sistema da administração fiscal de Timor-Leste e, em especial, apreciar as opções legislativas tributárias e administrativas no que toca à reclamação no âmbito do procedimento tributário. Pretende-se ainda clarificar os possíveis meios de impugnação dos contribuintes e os meios legais da atuação administrativa no âmbito do procedimento tributário.

**Palavras-chave:** (1) artigo 144.º da CRDTL; (2) Lei n.º 8/2008, de 30 de junho (3) atos impugnáveis da Administração Tributária; (4) impugnação tributária; (5) direito de reclamação.

### **1. Introdução**

Tradicionalmente, na maioria dos Estados de Direito, a garantia dos contribuintes tem consagração explícita na Constituição, traduzindo um elemento essencial do sistema fiscal nacional, obrigatoriamente a definir por lei. Assim, de acordo com

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Desde a conclusão da Licenciatura, é Professor Assistente nas unidades curriculares de Direito Fiscal e Propedêutica de Direito na mesma instituição. Colaborou no primeiro número da Revista dessa Faculdade.

o princípio da legalidade fiscal, “os impostos devem ser criados e disciplinados nos seus elementos essenciais através da lei” (JUSTO, 2017: 350). Neste sentido, a Constituição da República Democrática de Timor-Leste (adiante designada por CRDTL) estipula expressamente no n.º 2 do artigo 144.º as garantias dos contribuintes como um dos elementos essenciais da fixação de impostos.

As garantias dos contribuintes não são apenas um elemento essencial do sistema fiscal, mas, numa perspetiva de interpretação extensiva, podemos também considerá-las como um direito reconhecido aos sujeitos passivos de impugnar os atos da administração fiscal para evitar ou prevenir a violação dos direitos e interesses legalmente protegidos pela CRDTL e pela lei. Porém, as garantias dos contribuintes são variáveis, conforme se utilizem para defesa de direitos e interesses legalmente protegidos, ante ou após a sua violação, meios impugnatórios ou meios não impugnatórios.

O artigo 144.º da CRDTL estabelece várias imposições ao legislador ordinário, nomeadamente no que concerne aos impostos, às taxas e à sua constituição, sendo esta uma competência exclusiva atribuída ao Parlamento Nacional “enquanto órgão soberano da representação do povo” (AA. VV., 2011: 452). Analisando, num outro ângulo, a legislação até agora criada, constata-se que a mesma não reflete inteiramente o que está previsto no artigo *supra*, pois o legislador ordinário não conseguiu ainda responder a todas as exigências do artigo 144.º da CRDTL. De facto, a redação do artigo prevê três elementos essenciais que são obrigatoriamente definidos por lei. No entanto, há diplomas oriundos do Parlamento Nacional que

disciplinam e definem as incidências e benefícios fiscais dos contribuintes<sup>2</sup>, mas não se encontram previstas nessas mesmas leis, ou numa lei geral tributária (ainda inexistente) as garantias dos contribuintes.

Neste sentido, o que interessa para o presente estudo é sublinhar que os atos dos contribuintes para a defesa dos seus interesses são obrigatoriamente definidos por Lei (do Parlamento Nacional) e devem ser elucidados, para que os sujeitos passivos possam atuar em conformidade com a lei, caso haja violação por parte da Administração Tributária perante os legítimos interesses e direitos dos contribuintes. O direito de impugnação tributária, por exemplo, deve ser protegido pela lei. As atuações da Administração Tributária devem também ser conformes à lei, uma vez que os direitos, liberdades e garantias dos cidadãos só são suscetíveis de serem restringidos por lei<sup>3</sup>. Ademais, deve-se legislar uma norma que discipline os contribuintes a exercer os seus direitos de impugnação ou reclamação tributária. Em suma, as impugnações e as reclamações dos contribuintes perante os atos da Administração Tributária são uma exigência constitucional que deve ser densificada por Lei, e só a Lei do Parlamento Nacional a pode definir, prevendo os respetivos meios de impugnação tributária, bem como, definindo os limites e direitos dos contribuintes a atuar contra os atos da Autoridade

---

<sup>2</sup> Cf. Lei n.º 8/2008 de 30 de junho - Lei Tributária.

<sup>3</sup> Cf. artigo 24.º da CRDTL - os possíveis pressupostos da restrição dos direitos, liberdades e garantias só podem ser estatuídos por lei, que deve ter a sua origem no Parlamento Nacional, pois este é o único órgão constitucionalmente competente relativo a esta matéria, segundo o n.º 2 do artigo 95.º da CRDTL. *Vide*, AA. VV., 2011, p. 95 e artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa. Neste assunto *vide* também CANOTILHO & MOREIRA, 2007, p. 381 e ss.

Tributária violadores dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

## **2. Regime fiscal e administração tributária**

Numa visão panorâmica do sistema fiscal de Timor-Leste, temos como ponto de partida o Regulamento n.º 2000/18 da UNTAET, que teve como “base a Lei do Imposto sobre o Rendimento da Indonésia”<sup>4</sup>, o qual estabelece e define as bases do sistema fiscal de Timor-Leste e os seus respetivos regimes tributários. O diploma sofreu várias alterações ao longo da sua vigência, nomeadamente pela Lei n.º 5/2002, de 20 de setembro, encontrando-se hoje revogado, com algumas exceções indicadas no artigo 93.º da Lei n.º 8/2008, de 30 de junho (doravante designada por LT)<sup>5</sup>. Não obstante, observando a vigência do Regulamento n.º 2000/18 da UNTAET as suas respetivas alterações e modificações e até a sua revogação por início da vigência da Lei Tributária, constatamos que ainda não existe uma revogação total do Regulamento, nem o cumprimento integral das exigências do artigo 144.º da CRDTL.

O novo regime fiscal criado pela LT prevê um conjunto de impostos gerais — imposto sobre serviços, imposto seletivo de consumo, imposto sobre vendas, direito aduaneiro de importação, imposto sobre salários, imposto sobre rendimento e

---

<sup>4</sup> Preâmbulo da Lei n.º 5/2002, de 20 de setembro.

<sup>5</sup> A LT vem revogar as normas tributárias existentes anteriormente, isto é, o Regulamento da UNTAET e os demais diplomas disciplinadores dos tributos em Timor-Leste. Sendo assim, a LT não prevê inteiramente todo o sistema tributário e, apesar de revogar toda a legislação anterior, há exceções a essa revogação — vejamos os n.ºs 3 e ss. do artigo 93.º.

imposto sobre o petróleo. Não iremos aflorar neste artigo as disposições especiais sobre o petróleo.

Como referimos, anteriormente, a LT não cumpre todos os requisitos impostos pelo artigo 144.º da CRDTL, pois em nenhum momento são disciplinados os meios de reação do contribuinte, nomeadamente, a reclamação, ou o recurso hierárquico, caso existam (possíveis) violações de interesses e direitos dos sujeitos passivos por atos da Autoridade Tributária<sup>6</sup>. Não se deixa de sublinhar a necessidade de que a lei preveja mecanismos de controlo da boa administração e da legalidade administrativa:

[e]xistindo certos controlos por lei para a defesa da legalidade (...), a lei permite colocar esses controlos simultaneamente ao serviço do respeito pelos direitos ou interesses legítimos dos particulares. (AMARAL, 2017: p. 611).

Estando definidos no Regulamento da UNTAET os processos de impugnação por parte dos contribuintes, mesmo assim, os direitos e interesses destes não estão totalmente garantidos, uma vez que há insuficiência de normas do Regulamento que garantam o processo de recurso – o artigo 69.º do Regulamento n.º 2000/18 define as normas do processo de recuso e os respetivos prazos, mas alude a uma a Direção de Recursos Fiscais e Alfandegários, que tem por competência apreciar os pedidos dos contribuintes, sendo que *“não obstante previsto legalmente, este órgão nunca foi criado e não existe em Timor-Leste”* (SANTOS & FERREIRA 2017: p. 112). Mais, ainda que se entenda que o Regulamento define, embora

---

<sup>6</sup> Cfr. n.º 1 do artigo 95.º da Lei Geral Tributária portuguesa *“o interessado tem direito de impugnar ou recorrer de todo o ato lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos seguindo as formas de processo prescritas na lei”*.

insuficientemente, as normas de impugnação dos contribuintes, a verdade é que o mesmo poderá estar inquinado devido ao princípio da legalidade fiscal.

Os processos definidos no Regulamento n.º 2000/18 são assim insuficientes. Não há definição clara quanto à natureza do recurso hierárquico ali previsto, não se sabendo se terá natureza facultativa ou se será antes uma etapa obrigatória antes do recurso à via judicial. O Regulamento não parece impor tal procedimento, dado que a norma do Regulamento atribui uma margem de opção aos contribuintes de proceder, mas a doutrina entende que *“não é esclarecida pela lei e pode de facto levantar duas interpretações”* (SANTOS & FERREIRA, 2017: 114). É por esta e outras razões que é necessário que o legislador preveja de modo mais completo um sistema de garantias dos contribuintes na LT.

Os meios de impugnação dos atos da Administração Tributária estão igualmente definidos no Regulamento n.º 2000/18 da UNTAET, na parte G, artigos 42.º e seguintes. É apenas neste diploma que se definem algumas das garantias dos contribuintes, contrariamente aos restantes diplomas aprovados pelo órgão legiferante, onde não estão previstas quaisquer garantias dos contribuintes. Em bom rigor, as leis tributárias devem ser tão densas e claras quanto possível, devido à exigência do subprincípio do princípio da legalidade fiscal, isto é, o princípio de reserva material da lei<sup>7</sup>, segundo o qual *“a lei deve estar tão completa quanto possível, devendo contemplar relativamente a*

---

<sup>7</sup> Obviamente o princípio da reserva de lei tem por alcance excluir todos os atos normativos na determinação da *“disciplina jurídica inicial ou substancial das matérias a que a reserva respeita”* — cfr. COSTA, 1997.

*cada imposto toda a matéria reservada com densidade bastante para garantir a segurança dos contribuintes” (SANTOS & FERREIRA, 2017: 44). Assim sendo, é para cumprir o princípio da segurança e da certeza jurídica que se impõe ao legislador criar normas tributárias claras e densas<sup>8</sup>, uma vez que o Estado de Timor é um Estado de Direito<sup>9</sup>, pelo que, se exige que se*

[c]omporte sempre como uma pessoa de bem e que não frustre nunca de modo infundado as expectativas legítimas dos cidadãos, menos ainda as expectativas que assentem na própria lei (VASQUES, 2011: 289).

É assim necessário que o Estado defina as garantias dos contribuintes, através de normas e de um sistema jurídico tão denso e claro quanto possível, uma vez que, no Regulamento n.º 2000/18 da UNTAET, não estão garantidas a densidade e clareza necessárias, tendo o mesmo diploma sido revogado pelo n.º 1 do artigo 93.º, com as ressalvas expressas não só no n.º 3, mas também nos n.ºs 4 e 5<sup>10</sup> do mesmo preceito. Tais exceções não contemplam expressamente a não revogação das normas do Regulamento que prevêem as garantias dos contribuintes. Consideramos assim existir uma espécie de lacuna da LT, devido à ausência da definição das garantias dos

---

<sup>8</sup> O princípio da segurança e da certeza jurídica é um princípio que não é próprio do Direito Fiscal, mas assume a maior importância nesse campo, por as normas incidirem sobre o património dos contribuintes. Além de que nos elementos essenciais dos impostos exige-se a certeza e a clareza da própria norma que define estes elementos para garantir a confiança e segurança dos contribuintes, para nunca frustrar de uma forma infundada as expectativas legítimas do contribuinte – SANTOS & FERREIRA, 2017, p. 46 e também CANOTILHO, 1991, p. 377 e ss.

<sup>9</sup> Artigo 1.º da CRDTL.

<sup>10</sup> Cf. artigo 93.º da LT — a existência da LT revoga todas as normas tributárias vigentes anteriormente, exceto as disposições legais sobre as infrações e sanções, que se mantêm aplicáveis até aprovação de um novo regime.

contribuintes; a LT “*não contém nenhuma norma jurídica*” (Justo, 2017: 340) que discipline as garantias dos contribuintes.

O vazio jurídico dito *supra* é insuscetível de se suprir através das normas previstas no Regulamento da UNTAET, uma vez que, esta lacuna abrange a reserva da lei do princípio da legalidade fiscal. As regras da interpretação dizem-nos que “*o intérprete não deve cingir-se à letra da lei*” — artigo 8.º do Código Civil de Timor Leste<sup>11</sup>. Então, perguntamo-nos: como é que poderão ser aplicadas as normas das garantias do Regulamento? Pensamos que a resposta passará por uma interpretação sistemática das exceções de revogação dos n.ºs 4 e 5 do artigo 93.º da LT. Como estas normas se referem aos procedimentos tributários de cobrança e recuperação do imposto estará tudo incluído nas exceções à revogação. Por outras palavras, a exceção inclui o procedimento desde o “momento zero” até à reação dos contribuintes contra uma atuação da AT.

Não consideramos que as garantias dos contribuintes careçam da criação de um código específico para a sua disciplina, o mesmo é dizer, não sendo necessário criar uma lei em especial apenas para definir estas circunstâncias. E este não é um objeto de regulação leviana, pelo que, no mínimo, o legislador deve prevê-lo na lei tributária. Está latente uma necessidade de prever um conjunto de normas que regularize os atos dos contribuintes na defesa dos seus direitos, para que seja possível garantir o acesso a esses meios, a sua transparência e

---

<sup>11</sup> Todas as atividades de interpretação devem sujeitar-se ao referido artigo, uma vez que são regras gerais para todos os intérpretes aquando a interpretação das leis vigentes no território nacional.

quais os meios impugnatórios e os não impugnatórios e sua utilização adequada.

Sendo certo que, no que toca à atuação dos contribuintes face à Administração Tributária, estamos no âmbito da liberdade de atuação dos mesmos, a verdade é que, quanto ao modo de exercício dessa liberdade, “a previsão tem de constar de acto legislativo”<sup>12</sup> (ALMEIDA, 2017: 387). Só a lei (leia-se do Parlamento Nacional) é que pode definir os meios impugnatórios ou não impugnatórios e estabelecer as balizas de atuação dos sujeitos passivos na reclamação ou impugnação contra atos de Administração Tributária.

Consensualmente tida por inadmissível a *discricionariedade* tributária, as leis tributárias não devem ter a margem de liberdade administrativa, para concretizar as leis tributárias<sup>13</sup>. Estamos aqui no campo da “*exigência da tipicidade*” (VASQUES 2011: 288), relativamente às normas que definem os elementos essenciais, ou seja, a densidade e determinabilidade da lei restritiva deve “*oferece[r] uma medida capaz de: (...) constituir uma norma de actuação para a administração*” (CANOTILHO J. J., 1991: 376). Nos termos do n.º 2 do artigo 144.º da CRDTL, o elemento

---

<sup>12</sup> Cfr. artigo 24.º da CRDTL e sobre este item também AA. VV., 2011, p. 95.

<sup>13</sup> O princípio da legalidade é a base de todos os princípios da atividade administrativa — de gestão pública e de gestão privada, sendo a administração tributária uma atividade de gestão pública do Estado que tem como tarefas gerir as receitas coativas do Estado. No entanto, os atos da Administração Tributária devem também sujeitar-se ao princípio da legalidade, mais concretamente, ao princípio da legalidade administrativa em sentido restrito, que assume hoje uma dupla relevância como preferência da lei e como reserva de lei. No que diz respeito à reserva de lei, esta implica que todos os atos da administração devem ter fundamento no princípio da legalidade. A discricionariedade é inaplicável no âmbito na ausência de normas relativas às garantias dos contribuintes na LT, uma vez que estas estão a coberto do manto da reserva de lei. *Vide* SOUSA, 1994, pp. 81-89.

“*garantia dos contribuintes*” é um elemento essencial na determinação de um imposto e no sistema fiscal como um todo. A definição legal dos “*aspetos favoráveis do imposto impõe-se em nome do princípio da igualdade, da justiça e da transparência fiscal*” (CANOTILHO & MOREIRA, 2007: 1091), pelo que as normas destinadas a disciplinar esta matéria devem ser definidas por lei (do Parlamento Nacional). Tal lei não deve conter conceitos discricionários<sup>14</sup> e a existência desse sistema de garantias dos contribuintes é relevante para melhor salvaguarda da atuação dos mesmos face a atos potencialmente violadores dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos, por parte da Administração Tributária. Por outro lado, esse sistema também garante que as atuações dos contribuintes não ultrapassem os limites dos atos previstos na lei.

### 3. Impugnação administrativa e judicial

Não conformado com um ato praticado pela Administração Tributária, o contribuinte dispõe de dois meios que pode utilizar para repor os direitos e interesses legalmente protegidos que considera terem sido violados<sup>15</sup>. Primeiramente, o ato pode ser impugnado junto do superior hierárquico do autor do ato, para

---

<sup>14</sup> Os conceitos discricionários e indeterminados são proibidos no discurso das normas que disciplinam os elementos essenciais dos impostos. Consequentemente, a Administração Tributária fica impedida de densificar tais conceitos indeterminados ou discricionários que incidam relativamente aos elementos essenciais dos impostos – VASQUES, 2011, pp. 288-289 e CANOTILHO & MOREIRA, 2007, p. 1090 e ss.

<sup>15</sup> O direito de impugnar administrativamente os atos da Administração que violam os direitos e interesses legalmente protegidos é um direito subjetivo protegido pelo princípio da legalidade “*a legitimidade para a invocação dos direitos de informação (...) a legitimidade para a interposição do recurso contencioso*” – SOUSA, 1994, p. 100.

que este o retifique administrativamente<sup>16</sup>. No que concerne a esta via que corre dentro da AT, a “*resolução destas questões é pedida à própria administração fiscal*” (NABAIS, 2016: 342) — é o primeiro meio de impugnação a tomar nota. Em determinadas situações este é um meio de impugnação contenciosa necessário, “*quando a lei especial imponha aos interessados o ónus da sua utilização como condição prévia de acesso à via contenciosa*” (ALMEIDA, 2017: 387). Por este lado, a impugnação contenciosa, é o meio de impugnação judicial aproveitado pelos contribuintes na defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos que são violados pela Administração Tributária<sup>17</sup> “*com fundamento em ilegalidade, contra a liquidação do imposto, as multas aplicadas e demais atos definitivos e executórios*”, neste caso a resolução do litígio decorre junto dos tribunais (RAINHA, 1998: 229).

Na legislação portuguesa há normas que definem quais as garantias impugnatórias e não impugnatórias, face a “*actos em matéria tributária, actos administrativos em matéria tributária e actos administrativos relativos às questões tributárias*” (NABAIS, 2016: 344 e ss.), mais concretamente, na Lei Geral Tributária (LGT) e no Código de Procedimento e do Processo Tributário

---

<sup>16</sup> O direito de reclamação é concedido aos titulares do direito subjetivo, que assim, podem requerer a modificação ou a revogação de ato administrativo que lese certos direitos e interesses daquele titular. Tradicionalmente, este direito de reclamação tem natureza facultativa, não sendo a respetiva utilização prévia um pressuposto para o recurso contencioso — SOUSA, 1994, p. 100.

<sup>17</sup> A impugnação dita contenciosa, caso exista uma violação administrativa que incide sobre um direito, liberdade, ou garantia ou direito fundamental de natureza análoga do cidadão, depende se a lei especial impõe os interessados o ónus da utilização dos meios impugnatórios administrativo, como condição prévia de acesso a via contenciosa, ou não ALMEIDA, 2017, p. 387 e MARTINEZ, 1983, p. 403.

(CPPT). Os atos citados caso “*lesem os direitos ou interesses legalmente protegidos são impugnáveis ou recorríveis nos termos da Lei*”<sup>18</sup>, prevendo-se o recurso à via judicial, caso não se encontre nenhuma solução na reclamação ou no recurso hierárquico.

O que foi reportado nos parágrafos anteriores como idealmente existente não se encontra vertido na legislação timorense, quer na Lei Tributária, quer noutra legislação especial. Devido à sucessão de regulamentos e leis no ordenamento jurídico timorense, é difícil e pouco transparente para o contribuinte perceber qual o meio que deve adotar quando não se conforma com a atuação da máquina fiscal. Tal como é igualmente difícil para a AT apreciar eventuais reclamações ou recursos hierárquicos, desde logo por falta de clareza nos procedimentos a adotar pelo impugnante, que não sabe sequer se esta é ou não uma etapa necessária antes do recurso à impugnação judicial.

Sendo a existência de normas definidoras das garantias dos contribuintes indispensável, “*as próprias garantias devem ser interpretadas conforme a constituição segundo os princípios hermenêuticos geralmente aplicáveis a interpretação das leis*” (MACHADO & COSTA, 2009: 323). Cremos que podemos ter Portugal como referência e modelo para melhorar o sistema fiscal timorense atentas as omissões deste, no que toca à garantia dos contribuintes. Na verdade, não existe nenhuma legislação, em Timor-Leste, com a densidade e profundidade de tratamento de

---

<sup>18</sup> Artigo 9.º da LGT — todos os atos em matéria tributária que lesem os direitos ou interesses legalmente protegidos são impugnáveis ou recorríveis nos termos da lei.

que gozam o CPPT e a LGT. Por isso, consideramos que seria da maior importância qualificar quais os atos impugnáveis e quais os meios de atuação dos sujeitos passivos, definindo os procedimentos e as entidades competentes para responderem aos eventuais lesados<sup>19</sup>.

A LT nada refere quanto às garantias dos contribuintes, quer sejam impugnatórias, como a reclamação, ou o recurso hierárquico, quer sejam não impugnatórias, como os direitos à informação, à audiência prévia, à fundamentação, nem quanto à sua existência, ou quanto aos procedimentos a adotar, criando assim uma situação de incerteza para os contribuintes que sintam afetada a sua esfera de direitos e interesses legalmente protegidos. É urgente e necessário caminhar para um aperfeiçoamento do sistema fiscal e uma maior previsibilidade de situações na lei tributária ou legislações conexas, até para cumprimento dos imperativos constitucionais.

#### **4. Impugnação e reclamação no âmbito da administração tributária de Timor-Leste**

A administração tributária em Timor-Leste cabe à Autoridade Tributária, competindo, por força da lei, à AT

---

<sup>19</sup> Vejam-se a al. a) do n.º 2 do artigo 37.º e o artigo 46.º da lei n.º 13/2017, de 5 de abril, Estrutura Orgânica da Autoridade Tributária, que já prevêem a competência para a resolução de alguns meios de impugnação administrativa.

administrar os tributos cobrados e liquidados em Timor-Leste<sup>20</sup>. No Decreto-Lei n.º 13/2017, de 5 de abril, que estabelece a estrutura orgânica da Autoridade Tributária, há alguns artigos que dizem respeito às reclamações tributárias, mas os mesmos não definem os meios da atuação dos contribuintes, apenas dizem respeito às atuações da AT face às reclamações e às impugnações dos contribuintes. Ora, a alínea a) do n.º 2 do artigo 37.º do referido diploma contém uma referência a *“instruir e acompanhar os procedimentos de reclamação”* e o artigo 46.º do mesmo Decreto-Lei constitui o Gabinete de Recurso e Apoio Jurídico, o qual *“é responsável por apreciar os recursos apresentados pelos contribuintes”*. Ou seja, estes artigos regulam a atuação da AT perante o recebimento de reclamações e outras impugnações, ou mesmo a representação da AT, caso haja uma impugnação contenciosa por parte dos contribuintes, mas nunca é esboçado o procedimento de interposição destes meios de garantia dos contribuintes<sup>21</sup>. Desta forma, os próprios sujeitos passivos não têm certeza quanto aos meios que eles podem

---

<sup>20</sup> Cf. artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 13/2017, de 5 de abril – n.º 1: *“a AT tem como missão administrar e cobrar os impostos, bem como os demais tributos e outras contribuições financeiras a favor do Estado, que lhe sejam atribuídos por lei (...). n.º 2 al. a) assegurar a liquidação, cobrança, e contabilidade dos impostos e outros tributos que a lei lhe incumbe administrar”*. Note-se que, esta missão é definida por Decreto-Lei, uma vez que a cobrança e liquidação não são um elemento essencial do imposto abrangido pelo princípio da reserva de lei – NABAIS, 2016, p. 137 e ss. e SANTOS & FERREIRA, 2017, p. 44.

<sup>21</sup> Vide os artigos 37.º e 46.º do Decreto-Lei n.º 13/2017, de 5 de abril. Este diploma só prevê os meios de atuação do sujeito ativo caso exista impugnação pelos contribuintes, mas nada diz de relevante sobre a atuação dos contribuintes. Também não será este o diploma correto para prever os meios de impugnação dos sujeitos passivos, pois este não provém do Parlamento Nacional. Note-se que, as normas dos artigos *supra* não podem funcionar devidamente para que os contribuintes atuem de acordo com procedimentos vigentes, atenta a inexistência das normas que definam os procedimentos de impugnação (garantias dos contribuintes).

utilizar quando há violação dos seus direitos e interesses e sobre qual o procedimento da reclamação a que devem sujeitar-se, uma vez que, tal procedimento não está tipificado na LT, nem na estrutura orgânica da AT.

Assim, deve haver procedimentos de recurso/reclamação definidos na lei geral tributária, para que a impugnação possa proceder segundo a lei<sup>22</sup>. Devido a esta lacuna, os contribuintes não estão garantidos na LT, podendo concluir-se que não há garantias dos contribuintes no regime fiscal de Timor-Leste, o que pode minar a confiança dos mesmos perante as leis que têm por intuito proteger e garantir os seus legítimos direitos e interesses. Este clima de incerteza pode levar à evasão fiscal, visto que os contribuintes tentam, por todos os meios possíveis, escapar ao pagamento dos impostos, não havendo norma que possa garantir-lhes direitos sobre o seu próprio património.

De facto, uma vez que o imposto incide sobre o património dos sujeitos passivos, em caso de irregularidades ou ilegalidades por parte da AT devem os contribuintes ter toda a liberdade de impugnar ou reclamar contra essa atuação e, em última análise, esta liberdade deve ser garantida pela LT. Ora, dado que as garantias devidas não estão previstas na TL, esse vazio jurídico tem influência na sinceridade e bondade na declaração de impostos, pois (também) por estes motivos os contribuintes

---

<sup>22</sup> Fazemos aqui uma referência à legislação portuguesa, que define claramente os meios de impugnação dos contribuintes, primeiramente com uma definição geral num artigo, depois especificamente para cada tipo dos impostos. Em Portugal, os contribuintes têm toda a liberdade de atuar contra atos administrativos lesivos dos seus direitos e interesses. Na legislação tributária timorense dever-se-á optar por uma solução idêntica à portuguesa, para não prejudicar e violar os direitos dos contribuintes – Cf. n.º 1 do artigo 95.º da LGT – os interessados têm direito de impugnar ou recorrer de todo o ato lesivo dos seus direitos e interesses legalmente protegidos seguindo as formas de processo prescritas na lei.

tentam esconder e escapar-se ao imposto. Não pode existir uma efetiva colaboração entre contribuinte e AT, enquanto inexisterem garantias, sendo certo que a AT faz parte da Administração Pública timorense, pelo que lhe cabe assegurar a participação dos administrados — n.º 2 do artigo 137.º da CRDT. cremos que, se vierem a existir essas garantias e meios efetivos de participação no procedimento tributário, através dos meios não impugnatórios referidos *supra*, os contribuintes serão mais sinceros na sua declaração de impostos e na determinação da matéria coletável, por estas garantias provocarem maior confiança e flexibilidade entre os dois sujeitos, daí podendo haver uma efetiva colaboração entre credor e devedor do imposto e, até mesmo, evitando-se casos de evasão fiscal.

Focando-nos na exigência do n.º 3 do artigo 137.º da CRDTL para que a Administração Pública encontre mecanismos que permitam a efetiva participação dos interessados e aproximar os seus serviços dos administrados, será de refletir que tal exigência é concretizada no Decreto-Lei n.º 32/2008 de 27 de agosto sobre o procedimento administrativo, onde encontramos, além das garantias impugnatórias — artigos 68.º e seguintes —, as etapas de interação entre a Administração Pública e o administrado — vejam-se, a título de exemplo, o artigo 21.º (consulta do processo e passagem de certidões) e o artigo 25.º (dever de notificação). Esta exigência abrange todos os setores da Administração Pública, incluindo a AT. A própria CRDTL compreende a importância da participação dos administrados no procedimento tributário, reforçando a exigência da previsão das garantias dos contribuintes, como elemento

essencial da composição do imposto — n.º 2 do artigo 144.º da CRDTL.

Segundo as regras dos conflitos de normas prevalecerá a norma especial sobre a norma geral e, no caso em que não existam normas especiais aplicam-se as regras gerais. Dado que não existem normas especiais na LT quanto às garantias dos contribuintes e, as que existem estão bastante limitadas na sua operacionalidade, tal como revelado *supra*, não será de aplicar as normas do Decreto-lei n.º 32/2008, de 27 de agosto? Dentro da categoria de “administrados” cabem também os contribuintes. Não será esta a forma possível de suprir tais lacunas?

Embora esta solução pareça bastante tentadora, a nossa resposta terá de ser negativa, uma vez que a legitimidade do Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, é questionável juridicamente. Como já foi abundantemente referido, no que diz respeito ao princípio da legalidade fiscal, as normas que abrangem os elementos essenciais devem provir do Parlamento Nacional e as normas de garantias dos contribuintes são da sua competência reservada — vejam-se conjugados o n.º 2 do artigo

144.º e a alínea p) do n.º 2 do artigo 95.º todos da CRDTL<sup>23</sup>. A supressão da omissão não poderá, assim, ocorrer através da aplicação de normas oriundas de um legislador não competente para a matéria tributária (o Governo).

A solução encontrada, na prática, assenta na aplicação dos artigos 69.º e seguintes do Regulamento n.º 18/2000 da UNTAET (sucessivamente alterado) e padece exatamente da mesma enfermidade que o Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, ou seja, a ausência de legitimidade do emissor das normas. Acrescenta-se até a aparente imitação emergente da referência explícita do n.º 4 do artigo 93.º da LT aos procedimentos relativos à cobrança e à recuperação do imposto, lido nos termos do artigo 8.º do CC. Apenas atendendo à exigência da definitividade vertical do ato tributário se consegue compreender a aplicação diária dos artigos 69.º e seguintes do Regulamento n.º 18/2000 da UNTAET.

Ultrapassar esta inconstitucionalidade por omissão, através da aplicação do Decreto-Lei n.º 32/08, de 27 de agosto, aplicável a toda a Administração Pública, redonda numa outra

---

<sup>23</sup> Neste tópico não é possível encetar uma comparação, sem olhar às especificidades de cada Constituição. No ordenamento jurídico português, onde são aplicadas subsidiariamente as normas do Código de Procedimento Administrativo às matérias que não estão exaustivamente reguladas na legislação tributária, o artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) dita que: “2. Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”. Este artigo tem de ser conjugado com a 1.ª parte da alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º e com a alínea i) do n.º 1 do artigo 227.º da CRP quanto à competência legislativa nesta matéria da Assembleia da República e das Regiões Autónomas. Para uma parte da doutrina, como Casalta Nabais (NABAIS, 2016, p. 138 e ss.) o princípio da reserva de lei *formal* tão só abrange a criação do imposto, enquanto o princípio da reserva de lei *material* alberga todos os outros elementos referidos no n.º 2 do artigo 103.º da CRP. Posição contrária encontramos nos escritos de Gomes Canotilho e Vital Moreira (CANOTILHO & MOREIRA, 2007, p. 1091 e ss.), que fazem uma leitura abarcante a todos os elementos do n.º 2 do artigo 103.º dos artigos 165.º e artigo 227.º da CRP.

inconstitucionalidade e ilegalidade: a falta de legitimidade do Governo para regular esta matéria, especialmente atendendo a que:

[s]egundo o princípio da legalidade fiscal os impostos devem ser criados e disciplinados nos seus elementos essenciais através da lei. E, em obediência a este princípio que a nossa constituição política consagra, as suas lacunas são inintegráveis absolutamente. (JUSTO, 2017: 350).

Estamos, portanto, perante uma lacuna quanto às garantias dos contribuintes, pois não há previsão do respetivo regime na LT, sendo, não obstante, tal previsão absolutamente necessária para garantir a liberdade de atuação dos contribuintes perante os atos da AT lesivos dos seus direitos e interesses, bem como para definir os limites que balizam esta liberdade. Para além disso, uma nova disciplina clara e precisa dar-nos-á a luz para conseguir distinguir os meios de impugnação e classificar os atos, tanto da AT, quanto dos contribuintes, seja uma simples reclamação ou um recurso hierárquico.

## **5. Recomendação: a reforma fiscal**

Através da Resolução do Governo n.º 26/2015, de 5 de agosto, o Estado de Timor-Leste estabeleceu uma comissão que teve por missão reformar as leis tributárias e o sistema fiscal do país, denominada por Comissão da Reforma Fiscal, tendo sido aprovados em Conselho de Ministros, no dia 21 de setembro de 2015, os planos da Comissão para a reforma fiscal no período de 2015 a 2017.

Sendo certo que no plano da reforma fiscal vêm elencadas muitas reformas necessárias, a verdade é que a definição da

política e plano da reforma, diz respeito só aos sujeitos ativos, ou seja, a política da reforma orienta-se apenas para o melhoramento dos sistemas fiscais, com o objetivo de

[a]umentar os impostos domésticos e receitas adicionais, sem efeitos da distorção e gerir as receitas e as despesas de modo eficiente para evitar vazamentos e gastos não produtivos (Mandato e Plano de Comissão de Reforma Fiscal, 2015 a 2017: 4).

A reforma nada diz sobre o melhoramento da legislação tributária em prol dos direitos e interesses dos contribuintes. Respeitosamente, parece-nos que será difícil atingir os objetivos da reforma quando só se procura beneficiar uma parte da relação, olvidando-se que os contribuintes são os embriões da produtividade das receitas tributárias. Contrariando os objetivos da reforma, se não houver melhorias no sistema para garantia dos contribuintes, as receitas tributárias nunca poderão atingir o patamar ideal, pois os contribuintes procurarão por todos os meios escapar-se à tributação que lhes é imposta por um sistema hostil, que não compreendem e no qual não confiam.

Assim, acreditamos que será de primacial importância, no âmbito de uma reforma fiscal totalizante, elevar e integrar as garantias dos contribuintes como objeto necessário, optando-se por reformular a legislação tributária nesse sentido. Se os contribuintes puderem acreditar que estão convenientemente salvaguardados nos seus direitos e interesses legítimos, tenderão a confiar mais no sistema, o que trará benefícios para a coleta da Fazenda, assim como para a boa realização dos comandos constitucionais.

## 6. Conclusão

A LT contém uma lacuna em matéria de garantias dos contribuintes, uma vez que não contém (designadamente) nenhum artigo que discipline os atos e os meios de impugnação por parte dos contribuintes. Tal lacuna só pode ser suprida mediante alteração ou reformulação da LT pelo Parlamento Nacional, pois esta matéria encontra-se submetida ao âmbito da reserva da lei, tanto material, como formal. Não obstante, a existência de normas disciplinadoras das garantias dos contribuintes é extremamente importante para um melhor funcionamento do sistema fiscal.

A quase impossível operacionalização das regras do Regulamento da UNTAET, combinadas com a nova estrutura orgânica da AT, leva a que o contribuinte se sinta perdido quando necessita de atuar. A própria AT está manietada na sua atuação, uma vez que não pode haver uma *“sujeição do contribuinte a deveres ou prestações não fixados por Lei”* (TEIXEIRA, 1979: 231).

Uma reforma do sistema fiscal é, assim, indispensável e resulta, desde logo, de uma exigência constitucional, conforme previsto no n.º 2 do artigo 144.º da CRDTL. Cumpre ao legislador ordinário executar cabalmente os preceitos da nossa Lei Fundamental, devendo, por isso, garantir e disciplinar a liberdade de impugnação de atos tributários por parte dos contribuintes. Por conseguinte, dever-se-ão distinguir os meios de impugnação administrativa e judicial facilitando o controlo e a apreciação dos atos de impugnação dos contribuintes, de acordo com os procedimentos definidos na lei.

Em suma, a previsão de um sistema tendente a disciplinar as garantias dos contribuintes na legislação tributária é de extrema importância para assegurar a melhoria do sistema fiscal, em especial para melhor legitimar as atuações da AT e para melhor orientar a sua potencial impugnação por parte dos contribuintes na defesa dos seus direitos e legítimos interesses.

### **Bibliografia**

- AA. VV. (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. (P. Bacelar Vasconcelos, Ed.) Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho.
- ALMEIDA, Mário Aroso de (2017). *Teoria Geral do Direito Administrativo* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2017). *Curso do Direito Administrativo* (4.ª ed.). Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, & MOREIRA, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J. J. Gomes (1991). *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.
- COSTA, J. (1997). «O enquadramento constitucional do direito dos impostos em Portugal : a jurisprudência do Tribunal Constitucional». In Jorge Miranda (org.) *Perspectivas constitucionais: nos 20 anos da Constituição de 1976* (Vol. 2, pp. 397- 427). Coimbra: Coimbra Editora.

- JUSTO, A. Santos (2017). *Introdução ao Estudo do Direito* (3.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina.
- MACHADO, Jonatas E. M., & COSTA, Paulo Nogueira da (2009). *Curso de Direito Tributário*. Coimbra: Coimbra Editora.
- MARTINEZ, Pedro Soares (1983). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.
- NABAIS, José Casalta (2016). *Direito Fiscal* (9.<sup>a</sup> ed.). Coimbra: Almedina.
- RAINHA, José H. P. Rato (1998). *Impostos de Macau*. Macau: Fundação Macau - Universidade de Macau Faculdade de Direito.
- SANTOS, Rui Botica, & FERREIRA, Hugo Pinheiro (2017). *Direito Fiscal Timorense*. Díli: Timor Editora.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de (1994). *Lições de Direito Administrativo*. Lisboa: Dislivro.
- TEIXEIRA, António Braz (1979). *Princípios de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.
- VASQUES, Sérgio (2011). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.

## Aspetos jurídicos do regime duodecimal em Timor-Leste

*Guido Lopes<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente trabalho versa sobre o impacto do regime duodecimal em Timor-Leste, propondo-se a analisar quais as necessidades do país quando vive sem orçamento geral do Estado aprovado dentro dos trâmites temporais normais. Consideramos ser este um tema da maior relevância para a dialética do sistema de Finanças Públicas de Timor-Leste. Assim, a análise é composta por quatro (4) partes: na primeira tratamos o conceito do orçamento geral do Estado, incluindo as suas categorias de despesas, bem como os princípios jurídicos orientadores da sua preparação, aprovação e execução; na segunda parte abordamos a questão principal, isto é, o regime duodecimal, a sua natureza e o seu enquadramento jurídico, incluindo a sua preparação, aprovação, execução e vigência; num terceiro momento analisamos a sucessão de regimes de duodécimos, desde 2018 até ao presente; por fim, apresentaremos as nossas conclusões.

**Palavras-chave:** (1) orçamento geral do Estado; (2) regime duodecimal; (3) execução orçamental; (4) execução do regime de duodécimos.

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Em 2019, foi *Junior Legal Professional* no Gabinete Jurídico do Ministério da Educação de Timor-Leste. Presentemente, é Oficial Jurídico no Instituto do Petróleo e Geologia, I. P. Colaborou, ainda, no segundo número da Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

## **Introdução**

As finanças públicas de um país são muito importantes para a realização dos planos de desenvolvimento, quer para o financiamento das atividades do Estado, quer para o funcionalismo público (funcionamento da máquina do Estado - Administração Pública) e, ainda, para a satisfação das necessidades públicas sociais dos cidadãos. No entanto, para uma satisfação eficaz, eficiente e rigorosa dessas necessidades, é essencial observar os quadros legais existentes que regulam e que refletem Timor-Leste como um Estado de Direito de acordo com o artigo 1.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (adiante designada CRDTL). A questão que nos propomos tratar é, pois, a seguinte: aquando uma situação em que o país não aprova o orçamento do Estado para um novo ano financeiro, ainda que saibamos que cada orçamento se dedica a um só ano, como é que o país funciona? Como é que garante a satisfação das necessidades públicas?

A solução encontra-se no quadro legal, designadamente na Lei do Orçamento e Gestão Financeira, Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro (doravante designada LOGF) a qual determina que, quando o país está sem orçamento geral do Estado, ou seja, quando ainda não houve aprovação do documento para o novo ano, o Governo pode prever uma dotação orçamental temporária para garantir o seu funcionamento, nos termos do artigo 31.º da LOGF.

Timor-Leste vive uma situação de incerteza política há três anos, e, conseqüentemente, tem vindo a recorrer a dotações

orçamentais temporárias para financiamento da atividade governativa, uma vez que se têm verificado atrasos sucessivos na aprovação do orçamento geral do Estado. Tal situação tem um grande impacto no desenvolvimento no país, traduzindo-se em dificuldades acrescidas para o Estado atingir os seus objetivos, o qual se vê obrigado a sobreviver sem ter um orçamento que financie os seus programas e planos de desenvolvimento.

### **1. O orçamento geral do Estado**

Antes de avançarmos no regime jurídico-orçamental, importa ter uma ideia do que são finanças públicas. Assim, *finanças públicas* é uma expressão que designa toda situação que se relaciona com a cobrança de receitas e a realização das despesas com o objetivo de corresponder às necessidades económicas (MARTINS, 2018: 15). Para um melhor entendimento, Sousa Franco dividiu finanças públicas em três sentidos: (i) *em sentido orgânico*, que se refere ao conjunto de órgãos do Estado que têm atribuições para gerir os recursos económicos, a fim de corresponder a determinadas necessidades públicas; (ii) *em sentido objetivo* alude à atividade em que o Estado, através do seus órgãos, utiliza bens financeiros para a satisfação de determinadas necessidades sociais; e (iii) *em sentido subjetivo* compreende as regras e princípios da disciplina científica que regulam a atividade financeira do Estado na satisfação das necessidades públicas que lhe são atribuídas (FRANCO, 2001 *apud* Martins, 2018: 15). Portanto, por *finanças públicas* deve entender-se a atividade financeira do Estado através dos seus órgãos (o setor público-administrativo) para realizar as despesas

e cobrar as receitas, com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas sociais.

Teoricamente, o orçamento geral do Estado é constituído por três elementos: o primeiro é o elemento *económico* - a previsão de uma gestão do orçamento que se refere aos planos financeiros a serem realizados; o segundo elemento é o *político*, na medida em que as previsões dos planos financeiros e a gestão orçamental têm sempre de obter autorização política pelo representante legítimo do povo, e. g. o Parlamento Nacional; e o último elemento é o *jurídico* traduzindo-se na gestão orçamental e execução dos planos financeiros que devem seguir as regras e os instrumentos jurídicos de contabilidade (FRANCO, 2015: 337). Assim, o orçamento geral do Estado é uma previsão de despesas e de receitas e, por outro lado, é um instrumento financeiro que prevê o montante das despesas a serem realizadas e o montante das receitas a serem cobradas num ano financeiro (MARTINS, 2018: 207). Também pode ser definido como um conjunto de toda a atividade financeira que necessita de dinheiro público, mas pode ser visto como uma previsão económica ou de planos financeiros de receitas e despesas do Estado para o período de um ano (FRANCO, 2015: 336). Por conseguinte, entendemos que o orçamento do Estado é uma previsão da atividade financeira do Estado composta por uma previsão das despesas e receitas de cada órgão do Estado para o período de um ano.

Usualmente, o orçamento geral do Estado timorense divide-se em várias categorias, designadamente o capital de desenvolvimento, o capital menor, os salários e vencimentos, os

bens e serviços e as transferências públicas<sup>2</sup>. A categoria do capital de desenvolvimento é uma cabimentação orçamental que se destina a financiar as despesas das infraestruturas de custo maior e os investimentos estratégicos que na sua previsão vão dar retornos financeiros. A categoria de capital menor é uma cabimentação orçamental destinada a despesas de apoio ao serviço público, como a aquisição de automóveis, motorizadas, etc., com a finalidade de facilitar o funcionamento dos serviços públicos. A cabimentação orçamental de salários e vencimentos está alocada às despesas, como as retribuições mensais dos serviços prestados por todos os trabalhadores da Administração Pública. Nos bens e serviços, o orçamento é designado para as despesas com os materiais de apoio à máquina do Estado, como as compras ou aquisições de papel, computadores, mesas, cadeiras, etc. E, por último, as transferências públicas são uma categoria orçamental, cuja finalidade é diferente das outras, porque se destina a infraestruturas básicas, mas através de parcerias entre entidades públicas e também entre entidades públicas e entidades privadas, com o objetivo de evitar que os serviços sejam centralizados nos serviços públicos. Esta categoria é normalmente chamada de subvenções públicas.

O orçamento geral do Estado está consagrado no artigo 145.º da CRDTL, cujo n.º 1 impõe que o orçamento discrimine de modo eficiente e eficaz as despesas e as receitas e evite as dotações com natureza secreta. Acresce que a lei que dita a preparação, a execução e a gestão do orçamento geral do Estado - LOGF - é aprovada pelo Parlamento Nacional, e

---

<sup>2</sup> Vide a título de exemplo a lei do orçamento geral do Estado para 2018 - Lei n.º 2 /2018, de 27 de setembro, na sua alínea a) do artigo 1.º.

contempla vários princípios jurídicos que orientam a preparação, a elaboração e a execução dos orçamentos gerais do Estado timorenses.

O primeiro princípio mencionado na lei é o *princípio da anualidade* - artigo 3.º da LOGF. Segundo este princípio, o orçamento do Estado tem uma duração ou vigência anual, mas pode ser elaborado com uma perspetiva plurianual para as despesas de infraestruturas ou de grandes projetos de longa duração, de acordo com os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo. A lei também determina que o ano financeiro coincide com o ano civil. Todas as dotações orçamentais caducam no dia 31 de dezembro, ou seja, as atividades anuais planeadas, que embora cabimentadas não se realizem até 31 de dezembro, caducam imediatamente, como prevêm os n.ºs 6 e 7 do artigo 3.º da LOGF.

Por sua vez, o *princípio da unidade ou universalidade*, consagrado no artigo 4.º da LOGF, impõe que a preparação, elaboração e execução do orçamento de todos os serviços do Estado, bem como dos serviços dos fundos autónomos devem estar num único documento, ou seja, num só orçamento, e proíbe a sua feitura em múltiplos mecanismos para escapar à autorização política e à transparência na execução (FRANCO, 2015: 350). Também, as receitas devem ser previstas unicamente no orçamento geral do Estado, estando proibida a sua previsão noutros instrumentos, com o objetivo de dificultar o seu conhecimento por parte do órgão executor e do seu controlo (MARTINS, 2018: 209).

Já o artigo 5.º da LOGF dita o *princípio de não compensação*. Este é uma parte do princípio da discriminação orçamental, que exige que o orçamento do Estado não contemple valores líquidos, mas antes de forma bruta, pois todas as despesas e as receitas devem ser inscritas e não há um orçamento destinado a compensar as perdas ou os ganhos na sua execução. Proíbe também que nos planos de despesas inscritas se faça qualquer dedução para cobrir as atividades que não estão inscritas, isto é, para outra natureza, exceto nos termos da lei — veja-se o n.º 1 do artigo 5.º da LOGF. Uma outra parte do princípio da discriminação orçamental está inscrita no artigo 6.º LOGF — o *princípio da não consignação*. Este princípio decreta que a cobrança de receitas deve ser utilizada para a cobertura das despesas que estão inscritas no orçamento. O princípio exige ainda que a elaboração do orçamento seja conjunta. Porém, nas situações em que as receitas são oriundas da própria produção artística comunitária, por relação contratual, ou por subsídio ou donativos e por imposição legal, admite-se que possam cobrir despesas não inscritas no orçamento — n.º 2 do artigo 6.º da LOGF.

O *princípio da especificação* determina que a elaboração do orçamento deve especificar, de forma suficiente, as receitas previstas e as despesas a fixar. De outra forma, exige que a elaboração do orçamento de todos os setores públicos individualize as despesas e receitas, de acordo com plano de atividades e programas, segundo o n.º 1 do artigo 7.º da LOGF.

O artigo 8.º da LOGF contempla o *princípio do equilíbrio orçamental*. Este princípio ordena que a previsão orçamental deve estabelecer os recursos necessários para cobrir todas as

despesas inscritas. Por outro lado, impõe que o orçamento de todos os setores públicos revele a previsão das receitas efetivas que podem cobrir despesas inscritas, almejando-se um orçamento equilibrado, onde as receitas efetivas permitem cobrir suficientemente as despesas efetivas (MARTINS, 2018: 220).

Exige-se, também, que a elaboração e execução do orçamento seja baseada na eficiência e na eficácia, com o objetivo de assegurar recursos para as gerações vindouras — conforme dita o *princípio da equidade intergeracional* mencionado no artigo 9.º da LOGF. Impõe-se ainda, que não podem ser previstos gastos excecionalmente penosos no presente, sem haver uma perspetiva futura, como nos contratos plurianuais ou no investimento público, que possuem efeito multiplicador, os encargos da dívida pública e o financiamento do sector empresarial do Estado, as pensões de reforma, etc., os quais têm benefícios e aproveitamentos futuros (MARTINS, 2018: 220).

O oitavo princípio referido é o *princípio da publicidade*. O artigo 11.º da LOGF proclama a exigência de que o orçamento de todos os setores públicos seja publicado, para o conhecimento de todos os cidadãos, como um pressuposto da eficácia da ideia de autorização e consentimento para a realização das despesas e para a cobrança das receitas. Consequência desta exigência é a publicação obrigatória da lei do orçamento geral do Estado e do decreto de execução no *Jornal da República*.

Por último, regista-se o *princípio da sujeição ao plano oficial de contabilidade pública*, conforme indica o artigo 10.º da LOGF. O orçamento do setor público está sujeito ao plano oficial de

contabilidade pública. No entanto, pode estar ainda sujeito a outros meios financeiros de boa gestão, desde que permitidos pela lei. Portanto, a aplicação deste princípio permite fornecer informações relativas à situação financeira do Estado, no âmbito da sua tomada de decisões na execução orçamental, e também fornecer informações para o cálculo da contabilidade nacional (MARTINS, 2018: 226).

Depois dos princípios, importa dissecar o conteúdo do orçamento. De acordo com o artigo 22.º da LOGF, o orçamento geral do Estado deve incluir:

- a) [i]nformação geral sobre o orçamento; b) [u]m plano com as dotações das despesas e as previsões das receitas; c) [i]nformação sobre o ativo e o passivo (...) e p) [o]utras informações consideradas relevantes pelo Governo.

Além disso, o orçamento do Estado também deve enunciar a entidade responsável pela dotação orçamental, bem como a categoria de despesas e as dotações correspondentes a despesas obrigatórias de montante certo conhecidas à data da apresentação do orçamento do Estado, nos termos do artigo 23.º da LOGF.

Quanto à iniciativa, cabe ao Governo elaborar a proposta do orçamento geral do Estado, como previsto no n.º 1 do artigo 145.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 115.º da CRDTL. A proposta de lei do orçamento deve seguir a forma de articulado, do mesmo modo que as outras leis, sendo ainda composta por tabelas orçamentais — designadamente:

- a) [t]abela I, estimativa das receitas a serem cobradas; b) [t]abela II, as dotações do orçamento geral do Estado; c) [t]abela III, órgãos autónomos que são parcialmente financiados por receitas

próprias dentro do orçamento geral do Estado. (Artigo 28.º da LOGF).

De acordo com os artigos 25.º e 29.º da LOGF, podem ainda ser adicionadas outras tabelas devidamente aprovadas no articulado.

Anualmente, o Governo deve submeter a proposta de lei do orçamento geral do Estado até ao dia 15 de outubro, salvo nas situações de demissão do Governo, tomada de posse de um novo Governo e o termo da legislatura. Nestas situações, o Governo pode apresentar a proposta de lei do orçamento noutra data de acordo com o artigo 30.º LOGF. Depois da submissão da proposta de lei do orçamento geral do Estado ao Parlamento Nacional e da sua promulgação pelo Presidente da República, cabe ao Governo a sua execução. Normalmente, para a execução do orçamento geral do Estado, a lei impõe que o Governo deve estabelecer um regulamento para a sua execução — *Decreto de Execução*<sup>3</sup>.

## 2. Regime duodecimal

Quando o regime duodecimal entra em vigor num período orçamental, as dotações orçamentais só podem ser utilizadas para as despesas de continuação e para assegurar o funcionalismo público, por outras palavras, para garantir o funcionamento da máquina do Estado. Este período orçamental não vai abranger os novos planos de atividade financeira que necessitam de uma nova previsão orçamental.

---

<sup>3</sup> E. g. o decreto de execução do orçamento geral do Estado para o ano 2018 — Decreto do Governo n.º 9/2018, de 8 de outubro.

Juridicamente o regime dos duodécimos tem por base o artigo 31.º da LOGF<sup>4</sup>, nos termos do qual, aquando da não aprovação do orçamento geral do Estado no fim do ano, ou quando ainda não existe orçamento aprovado no início de janeiro do novo ano financeiro, o Governo recorre a dotações orçamentais temporárias para garantir o seu funcionamento. Estas dotações orçamentais temporárias só financiam as despesas durante o período de um mês, pois a dotação orçamental original é dividida em 12 meses, resultando daí a dotação mensal possível em regime de duodécimos. Como refere o artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 janeiro, sobre a execução do regime duodecimal para 2020, a dotação orçamental duodecimal é fixada mensalmente de acordo com as verbas inscritas nas tabelas orçamentais da lei do orçamento geral do Estado para 2019, incluindo as alterações feitas durante a sua execução.

A vigência desse período orçamental temporário não tem prazo fixo, nem máximo, antes funciona até à aprovação de um novo orçamento geral do Estado para o ano financeiro. Com a aprovação do novo orçamento, as dotações orçamentais

---

<sup>4</sup> Artigo 31.º da LOGF: No caso do Orçamento não entrar em vigor no início do ano financeiro, o Governo pode recorrer a dotações orçamentais temporárias para continuar a sua actividade, desde que: a) Cada dotação orçamental deve ser para cobertura de uma despesa por um período não superior a um mês; b) Qualquer dotação orçamental seja efectuada nos termos do presente artigo não exceda um doze avos (1/12) da dotação orçamental para o mesmo fim, prevista na Lei do Orçamento do ano anterior. 2- As dotações orçamentais efectuadas nos termos do presente artigo caducam com a entrada em vigor da nova lei do orçamento e todas as despesas relacionadas com as aquelas, são integradas no Orçamento do ano financeiro em curso”.

duodecimais caducam automaticamente, de acordo com o n.º 2 do artigo 31.º da LOGF<sup>5</sup>.

A execução do orçamento em duodécimos segue regras próprias de execução aprovadas pelo Governo, mas sempre tendo em conta o decreto de execução do orçamento geral do Estado, pois a vigência deste é prorrogada como previsto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Cabe ao Ministério das Finanças a preparação da dotação temporária, enquanto departamento governamental responsável pelas finanças públicas, como previsto no artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 14 /2018, de 17 de agosto, que estabelece a orgânica do VIII Governo Constitucional. Antes do Ministério das Finanças submeter as dotações temporárias a Conselho de Ministros, cada serviço do setor administrativo público tem de fazer identificação do *cash balance* total no final do mês (e. g. no dia 31 de março de 2019, ou 31 de janeiro de 2020) como base para a projeção da dotação orçamental dos meses seguintes, de acordo com a circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01<sup>6</sup>. Assim, a dotação orçamental temporária para cada mês é preparada pelo Ministério das Finanças, submetida a Conselho de Ministros para aprovação e após esta aprovação, o Governo aprova um decreto de execução e uma circular para orientar a execução da dotação orçamental temporária de todos os serviços públicos sem receitas próprias, ou fundos

---

<sup>5</sup> Vide também n.º 2 do artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro.

<sup>6</sup> Fazemos referência ao regime de duodécimos de 2020, porque quase todas as circulares do Ministério das Finanças de 2018 e 2019 de orientação do exercício do regime duodecimal são idênticas.

autónomos<sup>7</sup>. Segundo a Circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01 e os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro, o período orçamental temporário permite financiar todas as categorias de despesas orçamental que têm natureza mensal (gastos só até um mês), salvo a categoria de despesa de capital menor. Pode o setor público administrativo celebrar novos contratos, não previstos no orçamento de Estado anterior, desde que sirvam para garantir o funcionamento do serviço público de acordo com circular do Ministério das Finanças.

### **3. A sucessão do regime duodecimal em Timor-Leste**

Timor-Leste vive em regime duodecimal desde 2018. Em 2018, a não aprovação do programa do VII Governo Constitucional e a consequência da não apresentação por parte deste Governo do orçamento geral do Estado determinaram a entrada em regime de duodécimos. Logo no início desse ano, o VII Governo recorreu aos duodécimos através do Decreto n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Este decreto dispunha que, durante o período de vigência do regime duodecimal, a sua fixação seria mensal, devendo ter em consideração o orçamento geral do Estado de 2017, pois as dotações utilizadas deviam corresponder a 1/12 dos valores inscritos nas tabelas fixadas no orçamento e de acordo com a classificação orgânica, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º e do artigo 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro, sobre a execução orçamental em regime duodecimal.

---

<sup>7</sup> Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro, em especial os n.ºs 3 e 4 do artigo 3.º e a circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01.

Assim, durante o período de duodécimos, em 2018, o Governo fixou mensalmente o valor do orçamento para financiar as atividades durante o período de um mês (e. g. mês de janeiro). Esta fixação mensal devia observar as despesas do orçamento de um mês do ano anterior ou do orçamento geral do Estado de 2017, ou podia basear-se no mês anterior, já em regime de duodécimos, após a entrada da execução do orçamento em duodécimos (e. g. no mês de fevereiro de 2018 podiam basear-se nos gastos e despesas do mês de janeiro de 2017). Em consequência disto, no início de janeiro de 2018, o Governo previu uma dotação orçamental temporária no total de 114 milhões para o mês de janeiro. Porém, neste período de duodécimos de 2018, a execução acabou por ser diferente da inicialmente prevista, porque o novo Governo apresentou novas figuras e novos Ministérios e a sua execução devia refletir não só as tabelas II do anexo I da lei do orçamento geral do Estado para 2017 — Lei n.º 13/2016, de 29 de dezembro —, mas também adaptar-se à orgânica do VII Governo Constitucional, nos termos do artigo 5.º Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Este período de duodécimos não abrange as despesas, cujas fontes de financiamento não sejam a receita geral do Estado, as despesas inscritas para todo o Governo, as despesas que se referem às transferências para as Embaixadas e outras representações diplomáticas destinadas ao pagamento de dívidas relacionadas com assistência médica no exterior e referentes à compra de medicamentos para o Serviço Nacional de Saúde, o que inclui as despesas para os salários e vencimentos e bens e serviços da Região Administração Especial de Oecusse - Ambeno (RAEOA) e das Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Timor-Leste (ZEESM), de acordo

com o artigo 6.º Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Portanto, estes tipos de despesas não estão sujeitos às limitações do orçamento duodecimal.

Durante o período de duodécimos, os saldos dos serviços públicos que ainda existiam e eram necessários para as suas atividades, careciam de autorização pelo Ministério das Finanças para serem utilizados e, quando resultava um excedente, o mesmo Ministério podia notificar o Banco Central para transferir e integrar o mesmo na Conta Geral do Estado, nos termos do artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. A assunção de novos compromissos anuais era permitida quando as despesas a serem liquidadas mensalmente não excedessem os limites do duodécimo previsto para cada mês, nos termos prescritos no artigo 8.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro. Quanto às alterações orçamentais, estas eram admissíveis, desde que dentro da mesma categoria com natureza de contrapartida — artigo 9.º do Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro.

Foi este o regime que vigorou até à formação do VIII Governo Constitucional, após as eleições legislativas antecipadas de 2018. O orçamento geral do Estado foi apresentado em agosto, aprovado em setembro pelo Parlamento Nacional e promulgado a 27 de setembro de 2018 pelo Presidente da República, sendo que nesse momento cessou o regime duodecimal até então em vigor.

Um segundo período de execução orçamental em duodécimos chegou no início de 2019, devido a um primeiro veto do Presidente da República e da promulgação tardia do

orçamento geral do Estado para 2019 (Lusa, 2019). Por conseguinte, no início do mês de janeiro de 2019, o Governo recorreu novamente à execução orçamental em regime duodecimal. Nesta altura, o Conselho de Ministros aprovou o Decreto do Governo sobre a execução do orçamento duodecimal – Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Este novo decreto governamental exigia que o Ministério das Finanças preparasse orientações e emitisse circulares que regulassem o exercício e a utilização das dotações orçamentais de todos os serviços públicos administrativos, de acordo com o n.º 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Também este Decreto do Governo veio ao encontro do previsto no artigo 31.º da LOGF. A dotação orçamental temporária devia ser fixada mensalmente de acordo com as dotações inscritas no orçamento geral do Estado de 2018, incluindo as alterações efetuadas durante a sua execução, *vide* o artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Com isto, a dotação orçamental temporária, em 2019 para o mês de janeiro ascendeu a um total de 71,88 milhões de dólares (Lusa, 2019). Igualmente, neste período, a utilização das dotações orçamentais temporárias devia basear-se nas tabelas orçamentais existentes e nas classificações orgânicas, nos termos do artigo 4.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Os serviços público-administrativos podiam utilizar o saldo existente, depois da autorização do Ministério das Finanças, assim como este Ministério podia notificar o Banco Central de Timor-Leste para efetuar transferência para a conta geral do Estado dos saldos excedentes dos serviços público-administrativos – artigo 5.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Durante a vigência deste regime duodecimal, as alterações orçamentais

foram permitidas, sem quaisquer outros limites, desde que respeitassem e seguissem as regras do artigo 38.º da LOGF<sup>8</sup> como determina o artigo 6.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro.

As despesas realizadas durante o regime duodecimal em 2019 foram integradas nas despesas do orçamento geral do Estado para 2019, de acordo com o artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro. Estas regras vigoraram apenas até ao dia 7 de fevereiro de 2019, data da promulgação pelo Presidente da República do orçamento geral do Estado para 2019, pelo que no dia 8 de fevereiro de 2019 iniciou-se a execução do orçamento geral do Estado e cessou a vigência do regime duodecimal, como dita o artigo 31.º da LOGF. Em suma, este período destacou-se pela sua duração temporal diminuta, ao contrário do anterior (janeiro a setembro de 2018), onde as questões de financiamento do Estado foram mais exigentes para garantir o mínimo de normalidade no funcionamento do Estado.

O terceiro período do regime duodecimal decorre até à presente data, devido à retirada da proposta de lei do orçamento geral do Estado para 2020 pelo VIII Governo Constitucional, em

---

<sup>8</sup> O artigo 38.º da LOGF determina: 1 - É da competência do Governo a alteração do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira de um Ministério ou Secretaria de Estado, desde que o montante da transferência não exceda os 20% da dotação orçamental a partir da qual o montante é transferido. 2 - A transferência a partir das dotações orçamentais atribuídas aos serviços referidos no número anterior carece de autorização do Ministro das Finanças. 3 - São proibidas transferências de fundos da categoria orçamental de capital de desenvolvimento para qualquer outra categoria orçamental. 4 - São proibidas transferências de fundos da categoria orçamental de salários e vencimentos para qualquer outra categoria orçamental. 5 - Compete ao Governo as transferências de verbas do orçamento dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira entre diferentes capítulos, ou seja, entre Direções do mesmo Ministério”.

dezembro de 2019, e a não aprovação pelo Parlamento Nacional de uma nova proposta a 17 de janeiro de 2020. Com isto, no início de janeiro, o Governo recorreu imediatamente à execução orçamental por duodécimos, aprovando o Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Neste decreto, à semelhança do que acontecia nos anteriores, a dotação orçamental foi fixada mensalmente de acordo com o orçamento geral do Estado para 2019, incluindo as alterações feitas durante a sua execução — artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. As dotações utilizadas em 2020 devem corresponder às verbas fixadas nas tabelas do orçamento e respeitar as classificações orgânicas e refletir a tabela II do orçamento geral do Estado para 2019, nos termos dos artigos 4.º e 5.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. Os saldos dos serviços do setor público, durante o período de regime de duodécimos podem ser utilizados, mas com a autorização do Ministério das Finanças, assim como, estes quando excedentes, pode o mesmo Ministério notificar o Banco Central para os transferir para a Conta Geral do Estado — artigo 6.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro.

Para as alterações orçamentais ocorridas durante a vigência do regime duodecimal devem as mesmas seguir as regras definidas na LOGF e as do decreto de execução do orçamento geral do Estado para 2019, conforme determinado no artigo 7.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro. E, por fim, é de sublinhar que o exercício e a execução em duodécimos do orçamento, em 2020, devem ser orientados pelo Ministério das Finanças e regulados por circulares emitidas pelo mesmo (cfr. n.ºs

3 e 4 do artigo 3.º do Decreto do Governo n.º 1/2020, de 15 de janeiro).

### **Conclusão**

Em síntese, o regime duodecimal é um modo de execução orçamental previsto e estabelecido na LOGF, compreendendo dotações orçamentais de natureza temporária, mensal e limitadas na sua execução, por necessidade de funcionamento normal da Administração Pública e de todo o Estado. O principal objetivo deste regime é assegurar que o país, quando não tem um orçamento geral do Estado aprovado, continue a funcionar, e que este funcionamento se baseie numa previsão de despesas aprovada anteriormente pelo Parlamento Nacional, ainda que para um período anterior.

Como tal, é necessário respeitar as seguintes condições: a previsão da dotação orçamental temporária não pode exceder 1/12 da dotação prevista no orçamento anterior; e apenas servirá para cobertura das despesas não superior a um mês — n.º 1 do artigo 31.º da LOGF. Ademais, é uma previsão mensal do orçamento: para cada mês deve sempre ser previsto um montante para despesas, sendo que as despesas do mês seguinte têm de ter uma nova previsão.

A execução deve seguir as regras da LOGF, do decreto de execução preparado pelo Governo e ainda as circulares do Ministério das Finanças que desenham as regras mais práticas.

Por fim, os duodécimos servem tão só para garantir a atividade do Estado em geral, evitando-se os gastos irregulares

na utilização de dinheiro público pelos órgãos do Estado. Procura-se, assim, garantir o controlo de forma rigorosa e eficiente da atividade financeira do Estado na satisfação das necessidades públicas e sociais dos cidadãos, de acordo com as regras jurídicas existentes para garantir o país como um Estado de Direito.

### **Bibliografia**

MARTINS, Maria d'Oliveira, 2018. *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 3.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.

FRANCO, António L. de Sousa, 2015. *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, volumes I e II, 4.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.

### **Legislação**

Lei n.º13/2009, de 21 de outubro, Orçamento e Gestão Financeira, Jornal da República, série I, n.º 37, Díli.

Decreto do Governo n.º 1 /2020, de 15 de janeiro, sobre a execução do orçamento em regime duodecimal de 2020, Jornal da República, série I, n.º 3, Díli.

Decreto do Governo n.º 1/2019, de 16 de janeiro, sobre a execução do orçamento em regime duodecimal, Jornal da República, série I, n.º 2, Díli.

*e-BLJ*, Ano 3 (2020), n.º 4

Decreto do Governo n.º 1/2018, de 12 de janeiro, sobre a execução orçamental em regime duodecimal, Jornal da República, série I, n.º 2 A, Díli.

Circular do Ministério das Finanças n.º 02/VII/GMF/2020-01.

## **Assédio Moral (*mobbing*) no ordenamento jurídico de Timor-Leste**

*Helena Basília M. M. Dias Ximenes*<sup>1</sup>

*“Nunca é tarde para aprender, mas é sempre tarde para se arrepender”*

David Mandati Dias Ximenes (meu querido Pai)

**Resumo:** O presente artigo pretende abordar a temática do assédio moral, ou *mobbing*, no ordenamento jurídico de Timor-Leste, com o intuito de dissecar um problema que ocorre frequentemente e que é transversal a todas as profissões. Queremos, ainda partilhar conhecimento com os leitores, particularmente os timorenses, de modo a saberem como reagir ou atuar perante uma conduta abusiva (gesto, palavra, atitude), que constitua uma prática persecutória reiterada atentatória dos seus direitos e da sua dignidade, seja como cidadãos, seja como trabalhadores.

**Palavras-chave:** (1) trabalhador; (2) ambiente de trabalho; (3) relação jurídica de trabalho; (4) igualdade e não discriminação; (5) responsabilidade.

---

<sup>1</sup> A autora é Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Atualmente, é Mestranda (2.º ano) no Mestrado em Direito dos Contratos e da Empresa na Escola de Direito da Universidade de Minho. Anteriormente, ocupou o cargo de Secretária Executiva da Ministra da Justiça do VII Governo Constitucional de Timor-Leste e foi Professora Assistente de Direito Comercial e das Sociedades na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

## **Introdução**

Conceptualmente considerado, o assédio moral traduz-se num ato discriminatório que se dá no ambiente particular de cada pessoa, enquanto o *mobbing* configura um ato incómodo e degradante que ocorre no mundo profissional. O tratamento jurídico entre os dois termos é equivalente, havendo diferenças apenas no uso e aplicação dos termos. No mundo moderno, centrado numa sociedade evoluída e cada vez mais competitiva, a coexistência de ideias e abordagens divergentes, geradas pela competitividade, determina, por vezes, o surgimento de formas de tratamento inadequadas e injustas, que deixam para trás o respeito à dignidade do outro. Por sua vez, ocorre também a utilização de meios coercivos para conquistar o melhor desempenho quantitativo (*mala fide*). Empiricamente, uma das consequências desta prática consiste no crescimento da taxa de desemprego, já que, quando uma pessoa sofre um certo nível de pressão, quer seja física, quer seja psicológica, será difícil superá-la, devido à má experiência de estar num ambiente inseguro e coercivo, eventualmente até violento. É nessa circunstância que surge o denominado assédio moral ou *mobbing*, uma forma de violência psicológica contra o trabalhador que poderá prejudicar a saúde (elevado *stress*) e até levar à perda da vida (suicídio).

### **1. Constituição da República Democrática de Timor-Leste**

O assédio moral ou *mobbing* é uma conduta vedada pelo princípio de igualdade de tratamento, compreendendo comportamentos que colocam o trabalhador numa situação

desfavorável e desigual, os quais podem causar prejuízos inesperados ao trabalhador. O trabalhador é evidentemente um ser humano, pelo que o seu estatuto e a sua dignidade são protegidos constitucionalmente, tal como vem consagrado no artigo 1.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (doravante designada CRDTL). A dignidade da pessoa humana, como um dos fundamentos do “*Estado de direito democrático*” (VASCONCELOS, 2011: 20), determina a proibição de qualquer forma de violação da dignidade humana.

A proteção da dignidade de pessoa humana está igualmente consagrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, doravante designada DUDH, mais concretamente no seu artigo 7.º, proclamando que:

Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Assim, os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes da lei e devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos termos do artigo 23.º da CRDTL.

Estão também previstos no artigo 16.º da CRDTL os princípios da igualdade e da universalidade. A aplicação destes princípios exige uma proteção adequada para todos os cidadãos no que concerne aos seus direitos fundamentais. Qualquer conduta humana que não respeite o aludido preceito é absolutamente vedada, porque o valor da dignidade humana é

indiscutível. Em suma, a integridade moral e física das pessoas é inviolável. Entretanto, o aludido preceito

[a]grega dois princípios gerais em matéria de direitos fundamentais: o princípio da universalidade, segundo o qual todas as pessoas, pelo simples facto de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres, e o princípio da igualdade, segundo o qual todas as pessoas são iguais perante a lei, não podendo ser privilegiadas ou desfavorecidas, em função de condições subjetivas como a raça, o sexo ou a religião. (VASCONCELOS, 2011: 68).

No artigo 16.º da CRDTL não se trata só da inibição de discriminações, mas também da proteção dos cidadãos perante atos discriminatórios, tal como acontece no artigo 17.º da mesma Lei Fundamental que se ocupa também da igualdade e da não discriminação.

A base fundacional de ambos os princípios acima aludidos é o respeito pela dignidade de pessoa humana, enunciado no n.º 1 do artigo 1.º da CRDTL, nos termos do qual a vontade popular e a dignidade da pessoa humana são os fundamentos do Estado de direito e democrático. Este preceito constitucional reconhece a igualdade de todos os seres humanos, vedando qualquer tipo de discriminação.

Existem outros direitos constitucionalmente consagrados inerentes à dignidade da pessoa humana, nomeadamente o direito à vida (artigo 29.º), o direito à liberdade, segurança e integridade pessoas (artigo 30.º), o direito à honra e à privacidade (artigo 36.º), etc. Todos estes princípios encontram-se protegidos constitucionalmente e consideram-se como direitos fundamentais dos cidadãos.

## **2. Igualdade e não discriminação no âmbito do assédio moral**

No que concerne à igualdade e à não discriminação no domínio laboral é perentório referir o princípio da igualdade de tratamento, de acordo com o qual todos os trabalhadores devem ser tratados de forma adequada, justa e sem discriminação, nomeadamente, por razões ligadas à raça, idade, orientação sexual, deficiência, religião, etc. Como explica Leitão,

[u]m dos princípios fundamentais de Direito do Trabalho é o princípio da igualdade, do qual resulta a proibição de comportamentos discriminatórios por parte do empregador. (LEITÃO, 2016: 174)

Por meio deste princípio visa-se impedir qualquer ato discriminatório que possa prejudicar a vida do trabalhador. O princípio da igualdade tem, assim, como intuito garantir os direitos do trabalhador, para que não haja qualquer violação de tratamento, quer física, quer psicológica. Além disso, existem alguns comportamentos ofensivos que não são permitidos, evidenciadores do propósito de criar um ambiente hostil ao trabalhador, nomeadamente sob a forma de assédio, quer sexual (coação física), quer moral (coação psicológica).

Nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da Lei do Trabalho, Lei n.º 4/2012, de 21 de fevereiro (doravante designada LT):

[e]ntende-se por assédio todo o comportamento indesejado que afete a dignidade de mulheres e homens ou que seja considerado ofensivo, sob a forma verbal, não verbal ou física, ou que crie um ambiente de trabalho intimidativo, hostil, humilhante e desestabilizador à pessoa assediada.

Ou seja, assédio será neste contexto um comportamento indesejável de carácter ativo ou omissivo, decorrendo com

frequência (prática reiterada), cujo propósito é o de prejudicar a profissão do trabalhador. No fundo é uma perseguição à integridade moral. Se for o contrário (comportamento desejado), não se poderá falar de assédio moral ou *mobbing*.

O assédio pode ter natureza *sexual* (coação) ou *moral* (hostil). Segundo Leitão,

[o] assédio de coação implica que o assediador constringe a vítima à realização de comportamento de natureza sexual, ameaçando-a com consequências desfavoráveis para a sua situação profissional ou com a promessa de benefícios, caso se submeta comportamentos (LEITÃO, 2016: 177).

Este tipo de assédio tem um carácter concreto (conduta física ou verbal) de natureza sexual. A vítima sofre uma coação física, um ato absolutamente ofensivo, porque viola os direitos fundamentais de uma pessoa, paralelos ao direito à vida. Pelo mesmo autor,

[n]o assédio de ambiente hostil não existe uma solicitação concreta de favores sexuais ao trabalhador, mas o facto de os comportamentos acima descritos serem realizados no ambiente de trabalho leva a que o trabalhador se sinta ofendido e humilhado na sua personalidade, o que implica que as condições de trabalho vêm a afetar o seu bem estar psicológico (LEITÃO, 2016: 177).

O princípio de igualdade está previsto no n.º 1 do artigo 6.º da LT, que refere que

Todos os trabalhadores, homens e mulheres, têm direito a igualdade de oportunidade e de tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e capacitação profissionais, às condições de trabalho e à remuneração.

Assim, é inibida qualquer forma de discriminação, seja ela direta (tratamento menos favorável comparando com outro

trabalhador) ou indireta (convicção de cada um, por exemplo por diferente orientação sexual) a qualquer trabalhador, nos termos do n.º 2, do mesmo artigo. As formas de discriminação, por exemplo, no caso de maus-tratos, poderão ter como consequências várias formas de debilidades físicas ou psíquica.

Há alguns casos de assédio moral no âmbito de discriminação de forma indireta, a qual pode surgir, por exemplo, em virtude da incapacidade de um familiar (pode ser por doença mental ou deficiência). Esta conduta contende com os princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação no ambiente laboral, e pode levar o trabalhador a sofrer por ato que não tem nada a ver com a sua profissão, devido a formas de tratamento hediondas e mexericos repetitivos, o que pode causar pressão psicológica. No limite, estas circunstâncias podem levar o trabalhador a desistir do seu trabalho.

De seguida, vamos analisar com mais detalhe a natureza e o objeto do assédio moral *mobbing*.

### **3. Assédio Moral ou *Mobbing***

Como enfatiza Leitão,

[n]a esfera laboral, o *mobbing* representa (...) a perseguição movida a um trabalhador, através da reiteração de comportamentos hostis, humilhantes e persecutórios, destinados a perturbá-los emocionalmente e, em última instância, levá-lo a abandonar o trabalho (LEITÃO, 2016:179)

Etimologicamente, a palavra inglesa *mobbing* deriva do verbo *to mob*, que se traduz por maltratar, humilhar, etc. Todas estas palavras se aplicam a uma realidade que decorre frequentemente no ambiente laboral, patente em atos lesivos

(maus-tratos) que levam um trabalhador a tornar-se uma vítima assediada.

O empregador e o trabalhador devem respeitar os seus direitos e deveres mútuos conforme consagrado no n.º 1 do artigo 19.º da LT, segundo o qual

[o]s empregadores e os trabalhadores devem respeitar e fazer respeitar as leis e os acordos coletivos que lhes sejam aplicáveis e colaborar para a obtenção de níveis elevados de produtividade de empresa e na promoção humana e social do trabalhador.

Remete o aludido preceito para dois artigos — 20.º e 21.º da LT — sobre os direitos e deveres das partes. Ainda, segundo o n.º 1 do artigo 35.º da LT, que também salienta os deveres gerais do empregador:

[o] empregador é obrigado a assegurar aos trabalhadores condições dignas de segurança, higiene, e saúde no trabalho, quer estejam relacionados com o trabalho, quer ocorram durante o trabalho, e reduzindo ao mínimo as causas dos riscos inerentes ao ambiente de trabalho.

Conceptualmente, o *mobbing* só ocorre no ambiente do trabalho, enquanto o assédio moral pode ocorrer quer no âmbito do trabalho (assédio profissional: *mobbing*), quer fora dele. Em todo o caso, os conceitos são semelhantes, já que têm o mesmo objetivo. O *mobbing* ou assédio moral tem como propósito violar a dignidade do trabalhador, por meio de tratamentos hediondos e inadequados, podendo levar a uma grande desmotivação no trabalho, e o efeito destas condutas lesivas pode provocar perturbações mentais do trabalhador.

Com Cunha,

[e]ntende-se (...) por ambiente de trabalho, o conjunto de condições, influências e interações materiais, culturais,

psicológicas e morais de várias ordens onde normalmente se desenvolvem as atividades laborais. (CUNHA, 2017: 7).

Normalmente,

[o] assédio moral ou mobbing passa por provocar o isolamento da vítima de entre os outros colegas do trabalho, instituir tratamentos discriminatórios, fazer solicitações de extremo perfeccionismo em relação ao seu trabalho, criticar a sua personalidade ou a sua atuação na vida privada (LEITÃO, 2016: 179).

Quando nos referimos à personalidade, estamos a referir-nos aos comportamentos ou atitudes de cada pessoa e o direito que essa pessoa adquire (direito de personalidade). Segundo Leitão, “[o] primeiro direito de personalidade do trabalhador é o direito à sua integridade física e moral” (LEITÃO, 2016: 148). A lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral, nos termos dos artigos 67.º a 78.º do Código Civil de Timor-Leste (doravante designado CCTL), aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de setembro. Alguma jurisprudência portuguesa<sup>2</sup> esclarece que o assédio moral pode ser de natureza discriminatória ou não discriminatória. O assédio moral discriminatório é aquele em que o comportamento indesejado e com efeitos hostis se baseia em qualquer fator discriminatório que não o sexo – *discriminatory harassment* –, enquanto o assédio moral não discriminatório surge

[q]uando o comportamento indesejado não se baseia em nenhum fator discriminatório, mas pelo seu caráter continuado e insidioso,

---

<sup>2</sup> Optámos por citar jurisprudência portuguesa por não se conhecer jurisprudência timorense que verse sobre o mesmo assunto.

tem mesmo os efeitos hostis, almejando, em última análise, afastar o trabalhador da empresa — mobbing<sup>3</sup>.

Quer isto dizer que a existência do *mobbing* não depende do cariz discriminatório do ato, quer ocorra por razões ligadas à raça, à orientação sexual, à cultura, à identidade, etc., da vítima. Por exemplo, tal pode acontecer por causa de ciúmes no ambiente laboral e pode ter por intenção (dolo) estragar e humilhar o trabalhador, através dessa conduta ofensiva, sendo o objetivo principal do lesante a não existência (exclusão) total do trabalhador no seu emprego.

Como explica Leitão,

[o] mobbing pode classificar-se em vertical, consoante seja realizado ao longo da cadeia hierárquica ou horizontal, se os executores são colegas de trabalho, ou combinado, se revestir as duas modalidades. O mobbing vertical pode ainda ser descendente, se os perseguidores são superiores hierárquicos da vítima, ou ascendente, se são seus subordinados. Para além dos agentes, têm ainda relevância os *side mobbers*, que embora não participantes no assédio, assistem como espetadores passivos à conduta hostil, contribuindo assim para a lesão da vítima. (LEITÃO, 2016:180).

Mesmo que não atuem diretamente, os *side mobbers* contribuem para a mesma intenção, que é a de excluir o trabalhador (vítima assediada) do seu emprego. De acordo com Noronha,

[no] mobbing horizontal — mais comum — os executores são os próprios colegas de trabalho, [pelo que o mobbing] encontra-se associado ao medo de perder o emprego, à pressão para a produção a baixo custo, mas com qualidade, conduzindo, não

---

<sup>3</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 3 de julho de 2013, Rel. Jorge Manuel Loureiro, Proc. 236/11.9TTCTB.C2, disponível em: <http://www.dgsi.pt>.

raras vezes, à ocultação de doenças e à prestação do trabalho com dores e sofrimento dissimulado. (NORONHA, 2014: 37).

Finalmente, o *mobbing combinado* pode, muitas vezes, ter sido acordado entre a cadeia hierárquica e os próprios colegas de trabalho que acabam por criar o mal-estar no local de trabalho. Apesar de no assédio moral, ou *mobbing* não haver necessariamente uma coação física, mesmo assim, o efeito do aludido comportamento leva a vítima (trabalhador) a sofrer frequentemente humilhações, lesões, perturbações, perda de autoconfiança, maus-tratos, ou ofensas, e, podendo a acumulação dessas situações originar um grande trauma difícil de recuperar, incluindo distúrbios mentais. Deste modo, o assédio moral no trabalho não se confunde com o stress,

[a]inda que este possa, por vezes, ser um instrumento de prática daquele), nem com uma relação profissional dura (por exemplo: em virtude de uma chefia muito exigente e pouco cordata mas não visa esfacelar a integridade moral de ninguém), nem sequer com um mero e isolado episódio mais violento (designadamente, um incidente ou uma discussão particularmente intensos mas sem sequelas<sup>4</sup>.

Ao contrário, o *mobbing* traduz uma violência que frequentemente ocorre com má-fé (diminuir a resistência do trabalhador assediado), com a intenção de prejudicar psicologicamente a vítima (diminuir a resistência do trabalhador assediado) e, potencialmente, causar um dano ou uma lesão irreparável.

De acordo com Santos,

---

<sup>4</sup> Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 3 de julho de 2013, Rel. Jorge Manuel Loureiro, Proc. 236/11.9TTCTB.C2, disponível em: <http://www.dgsi.pt>.

[a] consideração do assédio enquanto tutelador da dignidade da pessoa humana no âmbito da relação laboral logra funcionar como cláusula geral, suficientemente ampla para acolher as manifestações do fenómeno dignas de tutela mas não sendo igualmente vaga que permita uma interpretação absolutamente discricionária pelo que, no nosso entendimento, deve afirmar-se expressamente que o assédio moral se destina a tutelar de modo direto e imediato a dignidade da pessoa humana no seio da relação laboral. (SANTOS, 2016: 239).

#### **4. Regime da prova em consequência de assédio moral ou *mobbing***

Nas palavras de Leitão,

[o] *mobbing* é causa de vários tipos de danos, patrimoniais e não patrimoniais. Entre os danos patrimoniais encontra-se a lesão da profissionalidade, causada pelo isolamento do trabalhador ou pela sua não progressão na carreira, bem como as despesas causadas pela necessidade de apoio médico ou psicológico. Entre os danos não patrimoniais encontram-se a dor e sofrimento causados pela humilhação e perseguição a que o trabalhador é sujeito, e ainda as doenças físicas ou psíquicas possa contrair, podendo mesmo em casos extremos o assédio moral causar a morte do trabalhador por suicídio. (LEITÃO, 2016: 180-181).

Note-se que, em função do regime do ónus da prova, compete ao trabalhador assediado demonstrar que existe mesmo uma conduta indesejada ou ofensiva, para que haja responsabilidade do assediante. Portanto, a existência de prova será mesmo pertinente para assegurar a sua posição, como vítima de assédio moral (*mobbing*).

De acordo com Júlio Gomes a única prova à qual o trabalhador poderá recorrer é habitualmente a testemunhal, pese embora, em alguns casos mais raros, se possa socorrer da prova documental (NORONHA, 2014: 104). Mesmo assim, não é fácil

produzir provas (testemunhal e documental), sobretudo a testemunhal, pois mesmo que alguns trabalhadores saibam a cronologia do caso, não raras as vezes nenhum deles vai arriscar a sua empregabilidade. Aliás, em algumas situações, eles até são cúmplices do empregador (*side mobbers*) ou o agressor é o superior hierárquico de todos eles (*mobbing* vertical descendente). Portanto, produzir provas do comportamento indesejado no ambiente laboral será difícil, mas não quer dizer que seja impossível. Sobre essa mesma dificuldade de provar a conduta ilícita, Redinha salienta que “o assédio se pode dissolver num contínuo de atos aparentemente anódinos” (REDINHA, 2007: 169-171).

Como já tínhamos mencionado, o *mobbing* não se baseia em nenhum fator discriminatório, mas destaca-se pelo seu carácter continuado e insidioso, e, pelos efeitos hostis que lhe estão associados. Porém, a distinção entre os dois termos (assédio moral discriminatório e não discriminatório) não está consagrada em nenhum momento no ordenamento jurídico timorense. Assim, entendemos que há uma insuficiência normativa na legislação timorense, nomeadamente na definição de assédio moral, a qual seria muito útil para clarificar as circunstâncias em que o assédio se verifica, clarificação essa que seria fundamental para identificar condutas abusivas e combater o fenómeno aqui descrito. Na verdade, a lei do trabalho timorense é muito escassa e inconveniente para assegurar proteção ao trabalhador perante qualquer ato abusivo. Por ora, cabe à vítima o ónus de fazer prova dos factos constitutivos do direito alegado. Não obstante, o empregador (assediante) também tem direito de fazer uma contraprova, ou seja, evidenciar

que o tratamento não assenta em qualquer fator de discriminação, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º da LT.

## **5. Responsabilidade civil em consequência do assédio moral ou *mobbing***

Recorrendo à definição jurídica formulada por Prata:

[a]lguém incorre em responsabilidade civil quando se constitui na obrigação de indemnizar outrem por danos que lhe cause, quer esses danos decorram da inexecução de uma obrigação (responsabilidade contratual ou obrigacional), quer da violação de um direito subjetivo não creditício ou de uma norma legal destinada a proteger interesses alheios (PRATA, 2018; 505).

A responsabilidade civil pode ser classificada em responsabilidade por culpa (*responsabilidade subjetiva*), pelo risco (*responsabilidade objetiva*) e, por último, responsabilidade por factos lícitos (*responsabilidade por intervenções lícitas*). Entre as três classificações acima mencionadas, as mais adequadas ao caso do assédio moral ou *mobbing* são: a responsabilidade por factos ilícitos (artigos 417.º e ss. do CCTL) e a responsabilidade pelo risco (artigos 433.º e ss. do CCTL). Porém, no presente trabalho, iremos abordar apenas a responsabilidade por factos ilícitos.

Dentro do instituto da responsabilidade civil estão incluídas duas modalidades com aplicações distintas — extracontratual e contratual. As duas modalidades podem surgir relacionadas com o assédio moral ou *mobbing*. A primeira versa sobre a violação ilícita do direito de outrem (direito absoluto), através de condutas que podem danificar, ou prejudicar os interesses alheios. Essa modalidade não tem nada a ver com um contrato celebrado entre

ambas as partes (contrato sinalagmático) ou negócio unilateral. A responsabilidade civil subjetiva é também considerada como a responsabilidade por factos ilícitos, aquiliana ou delitual. Por seu turno, a responsabilidade civil contratual é derivada do incumprimento do contrato ou pela infração de algumas obrigações tipificadas no contrato, quer bilateral, quer unilateralmente. É também considerada como responsabilidade obrigacional.

### **5.1. Responsabilidade por factos ilícitos (subjetiva)**

Segundo o n.º 1 do artigo 417.º do CCTL:

[a]quele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação.

A aludida responsabilidade pode emergir da conduta lesiva (comportamento indesejado) praticada por um empregador (assediante) contra o trabalhador (vítima assediada) no âmbito de assédio moral ou *mobbing*. O aludido preceito tem como objetivo proteger os direitos subjetivos da vítima contra quaisquer agressões, quer física, quer psicológica (moral). Por seu lado, o artigo 732.º do CCTL menciona que “o *devedor que falta culposamente ao cumprimento da obrigação torna-se responsável pelo prejuízo que causa ao credor*”. O primeiro preceito refere-se à responsabilidade extracontratual ou aquiliana e o segundo corresponde à responsabilidade contratual ou obrigacional.

Nesta medida, pode surgir responsabilidade extracontratual quando o empregador, com dolo ou mera culpa, violar o direito

absoluto (à vida ou à integridade física ou moral) do trabalhador e houver dano psicológico do trabalhador no ambiente laboral. Note-se que é inadmissível qualquer cláusula no contrato que permita que haja agressão moral. E, mesmo que tal se encontre contratualmente previsto, tal cláusula será sempre nula, pois viola preceitos legais imperativos.

A responsabilidade obrigacional ou contratual surge quando as obrigações que nascem por vontade das partes ou estabelecidas na lei não são cumpridas por alguns sujeitos jurídicos, neste caso o empregador. No âmbito da responsabilidade contratual (obrigacional) são de sublinhar alguns preceitos nomeadamente: (i) quando uma das partes desrespeitar culposamente os seus deveres mútuos previstos no n.º 1 do artigo 19.º na LT, será responsável pelo prejuízo que causar à outra parte - n.º 2 do referido preceito ; (ii) nos termos do n.º 1 do artigo 34.º da LT, “*o trabalhador tem direito a prestar trabalho em condições dignas de segurança, higiene e saúde as quais devem ser assegurados pelo empregador*”; (iii) o n.º 1 do artigo 35.º da LT refere que

[o] empregador é obrigado a assegurar aos trabalhadores condições dignas de segurança, higiene e saúde no trabalho, prevenindo os acidentes e os perigos resultantes do trabalho, que estejam relacionados com o trabalho, que ocorram durante o trabalho, e reduzindo ao mínimo as causas dos riscos inocentes ao ambiente do trabalho.

Assim, nestes casos há responsabilidade civil contratual do empregador perante o trabalhador. A mesma pode levar à rescisão por iniciativa própria do trabalhador, conforme os números 1 e 4 do artigo 49.º da LT, bem como originar um direito de indemnização, sem prejuízo da necessidade de instauração do

devido processo judicial para apurar as responsabilidades civil e criminal do empregador ou seu representante. Para que haja indemnização em caso de responsabilidade civil subjetiva, extracontratual (aquiliana), ou contratual é obrigatório preencherem-se os cinco pressupostos da responsabilidade civil subjetiva (aquiliana ou extracontratual): facto voluntário; ilicitude; culpa; dano enexo de causalidade. Caso sejam preenchidos os pressupostos da responsabilidade civil subjetiva há lugar a uma indemnização do empregador ao trabalhador. A indemnização referida no n.º 4 do artigo 49.º da LT é calculada nos termos do artigo 55.º, tendo o trabalhador o direito ao dobro dos valores indicados naquele artigo. No n.º 7 do mesmo artigo excepciona-se o caso de o tribunal declarar improcedente a justa causa invocada pelo trabalhador, caso em que o empregador tem direito a ser indemnizado pelos prejuízos causados.

Mediante as duas modalidades da responsabilidade civil, em que regime jurídico se considera fundado numa situação do assédio moral ou *mobbing*?

Ora, como explica Santos,

[a] doutrina maioritária inclina-se para a qualificação do dever indemnizatório da entidade empregadora, proveniente de atos do assédio moral, como tendo por base uma situação da responsabilidade contratual: independentemente de circunstância de se encontrarem subjacentes direitos absolutos e ainda que, para alguns, essa situação admita o recurso à tutela extracontratual, a existência de um vínculo contratual conduzem á aplicabilidade daquele regime jurídico. (SANTOS, 2016: 298).

Decorre daqui que, quando um trabalhador assediante viola ilicitamente os direitos de um trabalhador assediado, sendo óbvio que não é possível enquadrar este comportamento na responsabilidade por via contratual, pois não há nenhuma relação

obrigacional entre as partes, é aí admitido o recurso à responsabilidade extracontratual por violação de um direito absoluto, oponível *erga omnes*.

A LT nada prevê sobre a prescrição do regime indemnizatório, pelo que é necessário recorrer à regra geral. As duas modalidades de responsabilidade civil têm o seu próprio regime de prescrição. Na responsabilidade obrigacional (contratual) recorre-se ao artigo 300.º do CCTL, no qual se consagra o prazo ordinário - “o *prazo ordinário de prescrição é de vinte anos*”. O trabalhador deve exercer o seu direito no prazo comum estabelecido, uma vez que decorrido esse prazo o devedor tem a faculdade de recusar o cumprimento da prestação, ou de se opor, por qualquer modo, ao exercício do direito prescrito, segundo o n.º 1 do artigo 295.º do CCTL. Todavia,

[a] situação diversa ocorre no pedido indemnizatório formulado por trabalhador assediado contra trabalhador assediante. Nesta situação, não existindo qualquer relação contratual e filiando-se o ilícito na violação de direitos absolutos, a tal obrigação de indemnização é aplicável o regime de prescrição comum a que se encontra sujeita a responsabilidade aquiliana. Assim, é aplicável ao assédio moral o prazo de prescrição de três anos referente ao direito à indemnização (SANTOS, 2016: 432),

estando previsto no n.º 1 do artigo 432.º do CCTL.

## **6. Responsabilidade penal ou criminal em consequência do assédio moral ou *mobbing***

Além da responsabilidade civil, pode verificar-se também responsabilidade criminal em relação à

[v]iolação culposa dos direitos e garantias do trabalhador estabelecidos na lei, no contrato de trabalho ou no acordo coletiva; e também as ofensas à integridade física ou moral, liberdade, honra ou dignidade do trabalhador, praticados pelo empregador ou por seu representante (Artigo 49.º, n.º 3, al. a) a c) e n.º 4 da LT).

O artigo 12.º do Código Penal de Timor-Leste (de ora em diante designado CPTL), versa sobre a responsabilidade criminal, vem indicado que

[a] responsabilidade criminal pelas infrações previstas neste Código cabe às pessoas singulares e é intransmissível. 2) As pessoas coletivas só respondem criminalmente pelas infrações previstas neste Código ou em legislação especial quando e nas condições que a lei expressamente a consagrar.

Nos termos da lei penal, a ação do empregador só é punível criminalmente quando este age com dolo ou com negligência nos casos especialmente previstos na lei — artigo 14.º do CPTL. Portanto, “*age com dolo quem, representando um facto que preenche um tipo de crime, atuar com intenção de o realizar*”, de acordo com o n.º 1 do art.º 15.º do CPTL.

Naturalmente, a conduta lesiva praticada por empregador no contexto do assédio moral ou *mobbing* exige dolo ou intencional, quando o empregador age com a intenção e com a frequência de querer prejudicar ou intimidar a vida do trabalhador no ambiente laboral até que o trabalhador abandone o emprego, ou em casos mais agudos leve ao suicídio. Note-se que, quando o ato de perseguição do trabalhador resulta no seu suicídio, a moldura penal eventualmente aplicada será agravada, porque o prejuízo aqui é a vida de uma pessoa (vítima assediada).

Um dos preceitos do CPTL que poderá determinar a existência de responsabilidade criminal emergente de assédio moral ou *mobbing* é o artigo 124.º do CPTL, nos termos do qual é punido com pena de prisão de 15 a 30 anos aquele que pratica:

(...) f) [t]ortura, entendida como o ato que consiste em infligir dor ou sofrimento, físico ou psicológico, grave, a pessoa privada da liberdade ou sob controlo do agente; (...) h) [p]erseguição, entendida como a privação do gozo de direitos fundamentais, em violação do direito internacional, a um grupo ou coletividade que possa ser identificado por motivos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, de sexo ou em função de outros motivos universalmente reconhecidos como inaceitáveis no direito internacional, ou (...) k) [o]utros atos desumanos de carácter semelhante que causem intencionalmente grande sofrimento, ferimentos graves ou afetem a saúde mental ou física.

O aludido preceito tem conexão com a natureza do assédio moral ou *mobbing*, quando o intuito seja o de provocar com frequência terror psicológico ao trabalhador de tal forma que este trabalhe com tanta pressão e perturbação (perda da autoconfiança), para que no fim decida abandonar o seu emprego.

Poderá haver responsabilidade civil emergente de crime. O n.º 1 do artigo 104.º do CPTL alude a que

[a] indemnização de perdas e danos emergentes de um crime é obrigatória e oficiosamente apurada e arbitrada pelo tribunal sempre que tiverem sido apurados e quantificados os danos, salvo se o lesado nos termos da lei processual penal declarar que pretende deduzir o pedido em separado.

De acordo com o n.º 2 do mesmo preceito “*os pressupostos e o cálculo de indemnização regulam-se pelas normas de direito civil*”.

## Conclusão

Chegamos ao fim do nosso excuro e estamos agora em condições de concluir os ensinamentos expostos ao longo deste artigo.

O assédio moral ou *mobbing* no trabalho é um tema essencial para o ordenamento jurídico e para a sociedade timorense, na medida em que contende com o princípio da dignidade da pessoa humana, direito fundacional para o nosso Estado de Direito. Não esqueçamos que o *mobbing* situa-se no plano dos comportamentos indesejados, que ocorrem no ambiente do trabalho, diferente do assédio moral, que também pode ocorrer fora deste, nomeadamente, no lar e na escola. O princípio da igualdade de tratamento, princípio fundamental no Direito do Trabalho, visa proteger todos os trabalhadores, de modo a que estes não sejam prejudicados nos seus direitos como trabalhadores, e protegendo-os de qualquer conduta de terceiros que possa violar os seus direitos. Este princípio tem como intuito assegurar a proteção jurídica dos trabalhadores e o tratamento não discriminatório e imparcial dos mesmos, isto é, vedando qualquer ato discriminatório, nomeadamente, em razão da raça, religião, orientação sexual, deficiência, etnia, etc., estando previsto nos artigos 23.º e ss. da CRDTL.

No assédio moral ou *mobbing* cabe à vítima alegar o comportamento indesejado que foi praticado pelo assediante (que pode ser superior hierárquico, ou colega de trabalho da vítima). Sendo da vítima o ónus da prova, recorre-se à regra geral, prevista no n.º 1 do artigo 342.º do Código Civil.

Infelizmente, cremos que a Lei do Trabalho de Timor-Leste tem uma postura muito fraca, quer na prática, quer na teoria, especialmente nas disposições gerais que tratam a igualdade e a não discriminação no ambiente laboral, no âmbito da proteção da vítima assediada de *mobbing*, podendo considerar-se que está demasiado incompleta para poder assegurar devidamente os direitos do trabalhador. Note-se, por exemplo, que não está prevista em nenhum preceito legal a proibição do assédio. Assim, consideramos ser urgente uma reforma da Lei n.º 4/2012, de 21 de fevereiro para segurança e estabilidade profissional, física e emocional de todos os trabalhadores.

Completada a presente exposição, aguardamos com grande expectativa a reforma da Lei do Trabalho, para que os mais vulneráveis no ambiente laboral não continuem a sofrer maus-tratos praticados pelo seu superior, empregadores e/ou colegas de trabalho.

### **Referências bibliográficas**

- CUNHA, João Tobias (2017). *Assédio Moral no Âmbito das Relações Laborais*. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa.
- LEITÃO, Luís Menezes (2016). *Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.
- MATROCA, Marco (2012). *Responsabilidade Civil, Dano, e Regime da Responsabilidade*. Lisboa: FDUNL.
- NAMORA, Nuno Manuel Cerejeira Matos (2014). *Assédio Moral ou Mobbing, Soluções de Iure Condendo*. Porto: Universidade Portucalenses Infante D. Henrique.
- PRATA, Ana (2018). *Dicionário jurídico*. Coimbra: Almedina.

REDINHA, Maria Gomes Redinha (2007). *Assédio moral ou Mobbing no Trabalho, I Congresso Nacional de Direito de Trabalho*. Coimbra: Almedina.

SANTOS, Pedro Miguel Barrambana (2016). *Do Assédio Laboral*. Coimbra: Almedina.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar (coord.) (2011). *Constituição Anotada da RDTL*. Braga: Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho.

### **Jurisprudência**

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 3 de julho de 2013, Rel. Jorge Manuel Loureiro, Proc. 236/11.9TTCTB.C2, (acedido em 20 de maio de 2020), disponível em: <http://www.dgsi.pt>.

## A proteção da honra do Chefe do Estado no ordenamento jurídico timorense

*Jorge Gonçalves*<sup>1</sup>

**Resumo:** Ao nível da proteção do bem jurídico “honra”, bem jurídico complexo, a República Democrática de Timor-Leste, ao contrário de outros regimes legais que lhe estão próximos, optou pela proteção deste bem apenas no plano da jurisdição civil, designadamente ao nível da proteção dos direitos de personalidade. Em Timor-Leste, ao Presidente da República, tal como aos membros dos restantes órgãos de soberania, não é conferida especial proteção à sua honra enquanto Chefe do Estado<sup>2</sup>.

**Palavras-chave:** (1) Chefe do Estado; (2) honra; (3) injúria; (4) difamação; (5) direito ao bom nome.

### 1. Introdução

O Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP) adotado e aberto à assinatura, ratificação e adesão pela

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito e Mestre em Administração Pública pela Universidade do Minho e Pós-Graduado no Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública, pelo Instituto Nacional de Administração, I. P. Foi coordenador da Unidade Funcional da Secretaria do Conselho da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. e coordenador do Setor Jurídico do Instituto Nacional Dr. Ricardo Jorge, I. P. Atualmente é Assessor Jurídico na Presidência da República de Timor-Leste.

<sup>2</sup> O presente artigo visa abordar, necessariamente de uma forma reduzida, dado o espaço e objetivos do e-boletim Lei & Justiça, o regime legal da proteção da honra do Chefe do Estado da República Democrática de Timor-Leste, comparando a proteção que lhe é dada com outros ordenamentos jurídicos próximos, como é o caso português e moçambicano. Como se verá, presentemente em Timor-Leste, ao bem jurídico honra não foi conferida dignidade penal, pelo que a sua eventual ofensa implicará o recurso à jurisdição civil. Por acreditar que a leitura do e-boletim Lei & Justiça deve estar disponível a todos, tentaremos adotar uma exposição que permita uma mais fácil compreensão por parte de todos aqueles, juristas e não juristas, menos familiarizados com estas questões.

Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966, tendo entrado em vigor na ordem jurídica internacional em 23 de março de 1976, foi ratificado pela República Democrática de Timor-Leste mediante a Resolução do Parlamento Nacional n.º 3/2003, de 22 de julho. O seu artigo 17.º estabelece o direito de todas as pessoas a serem protegidas no que respeita a

[i]ntervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de atentados ilegais à sua honra e à sua reputação.

Este direito deve estar garantido contra todos estes tipos de intervenções e ataques, quer provenham de autoridades estatais ou de pessoas físicas ou jurídicas. Como tal, o Estado terá de adotar medidas legislativas contra tais intervenções e ataques, bem como para uma efetiva proteção deste direito.

## **2. A proteção penal da honra no ordenamento jurídico timorense**

Ao bem jurídico honra foi atribuída dignidade constitucional pelo artigo 36.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)<sup>3</sup>:

Artigo 36.º (Direito à honra e à privacidade)

Todo o indivíduo tem direito à honra, ao bom nome e à reputação, à defesa da sua imagem e à reserva da sua vida privada e familiar.

Sob a epígrafe “*Outros direitos pessoais*”, o artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) reconhece a todos o direito à identidade pessoal, ao desenvolvimento da

---

<sup>3</sup> Optámos por reproduzir algumas das normas por nós referidas para facilitar a leitura da nossa exposição.

personalidade, à capacidade civil, à cidadania, ao bom nome e reputação, à imagem, à palavra, à reserva da intimidade da vida privada e familiar e à proteção legal contra quaisquer formas de discriminação. No artigo 26.º da CRP não é autonomizada a honra. Este comando constitucional obriga o Estado a estabelecer garantias efetivas contra a obtenção e utilização abusivas, ou contrárias à dignidade humana, de informações relativas às pessoas e às famílias.

Já a Constituição da República de Moçambique, no seu artigo 41.º, curiosamente sob a mesma epígrafe de “Outros direitos pessoais”, determina que “[t]odo o cidadão tem direito à honra, ao bom nome, à reputação, à defesa da sua imagem pública e à reserva da sua vida privada”.

Vejamos, então, como o Estado timorense garante a proteção do direito à honra, bom nome e reputação.

## **2.1. Antecedentes ao Código Penal**

Na nossa análise, quanto a uma eventual proteção no ordenamento penal timorense, teremos de partir dos antecedentes ao Código Penal.

O Código Penal<sup>4</sup> foi aprovado com base na autorização legislativa conferida pela Lei n.º 13/2008, de 13 de outubro. A Lei n.º 13/2008, de 13 de outubro (Autorização Legislativa em Matéria Penal), na alínea XX do n.º 2 do artigo 2.º, estabelece que a autorização dada ao Governo para aprovar o Código Penal e revogar a legislação vigente nesta matéria, nomeadamente quanto à definição de crimes, penas, medidas de segurança e

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de abril e alterado pela Lei n.º 6/2009, de 15 de julho, Lei n.º 17/2011, de 28 de dezembro, Lei n.º 5/2013, de 14 de agosto, Lei n.º 3/2017, de 25 de janeiro e Lei n.º 5/2017, de 19 de abril.

respetivos pressupostos, entre outras, teve como sentido e extensão:

No Título II da Parte Especial do Código tutelar-se-ão os bens jurídicos eminentemente pessoais salientando-se a vida, a integridade física, a liberdade pessoal, a honra e a tutela da vida privada.

Como veremos a seguir, a honra é um bem jurídico diretamente tutelado em alguns sistemas penais, como o é no caso português e no caso moçambicano, mas não no caso timorense, no que aos crimes de difamação e injúria diz respeito.

### O Código Penal

[r]esulta do trabalho desenvolvido por uma comissão de técnicos timorenses e internacionais que actuou sob orientação governamental e em estrita observância dos limites e conteúdo estabelecidos na lei de autorização legislativa em matéria penal aprovada no Parlamento Nacional. As soluções normativas consagradas, para além de respeitarem as realidades sociais e culturais específicas da comunidade timorense, acolhem igualmente sugestões efectuadas por organizações nacionais e internacionais, contributos de diversos operadores judiciários atuantes em Timor-Leste, bem como ensinamentos recolhidos do direito comparado. É reconhecido que a Parte Especial dos Códigos Penais é a que gera maior impacto na opinião pública, na medida em que se traduz na selecção dos bens, interesses e valores que em determinada sociedade e em dado momento histórico justificam ser tutelados pelo direito penal sendo, em consequência, elevados à categoria de bens jurídico-penais. (Preâmbulo do Código Penal).

No caso concreto do Código Penal de Timor-Leste, o legislador procurou plasmar nas soluções normativas encontradas as opções que a Constituição já tinha consagrado, como sendo o sentimento coletivo da sociedade timorense.

Como se acabou de dizer, as soluções normativas consagradas no Código Penal de Timor-Leste acolheram sugestões efetuadas por organizações nacionais e internacionais. Entre as organizações que se pronunciaram sobre o Anteprojeto

do Código Penal, já aquando de uma anterior versão, está o *Judicial System Monitoring Programme / Programa de Monitoramento do Sistema Judicial (JSMP)*.

No seu relatório de março de 2005, o JSMP pronunciou-se sobre algumas questões, entre elas o crime de difamação que constava do Anteprojeto do Código Penal, nos seguintes termos:

O JSMP recomenda que se eliminem os Artigos 172.º-177.º do projecto de Código Penal e que as reputações dos indivíduos sejam protegidas com leis de difamação civis apropriadas. O JSMP está muito preocupado com a criminalização da difamação, ao abrigo do projecto de Código Penal. A liberdade de opinião e expressão são importantes para o desenvolvimento de uma sociedade democrática. Na opinião do JSMP, os artigos 172.º-177.º do projecto de Código Penal (que estabelecem um a dois anos de prisão) colocam um limite demasiado grande aos direitos à liberdade de expressão dos indivíduos e instituições. Estes artigos podem sufocar o criticismo e oposição ao actual e futuros governos de Timor-Leste. As sanções criminais podem dissuadir os jornalistas ou indivíduos de denunciarem, ou discutirem questões importantes, com medo de acusações e resultar numa auto-censura por parte dos média.

(...) Apesar da liberdade de expressão não dever prejudicar o direito à reputação dos indivíduos, este direito à reputação pode ser suficientemente protegido através de leis de difamação civis. As leis de difamação civis podem estabelecer compensações monetárias às vítimas quando apropriado e a ameaça de uma acção civil deve ser suficiente para dissuadir actos de difamação.

(...) O JSMP considera que as normas sobre a difamação, no projecto de Código Penal, não são necessárias para se alcançar o respeito pelos direitos ou reputação dos outros e por isso não estão conformes ao Artigo 19(3) da CIDCP [Convenção Internacional sobre Direitos Civis e Políticos]. A lei da difamação civil é menos severa do que a proibição criminal da difamação, devido à percepção comunitária negativa daqueles sujeitos à acusação criminal e à sanção potencial da pena de prisão. O direito das pessoas à reputação pode ser suficientemente protegido por leis de difamação civis, que podem estabelecer a compensação monetária para a vítima, quando apropriado. A ameaça da acção civil deve ser suficiente para dissuadir o acto difamatório, tornando a lei da difamação criminal excessiva e por isso desnecessária para proteger os direitos ou reputação dos outros.

Em suma, o JSMP, tal como previsivelmente outras organizações à época, considerou que as normas da difamação deviam ser eliminadas do Código Penal e ser objeto de um projeto de lei civil de difamação apropriada. Aparentemente, o IV Governo Constitucional, no momento da aprovação do Código Penal em março de 2009, aceitou tais recomendações.

Note-se que, aquando da primeira Lei de Autorização Legislativa em Matéria Penal, Lei n.º 16/2005, de 16 de setembro, o Parlamento Nacional incumbiu o Governo de elaborar um Código Penal que deveria

Reintroduzir normas incriminadoras que tutelem a honra e a vida privada, nomeadamente através dos tipos de crime de difamação e injúrias, contra pessoas singulares ou colectivas e a criminalização da violação de segredo, da violação do domicílio e de outros lugares e violação da correspondência e de telecomunicações (Artigo 2.º, n.º 2, al. ggg) da Lei n.º 16/2005, de 16 de setembro).

Resumindo, no Código Penal timorense não se encontram tipificadas como crime, nem a difamação, nem a injúria. Tal facto assume relevância, na medida em que no ordenamento jurídico nacional vigora o princípio da legalidade. Esta não inclusão na legislação penal da proteção da honra poderá justificar-se pelo princípio da subsidiariedade do Direito Penal (ou princípio da máxima restrição das penas). Ou seja, o Direito Penal só deve intervir se outros ramos do Direito não se afigurarem como adequados para a regulação da conduta humana.

## **2.2. Princípio da legalidade em Direito Penal**

Uma breve referência ao princípio da legalidade em Direito Penal, para quem não está tão familiarizado com o mesmo.

O artigo 31.º da CRDTL, sob a epígrafe “Aplicação da lei criminal” determina o seguinte:

1. Ninguém pode ser submetido a julgamento senão nos termos da lei.
2. Ninguém pode ser julgado e condenado por um acto que não esteja qualificado na lei como crime no momento da sua prática, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam expressamente fixados em lei anterior.
3. Não podem aplicar-se penas ou medidas de segurança que no momento da prática do crime não estejam expressamente previstas na lei.
4. Ninguém pode ser julgado e condenado mais do que uma vez pelo mesmo crime.
5. A lei penal não se aplica retroactivamente, a menos que a nova lei beneficie o arguido.
6. Qualquer pessoa injustamente condenada tem direito a justa indemnização, nos termos da lei.

Em particular, o n.º 2 do artigo 31.º da Constituição estabelece que

Ninguém pode ser julgado e condenado por um acto que não esteja qualificado na lei como crime no momento da sua prática, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam expressamente fixados em lei anterior<sup>5</sup>.

Em igual sentido, o n.º 2 do artigo 11.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, consagra que

Ninguém será condenado por ações ou omissões que, no momento da sua prática, não constituam ato delituoso à face do direito interno ou internacional. Do mesmo modo, não será

---

<sup>5</sup> Este artigo consagra “(...) o princípio da legalidade no âmbito jurídico-penal na sua máxima amplitude, ou seja, quer num plano substantivo, quer ainda no âmbito processual penal. Consagra igualmente o direito à paz jurídica por parte de um arguido, objeto de sentença com trânsito em julgado, assim como o direito a indemnização por condenação injusta. São estes verdadeiros pilares dos modernos Estados de Direito, reflexos do sentido humanista da filosofia que lhes subjaz” (AAVV, 2011: 125).

infligida pena mais grave do que a que era aplicável no momento em que o ato delituoso foi cometido.

Nas duas disposições acabadas de citar estamos perante o princípio da legalidade em direito penal. Este princípio, como não poderia deixar de ser, veio a ter consagração no direito penal timorense, no artigo 1.º do Código Penal.

#### Artigo 1.º

##### Princípio da legalidade

1. Nenhuma acção ou omissão pode ser qualificada como crime sem que lei anterior à sua prática a defina como crime e comine a respectiva pena.
2. As medidas de segurança só podem ser aplicadas a estados de perigosidade cujos pressupostos estejam definidos em lei anterior.

De acordo com o princípio da tipicidade ou da legalidade em direito penal, crime é tudo o que a lei penal tipifica como tal. O crime terá, pois, de resultar de uma prévia definição legal como tal (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia scriptat, stricta et certa*), pelo que se assume que não há um ato, por muito antinatural ou antissocial que seja, que se possa designar de crime se tal denominação não lhe for atribuída por lei anterior (CORREIA, 2008: 273 e ss.). Assim sendo, a conduta realizada por alguém só será crime se a mesma estiver prevista em termos abstratos na lei penal, ou seja, se corresponder a algum tipo de crime. Dito de outro modo, o princípio da legalidade determina que um facto não constitui crime punível como tal se como tal

não estiver qualificado em lei anterior à sua prática<sup>6</sup>. O princípio da legalidade penal tem a sua razão de ser na garantia do cidadão contra intervenções punitivas arbitrárias do Estado soberano (GARCIA e RIO, 2018: 36).

### 2.3. Do crime de difamação e do crime de injúria

Como se disse *supra*, no Direito Penal timorense, ao contrário de outros ordenamentos jurídicos lusófonos, não se encontram tipificadas como crime, nem a difamação, nem a injúria. Vejamos do que se fala.

A honra, no sistema penal português, é um bem jurídico diretamente tutelado nos artigos 180.º a 189.º do Código Penal, consistindo este bem jurídico “(...) *na imagem social do indivíduo, tratando-se de uma representação valorativa, em função de parâmetros éticos*” (PRATA *et al.*, 2018: 247).

No Direito Penal Português, o comportamento injurioso distingue-se do comportamento difamatório pelos meios utilizados e pelas circunstâncias em que o sujeito atua. Todavia, o bem jurídico é o mesmo, quer na difamação, quer na injúria. Quanto à ofensa, esta “(...) *pode apresentar-se sob a forma de imputação de facto ou sob a veste de formulação de juízo*” (GARCIA e RIO, 2018: 850). O juízo e valor comporta uma opinião, na forma de comentário.

---

<sup>6</sup> A consagração do princípio da legalidade, enquanto princípio fundamental do Direito Penal, previsto no artigo 31.º da Constituição “(...) *vem determinar que qualquer ação ou omissão apenas pode ser considerada crime e ser punida como tal, quando prevista na lei. A observação deste princípio obriga à proibição da aplicação da analogia em matéria de qualificação de crimes, não podendo o Tribunal através de uma interpretação analógica das normas contidas no Código Penal qualificar um facto como crime, definir um estado de perigosidade ou determinar uma pena ou medida de segurança*” (preâmbulo do Código Penal).

O crime de difamação traduz-se na

(...) imputação a outra pessoa de um facto, mesmo sob a forma de suspeita, ou na formulação de um juízo, ofensivos da sua honra, dirigindo-se o agente a terceiro, ou ainda na reprodução de tal imputação ou tal juízo. (PRATA *et al.*, 2018: 181).

No caso do Direito Penal Português, segundo o n.º 2 do artigo 180.º do Código Penal, a conduta não será punível

(...) quando a imputação for feita para realizar interesses legítimos e o agente provar a verdade dessa imputação ou tiver fundamento sério para, em boa fé, a reputar verdadeira (PRATA *et al.*, 2018: 181).

O tipo objetivo do crime de difamação previsto no artigo 180.º do Código Penal português compreende:

- a) A imputação a outrem, mesmo sob a forma de suspeita, de um facto;
- b) A formulação sobre outra pessoa de um juízo de valor;
- c) A reprodução de uma tal imputação ou juízo.

Desde que, claro está, o facto ou juízo sejam desonrosos para os visados.

Diferentemente, a injúria é o crime que ocorre quando alguém imputa factos ou dirige palavras a outra pessoa ofensivos da sua honra e consideração (cf. artigo 181.º do Código Penal português). No Código Penal português a moldura penal é, porém, distinta. No crime de difamação o agente é punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 240 dias (cf. artigo 180.º do Código Penal português), enquanto que no crime de injúria o agente é punido com pena de prisão até três meses ou com pena de multa até 120 dias (cf. artigo 181.º do Código Penal português). Encontra-se justificada a diferença da moldura penal, porquanto, entre outras razões, no caso da injúria

existe a possibilidade imediata de defesa. A vítima tem de estar presente [nos termos do artigo 181.º “*Quem injuriar outra pessoa, imputando-lhe factos, mesmo sob a forma de suspeita, ou dirigindo-lhe palavras, ofensivos da sua honra ou consideração (...)*”]. Caso contrário poderão ficar preenchidos os pressupostos do crime de difamação previsto no artigo 180.º:

Quem, dirigindo-se a terceiro, imputar a outra pessoa, mesmo sob a forma de suspeita, um facto, ou formular sobre ela um juízo, ofensivos da sua honra ou consideração, ou reproduzir uma tal imputação ou juízo (...).

No caso da difamação,

As afirmações de facto devem ser adequadas para desconsiderar o visado ou para o rebaixar perante a opinião pública. A afirmação há de ter um conteúdo desonroso (GARCIA e RIO, 2018: 852).

Em Portugal, a honra de uma pessoa falecida é igualmente protegida, com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 240 dias. A ofensa somente não será punível se já tiverem decorrido mais de 50 anos sobre o falecimento (cf. artigo 185.º do Código Penal).

A ofensa a organismo, serviço ou pessoa coletiva encontra-se igualmente protegida penalmente. Tanto é assim que, quem, sem ter fundamento para, em boa-fé, os reputar verdadeiros, afirmar ou propalar factos inverídicos, capazes de ofender a credibilidade, o prestígio ou a confiança que sejam devidos a organismo ou serviço que exerçam autoridade pública, pessoa coletiva, instituição ou corporação, é punido com pena de prisão até seis meses ou com pena de multa até 240 dias (cf. artigo 187.º do Código Penal português).

Naturalmente que a utilização da internet proporciona, na ausência de uma adequada intervenção legislativa, o alastrar da impunidade<sup>7</sup>.

No novo Código Penal moçambicano (Lei n.º 24/2019, de 24 de dezembro) os crimes contra a honra encontram-se inseridos no Capítulo IX – Crimes Contra a Dignidade das Pessoas. No sistema penal moçambicano ao bem jurídico (honra) foi dado especial destaque à honra do Presidente da República e de outras entidades (como veremos mais à frente), ascendentes, pessoa falecida e a organismo, serviço ou pessoa coletiva. No Código Penal moçambicano merecem especial destaque:

Artigo 233.º

(Difamação)

1. Quem difamar outrem publicamente, de viva voz, por escrito ou desenho publicado ou por qualquer outro meio de publicação, imputando-lhe um facto ofensivo da sua honra e consideração, reencaminhando ou reproduzindo a imputação, é punido com pena de prisão até 1 ano e multa correspondente.

2. A conduta não é punível quando:

a) a imputação for feita para realizar interesses legítimos; e

b) o agente provar a verdade da mesma imputação ou tiver tido fundamento sério para, em boa-fé, a reputar verdadeira.

3. O disposto no número anterior não se aplica tratando-se da imputação de facto relativo à intimidade da vida privada ou familiar.

4. A boa-fé referida na alínea b) do número 2 exclui-se quando o agente não tiver cumprido o dever de informação que as circunstâncias do caso impunham sobre a verdade da imputação.

---

<sup>7</sup> A este propósito, o artigo 182.º do Código Penal português equipara à difamação e à injúria verbais “(...) as feitas por escrito, gestos, imagens ou qualquer outro meio de expressão”. A publicidade aumenta o efeito da difamação ou da injúria, através de meios ou circunstâncias que facilitam a sua divulgação. Os telemóveis são meios de publicidade facilitadores da divulgação (GARCIA e RIO, 2018: 870).

Artigo 234.º

(Injúria)

1. O crime de injúria, não se imputando facto algum determinado, se for cometido contra qualquer pessoa publicamente, por gestos, de viva voz, ou por desenho ou escrito publicado, ou por qualquer meio de publicação, é punido com pena de prisão até 6 meses e multa correspondente.

2. Na acusação por injúria não se admite prova sobre a verdade de factos que integrem a reserva da intimidade da vida privada.

Artigo 235.º

(Difamação e injúria cometidas sem publicidade)

Se, nos crimes previstos nos artigos anteriores, não houver publicidade, a pena é de multa até 3 meses.

Artigo 236.º

(Ofensa corporal com intenção de injuriar)

Se alguma ofensa corporal for publicamente cometida contra qualquer pessoa com a intenção de a injuriar, será punida com a pena de difamação, cometida com circunstâncias agravantes, salvo se à ofensa corresponder pena mais grave, que neste caso será aplicada como se no crime concorressem também circunstâncias agravantes.

Da leitura destes preceitos com os equiparáveis do Código Penal português constata-se alguma proximidade entre os dois regimes penais. Note-se que, nos dois modelos, a formulação de um juízo de valor lesivo da honra da pessoa visada que possua uma base factual mínima, real, ou em cuja veracidade o agente tenha tido fundamento para, em boa-fé, acreditar, não preenche o tipo objetivo do crime de difamação, independentemente das demais circunstâncias do caso concreto. Apenas a formulação de juízos de valor desonrosos para os visados, destituídos de qualquer base factual, poderá representar uma conduta típica, com referência ao crime de difamação. Dito de outra forma, a

formulação de um juízo de valor lesivo da honra da pessoa visada dotado de uma base factual mínima, real, ou em cuja veracidade o agente tenha tido fundamento para, em boa-fé, acreditar, não representa o tipo objetivo do crime de difamação.

No contexto europeu, no qual se insere cada vez mais a jurisprudência portuguesa, assiste-se a uma corrente no sentido da despenalização das ofensas à honra, *maxime* da difamação. Desde logo, tendo por base o solicitado pelo Comité dos Direitos do Homem das Nações Unidas, o qual, no seu Comentário Geral n.º 34, de 12/09/2011, refere que os Estados partes devem considerar a possibilidade de descriminalizar a difamação e, em qualquer caso, as normas penais apenas devem ser aplicadas nos casos mais graves, nunca sendo adequada a pena de prisão.

#### **2.4. Denúncia caluniosa**

Como veremos, a liberdade de expressão constitui um direito fundamental, mas não é absoluto. Existem limites à liberdade de expressão. Uma coisa é liberdade de expressão, outra é, escudando-se nessa mesma liberdade de expressão, difamar, injuriar ou proceder a uma denúncia caluniosa.

A denúncia caluniosa é um crime p. e p. no artigo 285.º do Código Penal de Timor-Leste.

Artigo 285.º

Denúncia caluniosa

1. Quem, por qualquer meio, perante autoridade ou publicamente, com a consciência da falsidade da imputação, denunciar ou lançar sobre determinada pessoa a suspeita da prática de um crime, com a intenção de que contra ela se instaure procedimento criminal, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa.

2. Se a falsa imputação se referir a ilícito contraordenacional ou disciplinar, a pena será extraordinariamente atenuada.

3. Se os factos descritos nos números anteriores forem dolosamente promovidos por algum funcionário encarregado de instaurar o respectivo procedimento as penas aplicáveis são agravadas de um terço nos seus limites mínimo e máximo.

Segundo o Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, no seu acórdão de 1 de abril de 1998, no crime de denúncia caluniosa, o bem jurídico especialmente protegido pela incriminação é o da administração da justiça e não os interesses meramente pessoais dos visados. Todavia, podemos defender que os interesses individuais do visado merecem ser elevados a bem jurídico protegido, reservando-se aos valores da realização da justiça uma tutela complementar. Isto é, no crime de denúncia caluniosa protege-se quer a realização da justiça, quer o bom nome, a honra e consideração do caluniado. Trata-se de um crime de perigo concreto, porquanto a lei não exige que ocorra instrução de procedimento contra a pessoa visada, muito menos que esta sofra privação de liberdade. Todavia, é preciso que haja a criação ou produção do perigo de a pessoa ofendida ver a sua liberdade posta em causa pela instauração de um procedimento persecutório. Note-se que a denúncia ou a suspeita da prática do crime são apresentadas perante autoridade pública ou realizadas publicamente. O crime consuma-se com o conhecimento da imputação pela autoridade ou o público, não sendo necessária a efetiva instauração do procedimento contra o visado. Ou seja, o agente denuncia ou lança sobre determinada pessoa a suspeita da prática do crime. Pode fazê-lo por qualquer meio, por exemplo, pelas redes sociais utilizando o Facebook.

Relativamente à suspeita lançada publicamente, esta poderá ser entendida como a comunicação de factos suscetíveis de reforçar ou desviar, para outra pessoa, a prática de um ato

ilícito, contra o qual deve ser instaurado procedimento persecutório. Não se trata, contudo, de simples opiniões, juízos, conclusões ou qualificações. Naturalmente que a denúncia ou suspeita se reporta a outra pessoa. E esta tem de ser concretamente identificada, ou pelo menos identificável, em ordem a poder ser processada. Quando não estejam preenchidos os requisitos do crime de denúncia caluniosa, por vezes esses factos poderão preencher os requisitos do crime de difamação. Todavia, convém ter presente e bem assente que quem denuncia convicto da verdade de imputação não comete denúncia caluniosa. Ou seja, para o preenchimento do crime de denúncia caluniosa é necessário que o agente denuncie factos que saiba serem falsos, com intenção de fazer desencadear procedimento, seja criminal, contraordenacional ou disciplinar contra o denunciado, o que pressupõe, desde logo, a falsidade objetiva do que foi denunciado.

De salientar que o crime de denúncia caluniosa consuma-se logo que a denúncia ou o lançamento da suspeita sejam feitos perante autoridade (ou levados ao conhecimento desta) ou publicamente, não sendo necessário que a autoridade competente venha a instaurar contra o suspeito o procedimento atinente.

À luz do artigo 285.º do Código Penal timorense entendemos que são elementos constitutivos do crime de denúncia caluniosa:

- a) O ato de denunciar ou lançar suspeita por qualquer meio (conduta típica);
- b) Sobre outra pessoa (determinada ou identificável);
- c) A imputação de factos, ainda que sob a forma de suspeita, idóneos a provocarem procedimento criminal, contraordenacional ou disciplinar (objeto da conduta);

d) A denúncia a uma autoridade ou suspeita feita publicamente (destinatário da ação);

e) O elemento subjetivo, cuja formação exige que o agente atue com consciência da falsidade da imputação e com intenção de que contra o denunciado se instaure procedimento.

## **2.5. Crítica a quem exerce cargo ou função de natureza pública**

Um breve apontamento a quem exerce cargo ou função de natureza pública.

Os limites da crítica admissível a quem exerce cargo ou função de natureza política são muito mais amplos relativamente a um político, agindo como personagem pública, do que a um cidadão comum. Neste sentido,

O homem político expõe-se inevitável e conscientemente a um controlo atento dos seus atos e gestos, tanto por parte dos jornalistas como pela massa dos cidadãos, e deve mostrar uma maior tolerância sobretudo quando ele próprio produz declarações públicas que se prestam à crítica – cfr. neste sentido Ireneu Cabral Barreto (GARCIA e RIO, 2018: 859).

Como defendido pelo STJ português:

Uma tradição longamente firmada no seio das democracias admite com largueza a crítica e a opinião em certos domínios sociais e sobretudo políticos, aqui envolvendo mesmo os protagonistas. Todavia, a crítica e a opinião não podem ter como único sustentáculo, mesmo aí, o ataque pessoal, sobretudo quando esse ataque é imotivado, cego, ditado pela paixão ideológica ou por um espírito de vindita ou de ajuste de contas. (Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de Portugal, de 3 de junho de 2009, P. 09P0617).

Todavia, no caso do Direito Penal português e do Direito Penal moçambicano, ao Chefe do Estado foi dada especial proteção legal, o que não se verifica no Direito Penal timorense.

## 2.6. Ofensa à honra do Presidente da República

No Código Penal timorense encontra-se previsto o crime de ultraje de símbolos nacionais. Será que o Chefe do Estado de Timor-Leste é um “*símbolo nacional*” e é protegido enquanto tal pelo Código Penal?

Nos termos do artigo 206.º do Código Penal (de Timor-Leste),

Quem, publicamente, por palavras, por gestos ou divulgação de escritos, ou por outro meio de comunicação com o público, ultrajar a bandeira ou o hino nacional, as armas ou emblemas da soberania timorense ou faltar ao respeito que lhe é devido, é punido com prisão até 3 anos ou multa.

Ou seja, resulta deste artigo que a legislação penal consagrou especial proteção:

- a) À bandeira nacional;
- b) Ao hino;
- c) Às armas ou emblemas da soberania timorense.

A este propósito recorde-se que, nos termos do artigo 14.º da Constituição, os três símbolos nacionais identificados pela Constituição são a bandeira, o emblema e o hino nacional. Esse normativo constitucional veio a ser implementado pela Lei n.º 2/2007, de 18 de janeiro, sobre Símbolos Nacionais. Posto isto, facilmente se conclui que o Presidente da República não é, para efeitos da Constituição, da Lei sobre Símbolos Nacionais e do Código Penal, um “símbolo nacional”. Tal facto não retira qualquer dignidade ao Chefe do Estado. Conforme resulta do artigo 74.º da Constituição, o Presidente da República, sendo o Chefe do Estado, é igualmente símbolo e garante da independência Nacional, da unidade do Estado e do regular

funcionamento das instituições democráticas, bem como Comandante Supremo das Forças Armadas.

No caso português, o artigo 332.º do Código Penal tipifica o crime de ultraje de símbolos nacionais e regionais do seguinte modo:

Artigo 332.º

Ultraje de símbolos nacionais e regionais

1. Quem publicamente, por palavras, gestos ou divulgação de escrito, ou por outro meio de comunicação com o público, ultrajar a República, a Bandeira ou o Hino Nacionais, as armas ou emblemas da soberania portuguesa, ou faltar ao respeito que lhes é devido, é punido com pena de prisão até dois anos ou com pena de multa até 240 dias.

2. Se os factos descritos no número anterior forem praticados contra as Regiões Autónomas, as Bandeiras ou Hinos Regionais, ou os emblemas da respectiva autonomia, o agente é punido com pena de prisão até um ano ou com pena de multa até 120 dias.

Aqui a República (República Portuguesa) é tida como expressão e símbolo nacional, em função da própria essência do Estado.

Em sentido semelhante, o Código Penal moçambicano, nos crimes contra a realização do Estado de Direito, determina:

Artigo 397.º

(Ultraje de símbolos nacionais)

Quem, publicamente, por palavras, gestos ou divulgação de escrito, ou por meio de comunicação com o público, ultrajar o Estado, a Bandeira, o Hino Nacional, ou outros símbolos da soberania moçambicana, ou faltar ao respeito que lhes é devido, é punido com pena de prisão até 1 ano e multa correspondente.

Ou seja, quer no Código Penal português, quer no Código Penal moçambicano, a República (no caso de Portugal) ou o Estado (no caso de Moçambique) são tidos, enquanto entidades

autónomas, como símbolos nacionais, merecedores de proteção penal.

Já em Timor-Leste essa proteção está limitada à bandeira nacional, ao hino nacional e ao emblema nacional. O ultraje dos símbolos nacionais vai além da mera falta de respeito. Por exemplo, o cuspir na bandeira, incendiá-la ou rasgá-la, ou a utilização da melodia do hino para música com textos obscenos são comportamentos ultrajantes.

No caso de ofensa à honra do Chefe do Estado, a República Portuguesa optou por dar no seu Código Penal especial revelo à ofensa à honra do Presidente da República, conforme expressamente consagrado no artigo 328.º do Código Penal (português):

Artigo 328.º

Ofensa à honra do Presidente da República

1. Quem injuriar ou difamar o Presidente da República, ou quem constitucionalmente o substituir, é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.
2. Se a injúria ou a difamação forem feitas por meio de palavras proferidas publicamente, de publicação de escrito ou de desenho, ou por qualquer meio técnico de comunicação com o público, o agente é punido com pena de prisão de seis meses a três anos ou com pena de multa não inferior a 60 dias.
3. O procedimento criminal cessa se o Presidente da República expressamente declarar que dele desiste.

Os bens jurídicos protegidos são a honra do Presidente da República ou de quem o substitua. Poderá ser defendido que, acessoriamente, o artigo 328.º do Código Penal português visa a preservação do Estado de Direito, tal como ele se encontra estabelecido na Constituição, porquanto esta norma encontra-se inserida na Secção II – Dos crimes contra a realização do Estado de Direito, do Capítulo I – Dos crimes contra a segurança do

Estado, do Título V – Dos crimes contra o estado, da Parte Especial do Código Penal português.

As injúrias ao Chefe do Estado Português são, portanto, objeto de incriminação especial, distinta das correspondentes às injúrias simples e enquadradas nos crimes contra a realização do Estado de Direito. Aliás, no Código Penal português tal agravação da injúria ou difamação ao Chefe do Estado já resultaria da agravação que é feita no artigo 184.º do Código Penal, porquanto esta norma já contempla uma agravação em virtude das funções desempenhadas pela vítima como membro de um órgão de soberania. Todavia, em Portugal não chega a integrar o tipo objetivo deste ilícito o caso da utilização de caricaturas e sátiras enquanto manifestações da liberdade de criação, na medida em que se centrem na esfera pública da figura pública que é o Presidente da República, à luz da ideia de que a honra de uma figura pública, quando ela atua na esfera pública, tem de suportar certas compressões, logo ao nível da tipicidade, em homenagem a outros direitos que se exercem no mesmo âmbito (PEREIRA e LAFAYETTE, 2014: 881).

A República de Moçambique, igualmente no seu Código Penal de 2019, consagrou especial proteção ao Chefe do Estado e aos demais membros dos órgãos de soberania e membros de organismos de administração da justiça, conforme previsto no artigo 237.º, sob a epígrafe “Ofensa à honra do Presidente da República e de outras entidades”:

1. Quem injuriar ou difamar o Presidente da República ou aquele que constitucionalmente o substitua nessa qualidade, é punido com pena de prisão de 1 a 2 anos.
2. Os crimes de que trata o número anterior quando cometidos contra os titulares dos órgãos de soberania e membros de organismos de administração da justiça são punidos com prisão até 2 anos.

O direito à crítica não é, porém, ilimitado, devendo ser exercido por modos corretos e conter-se dentro dos fins para que tal direito é concedido. Ultrapassada essa fronteira, a crítica é ilegítima e injuriosa.

## **2.7. Direitos de personalidade**

Ao longo desta exposição, o fio condutor tem sido a honra. A dignidade da pessoa humana. Apesar de a lei civil identificar um conjunto dos chamados direitos de personalidade, é acima de tudo na Constituição da República Democrática de Timor-Leste que a maior parte se encontra elencada sob a epígrafe “*Direitos, deveres, liberdades e garantias fundamentais*”. Algo que já decorre da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, ao estabelecer, no seu artigo 1.º, que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos, estando dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.

Os direitos de personalidade visam a proteção da pessoa física e moral e da dignidade pessoal de cada cidadão, protegendo-o contra qualquer ofensa ilícita. O bem protegido é a pessoa, perante possíveis violações de direitos que são seus, pelo simples facto de ser uma pessoa. Os direitos de personalidade visam permitir à pessoa titular desse direito subjetivo defender a sua identidade, honra, liberdade, ou seja, aquilo que lhe é próprio. Pretende-se com o seu exercício excluir um comportamento negativo de outrem.

No caso de Timor-Leste, a tutela geral da personalidade pode ser encontrada no Código Civil<sup>8</sup>. No Código Civil encontra-

---

<sup>8</sup> Aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de setembro e alterado pelo Decreto-Lei n.º 45/2012, de 21 de novembro.

se consagrada uma cláusula geral de proteção da personalidade, para além de direitos especiais de personalidade, como é o caso do direito ao nome, ao pseudónimo, à imagem e à reserva sobre a intimidade da vida privada. A cláusula geral de proteção da personalidade está estabelecida no artigo 67.º do Código Civil do seguinte modo:

Artigo 67.º

(Tutela geral da personalidade)

1. A lei protege os indivíduos contra qualquer ofensa ilícita ou ameaça de ofensa à sua personalidade física ou moral.
2. Independentemente da responsabilidade civil a que haja lugar, a pessoa ameaçada ou ofendida pode requerer as providências adequadas às circunstâncias do caso, com o fim de evitar a consumação da ameaça ou atenuar os efeitos da ofensa já cometida.

Do n.º 2 do artigo 67.º do Código Civil retiram-se três formas de tutela, alternativas ou cumulativas, a saber:

- a) Responsabilidade civil;
- b) Providências preventivas;
- c) Providências atenuantes.

Na verdade, o reconhecimento *per se* dos direitos de personalidade de pouco vale se o direito não munir as pessoas de instrumentos que lhes permitam assegurar a dignidade a que têm direito. Consequentemente, a pessoa lesada pode desencadear o mecanismo da responsabilidade civil. Contudo, a ordem jurídica antecipa-se e oferece proteção a meras ameaças de ofensas, mediante o requerimento de “providências adequadas”. Esta hipótese amplia a garantia dos direitos de personalidade. Note-se que, para existir responsabilidade civil, para além do facto ilícito e culposo, é necessária a ocorrência de dano. Sem este não haverá lugar a responsabilidade civil.

Todavia, se sem dano não pode haver responsabilidade civil, pode não haver dano, mas, ainda assim, pode recorrer-se às providências preventivas ou atenuantes.

Do confronto entre o direito ao bom nome e reputação e a liberdade de expressão, o Supremo Tribunal de Justiça (Portugal), no seu acórdão de 3 de março de 2005 (P. 04B4789) concluiu que a aplicação do artigo 335.º do Código Civil português (relativo à colisão de direitos) conduz a que a liberdade de expressão não possa atentar, em princípio, contra o direito ao bom nome e reputação, salvo quando estiver em causa um interesse público que se sobreponha àqueles e a divulgação seja feita de forma a não exceder o necessário a tal divulgação. Da conclusão tirada neste acórdão poderemos igualmente concluir que o direito à honra é uma das mais importantes concretizações da tutela do direito de personalidade.

Efetivamente, os direitos de informação e de livre expressão do pensamento têm por limite os demais direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, entre os quais se incluem os direitos de personalidade, como é o caso do bom nome e reputação, havendo, por isso, que os conciliar. Havendo colisão entre esses direitos, devem, em princípio, prevalecer os direitos de personalidade (essência da condição humana).

Um outro direito de personalidade é o direito à imagem, o qual se encontra regulado, em termos gerais, no artigo 76.º do Código Civil:

Artigo 76.º

(Direito à imagem)

1. O retrato de uma pessoa não pode ser exposto, reproduzido ou lançado no comércio sem o consentimento dela; depois da morte da pessoa retratada, a autorização compete às pessoas

designadas no n.º 2 do Artigo 68º, segundo a ordem nele indicada.

2. Não é necessário o consentimento da pessoa retratada quando assim o justifiquem a sua notoriedade, o cargo que desempenhe, exigências de polícia ou de justiça, finalidades científicas, didáticas ou culturais, ou quando a reprodução da imagem vier enquadrada na de lugares públicos, ou na de factos de interesse público ou que hajam decorrido publicamente.

3. O retrato não pode, porém, ser reproduzido, exposto ou lançado no comércio, se do facto resultar prejuízo para a honra, reputação ou simples decoro da pessoa retratada.

O retrato é sinónimo de

(...) qualquer forma de representação figurativa de uma pessoa (fotografia, pintura, cartoon, caricatura, escultura, filmagem, sobre qualquer suporte, etc.), dado que a finalidade, quer desta disposição, quer daquela que constitui o seu reflexo constitucional (...), se consubstancia no reconhecimento do grau máximo de intangibilidade à imagem individual (GONZÁLEZ, 2011: 108).

Qualquer uma das exceções previstas no n.º 2 do artigo 76.º do Código Civil relativa à necessidade de obter consentimento por parte da pessoa retratada deixa de ter aplicação sempre que a captação ou, sobretudo, a divulgação da imagem ofenda a honra, a reputação ou o decoro da pessoa. Neste sentido,

Remete-se assim, no fundo, para a indisponibilidade da proteção devida a um outro direito de personalidade: o bom nome e reputação (GONZÁLEZ, 2011: 111).

Por sua vez, resulta do n.º 3 do artigo 76.º do Código Civil que o retrato de uma pessoa não pode ser reproduzido ou exposto se do facto resultar prejuízo para a honra, reputação ou simples decoro da pessoa retratada. Salvo melhor opinião, estão nestas situações os casos em que a imagem de uma pessoa surge fora do contexto em que foi tirada e eventualmente alterada para a mesma ser achincalhada, rebaixada, na sua honra e reputação.

## **2.8. Direito de liberdade de expressão e o direito à honra**

Nos termos do artigo 19.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem,

[t]odo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.

Esta norma tem expressão equivalente na Constituição da República Democrática de Timor-Leste:

Artigo 40.º

(Liberdade de expressão e informação)

1. Todas as pessoas têm direito à liberdade de expressão e ao direito de informar e ser informados com isenção.
2. O exercício da liberdade de expressão e de informação não pode ser limitado por qualquer tipo de censura.
3. O exercício dos direitos e liberdades referidos neste artigo é regulado por lei com base nos imperativos do respeito da Constituição e da dignidade da pessoa humana.

O artigo 40.º da Constituição

(...) protege duas liberdades: a liberdade de expressão e a liberdade de informação. A liberdade de expressão traduz-se na possibilidade de expressar livremente o seu pensamento sobre qualquer matéria, por qualquer meio e em qualquer local. A liberdade de informação abrange a direito de informar, ou seja, de partilhar com terceiros informação, mas também de ser informado, isto é, de ter acesso a conteúdos informativos, conteúdos esses que, nos termos desta disposição, devem ser isentos. (AAVV, 2011: 161 e 162).

De referir que podem ser encontradas noutras normas da Constituição manifestações específicas dos direitos que são protegidos nesta sede em termos gerais. Será, por exemplo, o caso relativo à irresponsabilidade civil, criminal ou disciplinar dos Deputados quanto aos votos e opiniões que emitem no exercício

das suas funções, conforme expressamente previsto no artigo 94.º da CRDTL, relativo às imunidades dos membros deste órgão de soberania.

Por sua vez, o n.º 3 do artigo 40.º da Constituição remete para legislação ordinária a regulação do exercício da liberdade de expressão e do direito de informação.

Pode retirar-se desta parte do preceito uma previsão constitucional expressa da possibilidade de restrição dos direitos, mas apenas na medida em que tal seja necessário para garantir outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, o que decorre, desde logo, do art. 24.º, n.º 1, e da exigência de respeito da Constituição e da dignidade da pessoa humana. De facto, as liberdades protegidas por esta disposição são particularmente atreitas a conflitos com outros direitos ou bens protegidos pela Lei Fundamental, como é, por exemplo, o caso dos direitos à honra, bom nome e reputação, à reserva da vida privada e à imagem (AAVV, 2011: 162).

Ou seja, o direito de liberdade de expressão e o direito à consideração e à honra, ambos constitucionalmente garantidos, quando em confronto, devem sofrer limitações, de modo a respeitar-se o núcleo essencial de um e de outro. Direito de expressão, como direito de se exprimir e livremente divulgar o seu pensamento. E, naturalmente, de o não fazer.

Parece-nos evidente que a democracia depende de um amplo acesso a ideias e opiniões livres, sendo essa a razão pelo qual ao princípio da liberdade de expressão é conferida proteção constitucional, em ordem a impedir que quaisquer dos poderes do Estado (legislativo ou executivo) possa impor alguma forma de censura ou limite que não tenha por fundamento a proteção de outros direitos com igual dignidade constitucional.

Sendo certo que a liberdade de expressão constitui um verdadeiro direito fundamental, ele não é absoluto. A liberdade de expressão não pode ser usada para justificar a violência, a difamação, a calúnia, a injúria, pese embora, em regra, nos

Estados democráticos, se exija um elevado grau de ameaça para que se justifique a imposição de limitações ou da proibição da liberdade de expressão, havendo sempre que procurar um ponto de equilíbrio. Ser livre para expressar a sua opinião implica ser responsável pela mesma.

Note-se que o direito de informação não se pode confundir com o direito de liberdade de expressão. Enquanto o direito de informação tem um objeto definido, que é o de dar a conhecer ou divulgar factos, saberes ou notícias, o direito de liberdade de expressão assenta na liberdade de pensar do ser humano<sup>9</sup>.

É evidente que é importante assegurar o livre exercício dos direitos de informação e de livre expressão do pensamento, de que a liberdade de imprensa é um dos seus alicerces. Mas de igual modo é necessário garantir o respeito pelos demais direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos, em que, em idêntico plano constitucional, se inclui a dignidade humana, os direitos à integridade moral, ao bom nome e reputação.

Como escreve Pinto,

[t]oda a pessoa é titular de um certo número de direitos absolutos, que se impõem ao respeito de todos os outros, incidindo sobre os vários modos de ser físicos ou morais da sua personalidade são os chamados direitos de personalidade. (PINTO, 1992: 87)

Como vimos *supra*, a honra assume um papel importante nos direitos de personalidade. Com Andrade, a honra é um

(...) bem de personalidade e imaterial, que se traduz numa pretensão ou direito do indivíduo a não ser vilipendiado no seu valor aos olhos da sociedade e que constitui modalidade do livre desenvolvimento da dignidade humana, valor a que a

---

<sup>9</sup> Na sociedade timorense e, em particular, junto de alguma comunicação social e de algumas organizações não-governamentais, parece existir uma certa confusão sobre o que se deve entender por liberdade de expressão, liberdade de informação, difamação e denúncia caluniosa. Por tal facto, o debate público fica, desde logo, enviesado.

Constituição atribui a relevância de fundamento do Estado português; enquanto bem da personalidade e nesta sua vertente externa, trata-se de um bem relacional, atingindo o sujeito enquanto protagonista de uma actividade económica, com repercussões no campo social, profissional e familiar e mesmo religioso (ANDRADE, 1996: 97).

Ou seja, repita-se a ideia, a opinião e a crítica não-de ser livres, mas sempre dentro do respeito devido à honra e à dignidade da pessoa. Sobre estas questões refere ainda Andrade (ANDRADE, 1996: 284 e ss.) que, no âmbito da crítica (emissão de juízos de valor), deverá prevalecer uma presunção de legitimidade das posições que contribuam para o confronto de opiniões. Esta presunção terá como limite a crítica caluniosa, aquela que tem em vista apenas a degradação da pessoa visada. Enquanto a opinião se mantiver nos limites da crítica, ainda que possa ser virulenta e exagerada, ainda que com linguagem menos cortês, a conduta não será ilícita. Só quando abandonar o plano da referência objetiva para se dirigir no sentido do rebaixamento das pessoas é que cessa a presunção de legitimidade da crítica<sup>10</sup>.

Quando se fala em liberdade de expressão e de informação, não podemos deixar de ter em consideração o papel relevante que numa Democracia assume a comunicação social. Efetivamente, há uma relação muito estreita entre as liberdades de expressão, previstas no artigo 40.º da CRDTL, e a informação

---

<sup>10</sup> Note-se que a formulação de um juízo de valor lesivo da honra da pessoa visada que possua uma base factual mínima, real ou em cuja veracidade o agente tenha tido fundamento para, em boa-fé, acreditar, não preenche o tipo objetivo do crime de difamação, independentemente das demais circunstâncias do caso concreto. Apenas a formulação de juízos de valor desonrosos para os visados destituídos de qualquer base factual poderá representar uma conduta típica, com referência ao crime de difamação. Dito de outra forma, a formulação de um juízo de valor lesivo da honra da pessoa visada dotado de uma base factual mínima, real ou em cuja veracidade o agente tenha tido fundamento para, em boa-fé, acreditar, não representa o tipo objetivo do crime de difamação.

e a liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social, constitucionalmente garantidas no artigo 41.º da Constituição.

Nos termos do n.º 2 do artigo 41.º da Constituição, a liberdade de imprensa compreende, em primeiro lugar, a liberdade de expressão e criação dos jornalistas. A proibição de censura, prevista no n.º 2 do artigo 40.º da CRDTL, é extensível à liberdade de imprensa,

(...) protegendo os jornalistas e os meios de comunicação social, no exercício dessa atividade, de tentativas de ingerência que ponham em risco a sua independência e objetividade. Consequentemente, compreende-se aqui também a liberdade de expressão e criação no interior do meio de comunicação social no qual se exercem funções. (AAVV, 2011: 164).

Na decorrência de tais garantias constitucionais, veio a ser aprovada a Lei da Comunicação Social (Lei n.º 5/2014, de 19 de novembro). Este diploma

(...) pretende assegurar a liberdade de imprensa, promovendo o necessário equilíbrio entre o exercício desta liberdade fundamental e os demais direitos e valores constitucionalmente protegidos (...) Fundamentalmente, pretende-se que profissionais devidamente preparados e eticamente responsáveis possam informar o público, de modo objetivo e imparcial, estimulando o exercício de uma cidadania ativa e esclarecida por parte da população. (Preâmbulo da Lei n.º 5/2014, de 19 de novembro).

Ora, como resulta do próprio preâmbulo da Lei da Comunicação Social, esta pretende assegurar um equilíbrio entre a liberdade de imprensa e os demais direitos e valores constitucionalmente protegidos. Ou seja, o próprio legislador ordinário tem consciência que a liberdade de imprensa não é um valor absoluto. Tal como não o são os restantes direitos constitucionalmente previstos. É assim que o artigo 4.º Lei da Comunicação Social determina que são deveres dos órgãos de comunicação social, entre outros, comprovar a veracidade da informação prestada, recorrendo, sempre que possível, a diversas fontes, garantindo a pluralidade das versões, bem como

respeitar a dignidade humana, a honra e consideração das pessoas e os demais direitos de outrem. Claramente, os órgãos de comunicação social devem respeitar a honra e a consideração das pessoas. Daí que o artigo 7.º desta Lei exija que o direito de informação dos cidadãos deve ser assegurado com objetividade e isenção, através da distinção clara entre factos e opiniões e com respeito pela diversidade das correntes de opinião.

A Lei da Comunicação Social, nos seus artigos 9.º a 11.º, consagra um conjunto de princípios fundamentais. Desde logo, o da liberdade de expressão, ao afirmar, na esteira da Constituição, que todos têm a liberdade de exprimir e divulgar as suas ideias através dos meios de comunicação social. E para isso *“Ninguém pode ser inquietado pelas suas opiniões políticas, filosóficas, religiosas ou outras”* (cf. n.º 2 do artigo 9.º da Lei da Comunicação Social). Tal como já resultaria dos artigos 40.º e 41.º da Constituição, a liberdade de expressão pela comunicação social é exercida sem sujeição a qualquer forma de censura, autorização, caução ou habilitação prévia (cf. artigo 10.º da Lei da Comunicação Social). Todavia, é a própria Lei da Comunicação Social a estabelecer limites à liberdade de imprensa. Nos termos do seu artigo 11.º,

A liberdade de imprensa tem apenas como limites o direito à honra, bom nome, reputação, privacidade e presunção de inocência, o segredo de justiça e o segredo de Estado.

Novamente aparece, de forma inequívoca, a defesa à honra e ao bom nome. Aliás, a questão do direito à honra e ao bom nome veio a ter consagração expressa no Código de Ética Jornalística, aprovado pelo Conselho de Imprensa de Timor-Leste através do Regulamento n.º 17/2017, de 13 de janeiro. O Código de Ética Jornalística, de modo claro, estabelece que aqueles que realizam atividade jornalística em Timor-Leste se comprometem a

“[r]espeitar a vida privada de todos os cidadãos, o seu direito à honra, bom nome e privacidade, excepto quando está em causa a defesa do interesse público”.

Em suma, entre os limites à liberdade de expressão encontram-se os direitos da personalidade, mais precisamente, o direito à honra, à privacidade e à imagem, que, por sua vez, assentam no princípio elementar da dignidade da pessoa humana<sup>11</sup>.

### **3. Tentativa de síntese face ao regime legal timorense**

A intervenção do Direito Criminal para a salvaguarda da honra pode ter consequências devastadoras na ideia de comunicação livre e desinibida, tendo em conta a gravidade das penas que lhe estão associadas. Penas de prisão e qualquer forma de proteção acrescida a figuras públicas têm a potencialidade de representar ameaças à liberdade de expressão.

Podemos considerar a honra como um bem jurídico complexo, na medida em que se trata de um direito de personalidade com uma forte projeção social, não se limitando à esfera pessoal do seu titular.

Enquanto uma pessoa poderá entender que perante certos factos a sua honra não foi afetada, outra poderá entender que, produzindo-se esses mesmos factos, a sua honra foi seriamente violada. Assim sendo, somente o visado poderá sentir no seu

---

<sup>11</sup> Se de um lado se reconhece ser direito fundamental dos jornalistas a liberdade de expressão e divulgação, a qual não está sujeita a impedimentos, nem subordinada a qualquer forma de censura, autorização ou habilitação prévia e acesso às fontes, também é dever dos jornalistas respeitar os limites ao exercício da liberdade de imprensa nos termos da Constituição e da Lei, pelo que, se ultrapassado os limites da necessidade, ou quando os processos são, de *per si*, injuriosos, a conduta será ilegítima.

íntimo se a sua honra se encontra afetada. Quanto à garantia do direito à honra, bom nome e reputação, constitucionalmente consagrados no artigo 36.º da CRDTL, o Código Penal timorense somente estabelece, no n.º 2 do artigo 223.º, uma punição, com pena de prisão até dois anos, àquele que ofender ou injuriar<sup>12</sup> outra pessoa por causa da sua crença ou função religiosa.

Em Timor-Leste a proteção da honra compete à jurisdição civil<sup>13</sup>, pelo que o Presidente da República, caso sinta a sua honra ofendida, poderá, como cidadão, e não como Chefe do Estado (o regime legal timorense não dá especial proteção legal à

---

<sup>12</sup> Não deixa de ser estranha esta referência à injúria se, como vimos, o crime de injúria não se encontra tipificado no Código Penal timorense.

<sup>13</sup> No momento em que é escrito o presente artigo, o Ministério da Justiça tomou a iniciativa de submeter a consulta pública uma proposta de alteração ao Código Penal visando a criminalização da difamação, injúria, ofensa ao prestígio de pessoas singulares e coletivas e ofensa à memória de pessoa falecida. Várias entidades, como é o caso da Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça (PDHJ), do Conselho de Imprensa de Timor-Leste, do *Judicial System Monitoring Program*, da *La'o Hamutuk* e do Forum ONG Timor-Leste (FONGTIL) manifestaram já as suas preocupações relativamente à proposta. Uma das críticas que tem sido feita é de a proposta seguir, de muito perto, o que se encontra previsto no Código Penal da Guiné-Bissau, o que, com o devido respeito, não é uma referência internacional em matéria de proteção de direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. A este propósito, é de referir que Timor-Leste surge regularmente bem classificado, principalmente quando comparado com muitos dos países asiáticos, no Índice de Democracia, compilado pela revista *The Economist*, que examina o estado da democracia em 167 países e territórios, sendo as liberdades cívicas, como a liberdade de expressão e informação, uma das categorias avaliadas (Timor-Leste é avaliado como “Democracia imperfeita”). Já a República da Guiné-Bissau surge no grupo dos países pior classificados (“Regime autoritário”). Pese embora seja de louvar o facto de esta matéria estar a ser discutida publicamente, o que acreditamos poder dar lugar a uma melhor ponderação das opções do Governo e da necessidade de intervenção legislativa (o Governo não pode legislar nesta matéria sem que esteja legalmente habilitado para o efeito pelo Parlamento Nacional; autorização que não foi dada por este órgão de soberania, nem solicitada pelo Governo), o facto é que a discussão tem sido intensa, mas algo enviesada, na medida em que a mesma tem sido muito centrada num hipotético atentado à liberdade de expressão e, principalmente, à liberdade de imprensa, numa tentativa do Poder Político censurar tais liberdades constitucionais, as quais, como se disse no corpo do texto, não são absolutas, nem existe uma hierarquia entre os diversos direitos constitucionalmente protegidos.

honra do Chefe do Estado), iniciar, a título particular, o competente processo legal para o apuramento da responsabilidade civil que haja lugar, nos termos e para os efeitos dos artigos 417.º, 418.º e 430.º do Código Civil.

Para o efeito, e uma vez que o Ministério Público representa o Estado (Estado enquanto coletividade), não poderá o mesmo considerar-se constitucional e legalmente competente para representar o Presidente da República numa qualquer ação para a defesa da honra do Chefe do Estado. Esta iniciativa ficará diretamente sob a responsabilidade do Presidente da República, repita-se, como cidadão e não como Chefe do Estado.

### **Bibliografia**

- AAVV (2011). *Constituição Anotada de Timor-Leste*. Braga: DH-CII – Universidade do Minho.
- ANDRADE, Maria Paula (1996). *Da Ofensa do Crédito e do Bom Nome*. Cascais: Tempus Editores.
- CORREIA, Eduardo (2008). *Direito Criminal*, Volume I, reimpressão. Coimbra: Almedina.
- COSTA ANDRADE, Manuel da (1996). *Liberdade de imprensa e inviolabilidade pessoal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- GARCIA, M. MIGUEZ/RIO, J. M. Castela Rio (2018). *Código Penal. Parte geral e especial*. Coimbra: Almedina.
- GONZÁLEZ, José Alberto (2011). *Código Civil Anotado*, Vol. I Parte Geral. Lisboa: Quid Juris.
- MILITÃO, Renato Lopes (2015) «A Formulação de Juízos de Valor Desonrosos com Suporte Factual, Perante a Incriminação

da Difamação». *Revista da Ordem dos Advogados*. Ano 75, n.º 1 e 2 (jan. - jun. 2015): p. 151-181.

NEVES, J. F. Moreira das (2016). «A tutela da honra frente à liberdade de expressão numa sociedade democrática». *DataVenía*. Ano 4, n.º 05: p. 73-96.

PEREIRA, Victor de Sá/LAFAYETTE, Alexandre (2014). *Código Penal Anotado e Comentado*. Lisboa: Quid Juris.

PINTO, Carlos Alberto da Mota (1992). *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Coimbra Editora.

SANTOS, Fernando José da Cruz (2019). *Dos Crimes Contra a Honra. Dignidade Penal, Constrangimento da Comunicação e Consequências Jurídicas*. Tese de mestrado, Universidade Católica Portuguesa, Lisboa. [Consult. em 01.06.2020]. Disponível em: [https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28241/1/DOS%20CRIMES%20CONTRA%20A%20HONRA\\_Tese%20Mestrado\\_Fernando%20Jos%C3%A9%20da%20Cruz%20Santos%20pdfa.pdf](https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/28241/1/DOS%20CRIMES%20CONTRA%20A%20HONRA_Tese%20Mestrado_Fernando%20Jos%C3%A9%20da%20Cruz%20Santos%20pdfa.pdf).

### **Legislação**

Código Civil (timorense), aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de setembro, *Jornal da República* n.º 34 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Código Penal (moçambicano), aprovado pela Lei n.º 24/2019, de 24 de dezembro, *Boletim da República* n.º 248 – I Série, Moçambique.

Código Penal (português), aprovado Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, *Diário da República* n.º 63 – Série I-A, Portugal.

Código Penal (timorense), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de abril, *Jornal da República* n.º 14 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Lei n.º 2/2007, de 18 de janeiro, *Jornal da República* n.º 1 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 13/2008, de 13 de outubro, *Jornal da República* n.º 38 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 16/2005, de 16 de setembro, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 5/2014, de 19 de novembro, *Jornal da República* n.º 39 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

### **Jurisprudência**

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (Portugal), de 3 de junho de 2009, P. 09P0617, disponível para consulta no site, [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (Portugal), de 3 de março de 2005 (P. 04B4789), disponível para consulta no site [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt).

### **Outras referências citadas**

Declaração Universal dos Direitos do Homem, adotada pela Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 10 de dezembro de 1948.

Código de Ética Jornalística, aprovado pelo Conselho de Imprensa de Timor-Leste através do Regulamento n.º 17/2017, de 13 de janeiro (publicado no Jornal da República, n.º 3, Série I, de 18 de janeiro).

Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, adotado pela Resolução 2200 A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966.

Relatório do JSMP. Análise do Projecto de Código Penal, *Judicial System Monitoring Programme* (2005), disponível para consulta no site <http://jsmp.tl/wp-content/uploads/2012/06/Relatorio-do-JSMP-analise-do-Projecto-de-Codigo-Penal-2005.pdf> [09.06.2020].

## A negociação colectiva na República Democrática de Timor-Leste: breves reflexões

*Pedro Barrambana Santos<sup>1</sup>*

**Resumo:** No âmbito das relações colectivas de trabalho, a contratação colectiva desempenha um papel central no desenvolvimento das condições de trabalho, permitindo, através do diálogo social entre organizações representativas dos trabalhadores e dos empregadores, assegurar a paz social e a valorização do trabalho enquanto actividade humana. Com o presente estudo, pretendemos contribuir com uma leitura transversal do sistema de contratação colectiva vigente no ordenamento jurídico timorense e, desse modo, coadjuvar à plena compreensão do acordo colectivo entre as fontes específicas de Direito do Trabalho através da interpretação do regime à luz das finalidades do sistema.

**Palavras-Chave:** (1) negociação colectiva; (2) acordo colectivo de trabalho; (3) fontes de Direito do Trabalho; (4) relações colectivas de trabalho; (5) direito sindical.

### 1. Enquadramento histórico-jurídico

A República Democrática de Timor-Leste, a nação asiática mais jovem, viu a sua independência reconhecida de pleno efeito,

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito e Mestre em Ciências Jurídico-Laborais pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Anteriormente, exerceu funções como Advogado, Jurista junto da Direção-Geral da Administração da Justiça e lecionou, enquanto Professor convidado, na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Atualmente, é Juiz de Direito e autor de diversos estudos científicos no âmbito do direito do trabalho, insolvência, sociedades comerciais e processo civil.

em 20 de Maio de 2002, na sequência, em primeiro lugar, da proclamação unilateral de independência de Timor-Leste perante Portugal, em 28 de Novembro de 1975, à qual se seguiu a invasão do território da antiga província portuguesa por parte da República da Indonésia, em 7 de Dezembro de 1975. Em 1999, em resultado da longa resiliência do povo timorense e com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU), foi realizado, a 30 de Agosto de 1999, o referendo mediante o qual o povo se manifestou pela independência face à República da Indonésia.

Na sequência do referendo, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, através da Resolução n.º 1272 (1999), de 25 de Outubro de 1999, decidiu estabelecer no território timorense a Administração Transitória das Nações Unidas para Timor-Leste (UNTAET), com o objectivo de assegurar a manutenção da administração do território e preparar a transição para a independência plena.

Em razão deste enquadramento, o ordenamento jurídico timorense sofreu, ao longo do tempo, um largo conjunto de influências no plano das fontes e do direito aplicado<sup>2</sup>: se é inequívoco que, até 1975, foi aplicado, no território, o direito português, entre 1975 e 1999, a ocupação do território por parte da República da Indonésia teve como consequência a aplicação *de facto* do seu direito, o qual transporta em si a matriz romano-germânica na conformação holandesa<sup>3</sup>.

A esta aplicação, *de facto*, do direito indonésio seguiu-se, durante sequência da administração do território encabeçada

---

<sup>2</sup> Sobre os antecedentes e influências existentes no Direito de Timor-Leste cf. Timor-Leste Legal Education Project (2012), 14-22.

<sup>3</sup> Assim, DAVID, René / BRIERLEY, John E.C. (1985), 77 e ss., cf. ainda, para uma panorâmica geral, VICENTE, Dário Moura (2008), 519 e ss.

pela ONU, a aprovação de uma pluralidade de normativos<sup>4</sup> — *regulamentos, directivas, ordens executivas e notificações* — de traça originária da *common-law*, a qual foi comutada, após Maio de 2002, pelo regresso a um registo de direito continental, já com largo lastro no território fruto da administração colonial portuguesa.

É assim pacífico que o actual sistema legal timorense é tributário da influência oferecida pelo Direito da Indonésia, da ONU e de Portugal<sup>5</sup> 6.

Estas influências são ainda complementadas pela integração ou aproximação da República de Timor-Leste às organizações internacionais existentes.

É o caso da Organização Internacional do Trabalho<sup>7</sup> (OIT), da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa<sup>8</sup> (CPLP), da

---

<sup>4</sup> A Resolução n.º 1272 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas revela-se clara no encargo concedido à UNTAET de assegurar a administração de Timor-Leste, sendo-lhe concedidos poderes necessários ao exercício das funções legislativa e executiva, incluindo a administração da justiça.

<sup>5</sup> Neste sentido, cf. Timor-Leste Legal Education Project (2012), 20.

<sup>6</sup> Relativamente às dificuldades concretamente sentidas em razão das modificações operadas no Direito aplicável no território de Timor-Leste na sequência da transição cf. STROHMEYER, Hansjoerg (2001): 173 e ss.

<sup>7</sup> Timor-Leste é membro de pleno efeito da OIT desde 19 de Agosto de 2003, tendo ratificado desde então, seis convenções que se encontram em vigor, a saber, a convenção n.º 29 (trabalho forçado), n.º 87 (liberdade de associação e protecção da liberdade de organizar), n.º 98 (direito de organização e de negociação colectiva), n.º 100 (Igualdade de remuneração), n.º 111 (discriminação) e n.º 182 (piores formas de trabalho infantil).

<sup>8</sup> A República Democrática de Timor-Leste é membro efectivo da CPLP desde Julho de 2002, tendo integrado a comunidade de falantes de língua de portuguesa imediatamente após a assunção plena da sua soberania.

Associação de Nações do Sudeste Asiático<sup>9</sup> (ASEAN) e da Organização Mundial de Comércio<sup>10</sup> (OMC), donde resulta, de modo mais ou menos directo, a adopção normativa das orientações básicas exigidas pelas mesmas.

Ao sobredito, acresce a vinculação a um conjunto instrumentos de direito internacional convencional com carácter nuclear, como o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e protocolos adicionais e o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais<sup>11</sup>.

A República Democrática de Timor-Leste, uma vez conseguida a independência plena e implementadas as suas principais instituições, está a procurar trilhar o caminho do desenvolvimento social, cultural, económico e jurídico, pretendendo assegurar à sua população as condições necessárias ao pleno desenvolvimento do Estado como comunidade politicamente organizada e promover a transição de uma economia de subsistência para uma economia de mercado.

Timor-Leste é, ainda, um Estado soberano em processo de consolidação das suas instituições democráticas. Não obstante este aspecto — *que não deve ser ignorado* —, consideramos que, volvidos vinte anos sobre o início do trabalho de construção do moderno ordenamento jurídico timorense, em primeiro lugar pela UNTAET e, após 2002, pelos órgãos soberanos, é adequado

---

<sup>9</sup> Ainda que formalmente não integre a associação, Timor-Leste goza do estatuto de observador da ASEAN desde 2002, tendo requerido formalmente a sua adesão, em 4 de Março de 2011.

<sup>10</sup> Formalizada a candidatura à Organização Mundial de Comércio, em 8 de Novembro de 2016, o procedimento de adesão encontra-se em curso.

<sup>11</sup> Resolução do Parlamento n.º 3/2003, de 23/05/2003 e Resolução do Parlamento n.º 8/2003, de 17/09/2003.

analisar o caminho entretanto percorrido, de modo a permitir perspectivar, numa óptica exclusivamente jurídica, os desafios futuros que se avizinham.

Um dos desafios de Timor-Leste passa por promover o incremento e a transformação das relações de trabalho<sup>12</sup> enquanto procura, simultaneamente, modificar a repartição da actividade económica, isto é, estimulando o desenvolvimento do sector terciário (serviços) e secundário face ao sector primário (agricultura).

De acordo com dados reportados ao ano de 2013, 40,5% dos trabalhadores desenvolvia a sua actividade no sector agrícola e 45,1% no sector dos serviços<sup>13</sup>, o que contrasta com a anterior ocupação de 64% dos trabalhadores na agricultura e 26% no sector dos serviços<sup>14</sup>.

No entanto, pese embora o reportado deslocamento do trabalho agrícola para o sector dos serviços, o trabalho informal e precário, especialmente no sexo feminino, continua a ser uma realidade incomensurável e que se pretende erradicar, considerando que o objectivo continua a centrar-se no

---

<sup>12</sup> Os elementos estatísticos existentes não abonam em relação à existência de um mercado de trabalho participado e dinâmico: de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2019), da população activa — aproximadamente 724.500 pessoas — apenas 339.500 integram a força de trabalho, ou seja, apenas 46,85%, valor este que no ano de 2013 correspondia a apenas 30,5% Assim, cf. Organização Internacional do Trabalho (2019), 9 e ss.

<sup>13</sup> Cf. Direcção Geral de Estatística de Timor-Leste (2013), 14.

<sup>14</sup> Central Intelligence Agency (2016).

incremento do rendimento<sup>15</sup>, das condições de vida da população, eliminação da pobreza e promoção de igualdade de género.

De igual modo, a qualidade e a (*baixa*) remuneração do trabalho encontram-se, de algum modo, espelhadas na percentagem de população empregada que declara ter dois ou mais trabalhos, fixando-se em 34,2% desse universo<sup>16</sup>.

É neste contexto — *criação do ordenamento jurídico, efectiva implementação do Direito constituído e melhoria transversal das condições de vida da população* — que julgamos que a análise crítica do modelo de contratação colectiva consagrado no ordenamento jurídico timorense permite compreender a importância do fenómeno da regulação colectiva do trabalho enquanto instrumento de progressão da sociedade e das relações laborais<sup>17</sup>.

Dadas as suas características típicas — *auto-regulação das condições de trabalho determinada pelos próprios interessados, adequação à profissão ou sectores de actividade abrangidos, bem como à situação económica dos agentes* — a contratação

---

<sup>15</sup> De acordo com o citado Timor-Leste Labour Force Survey 2013, 23, a remuneração média mensal resultante de relação de trabalho era de \$530,80 USD, sendo que se verifica uma efectiva disparidade entre a remuneração média masculina e feminina qual se cifrava, respectivamente, em \$553,40USD e \$461,20USD.

<sup>16</sup> Organização Internacional do Trabalho (2019), 64.

<sup>17</sup> Os problemas originados pelo desenvolvimento do país reflectem-se, igualmente, nas principais preocupações das organizações sindicais. Os sindicatos vêm-se confrontados com baixos rendimentos resultantes do trabalho, com a ausência ou ineficácia de protecção social, com a protecção inadequada da liberdade de associação dos trabalhadores e de negociação colectiva bem como com a falta de participação no processo legislativo, através da convocação dos parceiros sociais no momento de decisão de política legislativa.

colectiva, tal como a implementação de um sistema de segurança social<sup>18</sup>, pode actuar efectivamente como uma ferramenta para a melhoria das condições de vida da população, designadamente através do majoramento do rendimento líquido dos trabalhadores, suprimindo as carências que a definição do salário mínimo nacional não consegue abranger<sup>19</sup>.

O estabelecimento deste tipo de acordos permite obstar aos efeitos negativos que adviriam de uma legislação laboral estrita e rígida, facultando assim o ajustamento dos corpos normativos aplicáveis, isto é, à relação laboral subjacente, adaptando a lei ao caso concreto<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Em execução do disposto no artigo 56.º, n.º 2 da CRDTL, foi aprovado pela Lei n.º 12/2016, de 14/11, o regime contributivo da Segurança Social, o qual instituiu um sistema previdencial, com carácter de obrigatoriedade, de protecção na eventualidade de acidente de trabalho, maternidade, paternidade e adopção, invalidez, velhice e morte para a generalidade das pessoas que exerçam funções remuneradas (artigo 17.º, n.º 1 e 2), bem como das entidades empregadoras (artigo 20.º), em paralelo com o estabelecido de um regime facultativo para empresários em nome individual, trabalhadores por conta própria, gerentes e administradores e, ainda, trabalhadores do serviço doméstico.

O citado regime geral veio a ser regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 20/2017, de 24/05, referente ao regime de inscrição e obrigação contributiva no âmbito do regime contributivo de segurança social, ficando estabelecida a taxa contributiva em 10% da base de incidência contributiva, cabendo 6% à entidade empregadora e 4% ao trabalhador. Em detalhe, cf. PEREIRA, Elisa (2018): 195 e ss.

<sup>19</sup> A regulação das condições de trabalho através da contratação colectiva ultrapassa de modo evidente a definição estatal do salário mínimo mensal, consistindo aquela num modo tendencialmente aproximado de estabelecimento de direitos e deveres das relações laborais.

<sup>20</sup> Veja-se que a aplicação imutável da legislação laboral a todos os tipos de relação laboral, independentemente da estrutura do empregador, conduziria à vigência do mesmo enquadramento jurídico tanto no maior, como no mais pequeno empregador. Assim, através deste mecanismo permite-se adaptar as condições de trabalho às necessidades específicas da actividade, garantindo-se simultaneamente o respeito pelos princípios essenciais legalmente definidos.

No entanto, a eficiência dos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho como propulsor de progressão social depende, simultaneamente, do modelo de eficácia seleccionado pelo legislador<sup>21</sup> e do dimensionamento da actividade empresarial, situação que na República de Timor-Leste se mostra, no nosso entendimento, crítica considerada a disseminação de empregadores e as pequenas estruturas organizativas estabelecidas<sup>22</sup>.

Por conseguinte, o que nos move é, em suma, entender face ao direito constituído o potencial dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho enquanto meio de evolução das condições de trabalho e, simultaneamente, contribuir para o

---

<sup>21</sup> Para uma síntese da evolução da contratação colectiva cf. SANTOS, Pedro Barrambana (2015): 254 e ss.

<sup>22</sup> Para efeitos analíticos, é usual repartir-se a análise do mercado de trabalho em Timor-Leste entre o meio urbano (*onde predomina a prestação de trabalho no sector terciário*) e o meio rural, onde a prestação de trabalho no âmbito das actividades agrícolas ocupa a maioria da mão-de-obra. Assim, os dados recolhidos no ano de 2004 e exclusivamente em meio urbano permitem demonstrar que, no que respeita à dimensão das organizações formalmente constituídas e tendo como referência o número de trabalhadores, 72,4% dos trabalhadores prestam o seu trabalho em empresas com menos de 10 trabalhadores, sendo que essa percentagem sobe para os 91,50% se consideradas as empresas com menos de 20 trabalhadores. Essa pulverização é mais gritante no âmbito do trabalho informal: 52,7% dos trabalhadores que prestam trabalho em empresas informais em ambiente urbano fazem-no em empresas compostas apenas por um trabalhador, sendo que 99,6% prestam trabalho em empresas informais com menos de 10 trabalhadores. No entanto, admite-se que o padrão se tenha modificado significativamente na última década. A este respeito cf. DAS, Maitreyi Bordia / O'KEEFE, Philip (2007): 13 e ss.

desenvolvimento do estudo do direito colectivo do trabalho em Timor-Leste<sup>23</sup>.

## **2. Antecedentes: em especial, o Regulamento n.º 2002/05 da UNTAET**

Na sequência do referendo de 30 de Agosto de 1999 e nos termos da Resolução n.º 1272 (1999), de 25 de Outubro de 1999, a UNTAET iniciou o mandato destinado a estabelecer as bases do futuro ordenamento jurídico timorense.

Exercendo a UNTAET as funções tradicionalmente concedidas aos órgãos soberanos dos Estados, a Administração provisória lançou-se na elaboração de legislação destinada a prover, desde logo, à administração do território, à normalização das relações sociais e à fundação dos alicerces do sistema<sup>24</sup>.

No que respeita às relações laborais, a UNTAET aprovou já, na recta final do seu consulado, o Regulamento n.º 2002/05, de 1 de Maio de 2002, que versava “*sobre a criação de um Código Laboral para Timor-Leste*” (CLTL). Destinado a criar

[c]ondições mínimas de trabalho, instituições de administração laboral, princípios e procedimentos sobre sindicatos e relações laborais, assim como regras substantivas e de procedimento que não-de reger as rescisões de contratos de trabalho em Timor-

---

<sup>23</sup> A principal obra que versa sobre os aspectos basilares do Direito do Trabalho de Timor-Leste pertence a Francisco Liberal Fernandes e Maria Regina Redinha (2017), a qual verte em texto as lições ministradas na Faculdade de Direito da UNTL. Não obstante, a negociação colectiva e os instrumentos de negociação colectiva do trabalho são apenas tratados incidentalmente.

<sup>24</sup> Entre 1999 e 2002, a Administração Provisória emitiu 78 regulamentos destinados à criação do enquadramento normativo básico do funcionamento da administração timorense.

Leste (Cf. Preâmbulo do Regulamento n.º 2002/05, de 1 de Maio de 2002),

este diploma estabeleceu as bases de um primeiro modelo de regulação das relações de trabalho estabelecidas nesse território.

Observemos então a sua conformação no que respeita à negociação colectiva.

Adoptando uma metodologia anglo-saxónica através do estabelecimento *ex ante* de um lato conjunto (*algo caótico e tautológico*) de definições no artigo 2.º do CLTL, o diploma lança, desde logo, os alicerces para a definição de um sistema de contratação colectiva.

Para esse fim, o CLTL define *ab initio* o que se deve entender, designadamente, por organização de trabalhadores e empregadores (*organizações criadas para desenvolver, promover e defender os interesses económicos e sociais, respectivamente, dos trabalhadores e empregadores*), sindicato ou acordo colectivo. No que respeita a este último, o CLTL patenteia o entendimento do acordo colectivo enquanto pacto escrito, celebrado entre um empregador ou organização de empregadores e um grupo de trabalhadores ou sindicato, estabelecendo os termos e condições de contratação.

Gizado o quadro conceptual e perante a fragilidade do quadro jurídico do ordenamento, o diploma assume expressamente a atribuição, tanto para trabalhadores como empregadores, da liberdade de associação, constituindo as associações que bem lhe aprouverem para representação e

defesa dos seus interesses, bem como do direito de negociação colectiva, no artigo 9.º, n.º 1 do CLTL.

Da base formada pela liberdade de associação e pelo direito de negociação colectiva resultam dois eixos fundamentais, a saber, um referente à articulação entre as diferentes fontes de Direito e, em segundo lugar, o núcleo regulador do processo de negociação colectiva<sup>25 26</sup>.

Ainda que não o declare expressamente, o artigo 3.2. do CLTL destina-se a regular a relação entre as diferentes fontes específicas de Direito aplicáveis às relações laborais estabelecidas entre os trabalhadores e as entidades empregadoras.

Para esse fim, do citado preceito decorre necessariamente a concorrência de três fontes na determinação da norma aplicável: são elas a lei, corporizada no CLTL, o acordo colectivo — *impropriamente denominado no preceito como contrato colectivo* — e o contrato individual de trabalho<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Poder-se-ia ainda equacionar a introdução de um terceiro vector, respeitante à constituição de organizações de empregadores e de trabalhadores, estatuído no essencial no artigo 20.º do CLTL. Dado que consubstancia um pressuposto que, nesta sede, não se revela absolutamente decisivo e dado o teor burocrático da norma, remetemos para o texto do normativo legal.

<sup>26</sup> A entrada em vigor do Código Laboral para Timor-Leste antecedeu, por breves dias, a entrada em vigor da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, que ocorreu a 20 de Maio de 2002. Por conseguinte, a aplicação do CLTL foi complementada, na prática, pelo teor do texto constituinte que, no seu âmago, carrega normas juslaborais de fonte constitucional a cujo teor voltaremos.

<sup>27</sup> É usual discutir-se acerca do acerto da qualificação do contrato de trabalho enquanto fonte de Direito do Trabalho. Não sendo a sede adequada para a densificação exigida e numa perspectiva pragmática, não poderemos deixar de qualificar o contrato individual de trabalho como modo de formação e revelação de regras jurídico-laborais porquanto não enjeitamos essa qualificação por razões pedagógicas. No mesmo sentido, cf. FERNANDES, Francisco Liberal / REDINHA, Maria Regina (2017): 32.

A respeito desta relação tripartida, define o artigo 3.2. do CLTL que as condições mínimas de trabalho estabelecidas no capítulo II apenas podem ser derogadas por contrato individual de trabalho ou por acordo colectivo de trabalho se estes estabelecerem condições mais favoráveis do que as que resultam da aplicação da lei: daqui decorre, no que tange ao capítulo II do Código Laboral para Timor-Leste, uma relação de imperatividade mínima entre as fontes<sup>28</sup>. Este princípio revelava-se, *prima facie*, limitado às matérias compreendidas nos artigos 3.º a 16.º do CLTL, designadamente no que respeita às matérias de discriminação (artigo 9.4.), vínculos (artigo 10.º), período probatório (artigo 10.6), licença de parto (artigo 11.10), dispensa para amamentação (artigo 11.13), carga normal de trabalho (artigo 13.2), remuneração e limites do trabalho extraordinário (artigo 13.3 e 13.4), períodos de descanso (artigo 13.6) e direito a férias e a repouso médico (artigos 13.8, 13.9 e 13.10).

---

<sup>28</sup> Todavia, não define directamente a lei o critério norteador em caso de eventuais conflitos existentes entre o contrato de trabalho e o acordo colectivo, ambos de conteúdo mais favorável do que a lei. A esse respeito e ainda que não seja possível aprofundar nesta sede, parece-nos que o critério de resolução desse conflito assentará no princípio "*favor laboratis*" que é aflorado ao longo do diploma. Assim, havendo simultaneamente regulação mais favorável no contrato de trabalho e no acordo colectivo do que aquela que existe na lei, é aplicável a regulação que, em concreto, se mostre mais favorável ao trabalhador.

Todavia, tal não se verifica relativamente aos acordos colectivos<sup>29</sup>: ainda que enquadrado de modo assistemático, o CLTL acabava por estabelecer o princípio do tratamento (*necessariamente*) mais favorável das disposições do acordo colectivo (artigo 24.13 do CLTL).

Assim, é claro que o Código Laboral para Timor-Leste estabelecia um sistema de contratação colectiva enquanto mecanismo de melhoramento das condições laborais dada a proibição de modificação das suas normas *in pejus* do trabalhador. Na ausência desta vertente negocial — e numa negociação ocorrem idilicamente cedências e ganhos para ambas as partes —, é perceptível que os empregadores ou as associações representativas dos mesmos se revelem avessas à celebração destes instrumentos, dado que daí resultaria um agravamento nas obrigações dos seus representados.

Definido o objecto, a regulamentação da negociação colectiva culminava no artigo 24.º do CLTL com a determinação do procedimento de negociação colectiva.

Atribuída a legitimidade do procedimento negocial, tanto a organizações de empregadores, como a organizações de trabalhadores (artigos 24.3 e 24.4), qualquer uma destas

---

<sup>29</sup> De modo diverso, os limites de modificabilidade das regras laborais de fonte legal por efeito do contrato individual de trabalho mostram-se manifestamente incertos, dada a ausência de estipulação. Assim, relativamente às matérias reguladas pelo CLTL que excedam o capítulo II, julgamos que se verifica uma relação de imperatividade absoluta entre as normas legais e as estipulações definidas no contrato de trabalho. Pese embora este regime não seja aquele que, no nosso entender, melhor promove o estabelecimento de relações laborais estáveis e sadias, outra conclusão não pode ser obtida a partir da relação entre o acordo colectivo e o CLTL: só podendo o acordo colectivo modificar o CLTL em sentido mais favorável e dadas as suas características especiais em relação ao contrato individual de trabalho, a equiparação do regime do contrato individual de trabalho ao acordo colectivo frustraria o princípio da autonomia colectiva e a especialidade da contratação colectiva.

estruturas poderia iniciar contactos junto da contraparte para que inicie formalmente um procedimento de negociação colectiva, o qual se encontrava submetido aos princípios da boa-fé e da cooperação recíproca (artigos 24.5 e 24.6 CLTL). Caso as partes chegassem a consenso, o acordo colectivo seria lavrado por escrito e assinado pelos representantes das organizações.

No acordo colectivo deveria constar necessariamente a data de início de vigência do documento, a listagem dos trabalhadores abrangidos, a duração da sua vigência, a regulamentação quanto à sucessão de acordos colectivos, bem como os meios de resolução de litígios que eventualmente existam (artigo 24.12). Logo que concluído, o acordo colectivo seria depositado junto da Divisão de Trabalho do Departamento de Trabalho e Solidariedade da UNTAET (artigos 8.1., 8.2. e 24.15).

Quanto aos efeitos e ao âmbito de aplicação do acordo colectivo, o Código Laboral previa, a este respeito, um regime restritivo que o faz aproximar de uma figura de âmbito marcadamente contratual: os termos do acordo colectivo devem considerar-se como integrantes do contrato de trabalho dos trabalhadores abrangidos pelo acordo (artigo 24.14).

Ocorria assim uma integração do clausulado do acordo colectivo no do contrato individual de trabalho em razão da sucessão no tempo dos instrumentos de regulamentação

colectiva do trabalho<sup>30</sup>. Por fim, circunscrevia-se o âmbito de aplicação do acordo colectivo aos membros representados na organização de empregadores e de trabalhadores outorgantes ao acordo colectivo, conforme resulta da interpretação conjugada dos artigos 24.1, 24.12 e 24.14, todos do Código Laboral.

Assim, a aplicabilidade do acordo colectivo depende da efectiva e simultânea representação do trabalhador e do empregador, respectivamente, por parte da organização de trabalhadores e de empregadores. É assim exigida a dupla filiação das partes na relação laboral nas partes outorgantes do acordo colectivo para que exista um instrumento de regulamentação colectiva do trabalho válido.

### **3. A negociação colectiva no ordenamento jurídico vigente**

Com a cessação de funções da administração provisória e a entrada em vigor da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, o ordenamento jurídico *maubere* modificou-se pela inauguração da ordem constitucional: após 20 de Maio de 2002, o direito vigente no território timorense passou a ter de se conformar com os parâmetros e princípios constitucionais, não sendo imune a essa necessidade o enquadramento juslaboral

---

<sup>30</sup> A utilização da expressão “*deverão ser considerados como estando incluídos no contrato de trabalho*” levanta dúvidas no que respeita à sucessão de acordos colectivos no tempo, especialmente se atendermos que, dado o teor do artigo 24.12, o CLTL entrega essa regulamentação integralmente à vontade das partes. Assim, ainda que as partes estabeleçam que o acordo colectivo continua válido até à data em que for alcançado um novo acordo colectivo, permanece a dúvida se, com o fim da validade do acordo colectivo, as cláusulas introduzidas no contrato de trabalho por efeito do artigo 24.12 se consideram igualmente extraídas em razão da cessação do mesmo ou se permanecem integradas no contrato.

vigente. Esta harmonização forçada resulta, desde logo, do início de vigência da chamada *constituição laboral*, ou seja, do conjunto de normas de fonte constitucional que, de modo directo ou indirecto, incidem sobre as relações laborais ou sobre o corpo normativo que disciplina as mesmas.

Noutra perspectiva, ao declarar a República Democrática de Timor-Leste como um Estado baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana (artigo 1.º, n.º 1 da CRDTL), esse parâmetro transforma-se no centro de validade normativa da legislação vigente, uma vez que se impõe a sua conformidade com o plano constitucional<sup>31</sup>.

No entanto, a influência da Constituição perdura para além do estabelecimento deste parâmetro, designadamente através do estabelecimento da liberdade (*positiva e negativa*<sup>32</sup>) de associação em sindicatos e organizações de empregadores (artigo 43.º, n.º 1, 2 e artigo 52.º, n.º 1 e 2 da CRDTL)<sup>33</sup>, do direito ao trabalho e do dever de trabalhar (artigo 50.º, n.º 1 da CRDTL) e do direito de greve (artigo 51.º, n.º 1 da CRDTL).

---

<sup>31</sup> A este respeito cf. VASCONCELOS, Pedro Bacelar de (coord.) (2011): 20 e ss.

<sup>32</sup> A liberdade sindical individual positiva consubstancia o direito das entidades empregadoras e dos trabalhadores se filiarem (associarem) na organização sindical ou de empregadores que pretenderem. Por seu turno, a liberdade sindical individual negativa corresponde ao direito do trabalhador e da entidade empregador optar por não se associar em qualquer sujeito laboral colectivo. A este respeito cf. RAMALHO, Rosário Palma (2012): 44 e ss. e VASCONCELOS, Pedro Bacelar de (coord.) (2011): 195 e ss.

<sup>33</sup> Obtendo ainda respaldo no artigo 23.º, n.º 4 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, no artigo 22.º do Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, no artigo 8.º do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais e no artigo 2.º da Convenção n.º 87 da OIT, instrumentos internacionais que vigoram no ordenamento jurídico interno e com prevalência sobre as normas legais — artigo 9.º, n.º 2 e 3 da CRDTL.

No plano do Direito Internacional, importa ainda atender que a Convenção n.º 98 da OIT consagra a adopção, pelas partes contratantes e caso se mostre necessário, de medidas apropriadas às condições nacionais para encorajar e promover o maior desenvolvimento e utilização de processos de negociação voluntária de convenções colectivas entre entidades empregadoras e as respectivas organizações, por um lado, e organizações de trabalhadores, por outro, tendo em vista a regulação das condições de emprego.

Não obstante este pano de fundo, em linha com as regulares garantias estabelecidas pelos modernos Estados de Direito Democrático, esclareça-se que a Constituição não consagra o direito à contratação colectiva das organizações sindicais e de empregadores<sup>34</sup>. Não sendo imperativo, esse estabelecimento poder-se-á revelar significativo perante a necessidade de harmonizar valores, especialmente no que respeita à relação entre as diferentes fontes de Direito do Trabalho, porquanto a consagração infra-constitucional da negociação colectiva pode fragilizar o seu papel entre as fontes de Direito do Trabalho.

Ingressando na análise da legislação interna, a atribuição do direito de negociação colectiva aos empregadores, às organizações de empregadores e às associações de

---

<sup>34</sup> Ultrapassa o escopo deste artigo a exploração da importância das organizações sindicais e de empregadores na evolução do Direito do Trabalho; no entanto, a estreita conexão entre a negociação colectiva e as associações sindicais e de empregadores retira-se da lição da história, sendo pacífico que a resposta à questão social que originou o Direito do Trabalho teve uma importante origem nos movimentos sindicais e na regulação colectiva das condições de trabalho. Para uma abordagem inicial cf. FERNANDES, Francisco Liberal /REDINHA, Maria Regina (2017): 18.

trabalhadores<sup>35</sup> resulta da conjugação dos artigos 79.º, al. c), 80.º, al. a) e 92.º, n.º 1, al. b) da Lei do Trabalho (LT), aprovada pela Lei n.º 4/2012, de 21 de Fevereiro, atribuindo a estas entidades colectivas, simultaneamente, a finalidade e o direito de negociar e celebrar acordos colectivos de trabalho<sup>36</sup>.

Naturalmente, a atribuição do estatuto de organização laboral representativa depende da verificação dos requisitos legalmente estabelecidos para o procedimento de formação da pessoa colectiva de natureza associativa (artigos 149.º e ss. e 159.º a 175.º do Código Civil) e, ainda, a formalização do procedimento de registo junto do órgão governamental

---

<sup>35</sup> As organizações de trabalhadores e de empregadores podem constituir-se e organizar-se em formas mais ou menos complexas, como seja em sindicatos ou organizações de empregadores, federações (*associações de três ou mais sindicatos ou associações de empregadores de uma profissão ou ramo de actividade*) ou em confederação (*correspondendo a uma forma de associação nacional de organizações de trabalhadores ou de empregadores*). No entanto, da conjugação das alíneas n) e u) do artigo 5.º da LT resulta, por um lado, o carácter permanente e voluntário dessas organizações e, no que respeita às estruturas representativas de empregadores, a natureza privada, a titularidade de uma empresa e ainda a habitualidade de trabalhadores ao seu serviço.

<sup>36</sup> Tal como interpretamos a norma, o disposto na parte final das alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 92.º da Lei do Trabalho (*“e as que estejam devidamente autorizadas a negociar em nome dos trabalhadores” e “e que esteja devidamente autorizada a negociar em nome do empregador e dos empregadores”*) não corresponde a um alargamento da susceptibilidade de ser parte na negociação colectiva, mas à possibilidade de atribuir às organizações de trabalhadores e empregadores poderes específicos de representação negocial por quem não seja membro da organização e, por isso, não se encontre representado por aquela entidade na qualidade de associado. Nesse sentido, veja-se que, nos termos do n.º 2 do artigo 91.º da LT, o direito de negociação colectiva é garantido aos trabalhadores e empregadores nos termos definidos no artigo subsequente, ou seja, às organizações de trabalhadores e de empregadores, bem como às organizações da mesma natureza a quem estas autorizem a negociar em sua representação.

competente (artigo 85.º da LT) tendo em vista a atribuição dessa qualidade<sup>37</sup>.

Estas entidades assumem natureza associativa, privada, autónoma e independente perante o Estado, os partidos políticos, as instituições religiosas e qualquer associação de outra natureza, vedando a lei qualquer interferência na sua organização, bem como no seu financiamento, evitando assim o seu controlo indirecto (artigos 83.º, n.º 1 da LT e 53.º, n.º 3 da CRDTL).

As garantias de independência das organizações face ao Estado e restantes entidades privadas pretendem transmitir àquelas organizações as condições necessárias a cumprirem a sua finalidade, ou seja, a promoção e defesa dos direitos e interesses dos associados (artigo 78.º, n.º 1 da LT), manifestando-se essa protecção com especial acuidade relativamente ao funcionamento e autonomia das organizações sindicais perante os empregadores e autoridades públicas (artigo 78.º, n.º 2 e 3 da LT), evitando a ocorrência de situações de dependência ou desvio nas atribuições que legalmente lhes estão acometidas. Para assegurar, ainda, a prossecução dos direitos e interesses dos associados, não obstante seja atribuída às organizações a liberdade de se auto-regularem, o seu exercício

---

<sup>37</sup> Resulta do disposto no artigo 85.º, n.º 3 da LT que as organizações de trabalhadores e empregadores apenas adquirem a personalidade jurídica com o registo do seu estatuto junto do órgão do Governo responsável pelo sector do trabalho e não nos termos previstos no artigo 150.º, n.º 1 do Código Civil, atenta a especialidade do regime laboral.

deve observar sempre o princípio democrático no seio da instituição, enquanto manifestação de autonomia<sup>38</sup>.

São estas garantias de independência e autonomia, no que respeita às organizações sindicais, que permitem considerar que os trabalhadores, quando representados através de uma associação sindical, beneficiam de uma efectiva igualdade negocial e, assim, poderão, mediante recurso à negociação colectiva, estabelecer as condições de trabalho para além das limitações legalmente impostas ao estabelecimento de acordos em sentido diverso aquando da celebração do contrato de trabalho.

Assim é uma vez que se assume — e a *história assim o ensina* — que o trabalhador, ao colocar no mercado a sua força de trabalho enquanto o único bem economicamente valioso e que permite a obtenção de rendimentos para a sua própria subsistência e do seu agregado familiar, está disposto a aderir ao contrato de trabalho que lhe seja apresentado sem que ocorra uma efectiva negociação e, assim, aceite submeter-se às condições laborais apresentadas em troca da remuneração. Deste modo, através da interposição da associação sindical na negociação — *a qual não depende de modo directo e necessário*

---

<sup>38</sup> A submissão das organizações sindicais levanta o problema de saber se, face à letra dos artigos 52.º, n.º 1 da CRDTL e 79.º, al. a) da LT e atenta a submissão à organização democrática, se os interesses prosseguidos pelas associações sindicais corresponderão à soma dos interesses dos seus associados ou se, em contrapartida, o poderá extravasar. Na nossa opinião, tratando-se da organização sindical de uma pessoa colectiva de direito privado, a formação da sua vontade ocorrerá no modo legal ou estatutariamente definido, através dos seus órgãos sociais, podendo, assim, ocorrer uma manifesta dissonância entre os órgãos sociais e os membros do sindicato sem que dessa circunstância resulte qualquer invalidade. Naturalmente e em respeito do princípio democrático, as consequências de uma importante dissonância entre os órgãos sociais e os associados terão de ser resolvidas em sede eleitoral, sem que tal impeça a validade do acto.

*do estabelecimento de determinadas condições de trabalho para a sua subsistência* — entende-se existir uma efectiva paridade negocial que permite, a cada momento, defender os interesses e direitos dos trabalhadores.

A negociação colectiva surge então legalmente definida como o processo pelo qual um sindicato e um empregador ou uma organização de empregadores discutem a celebração de um acordo colectivo (artigo 5.º, al. m) da LT), o qual consiste no acordo celebrado entre um sindicato e um empregador ou organização de empregadores com o objectivo principal de fixar as condições de trabalho para um grupo de trabalhadores ou categoria profissional (artigo 5.º, al. b) da LT).

No entanto, ainda de modo desarticulado, a lei assume como finalidade da negociação colectiva o estabelecimento e estabilização das relações colectivas de trabalho, nomeadamente através da regulação dos direitos e deveres dos empregadores e trabalhadores vinculados por um contrato individual de trabalho (artigo 91.º, n.º 1, al. a) da LT)<sup>39</sup>.

Em síntese, pretende-se através da negociação colectiva, com a participação dos parceiros sociais, fomentar o progresso

---

<sup>39</sup> A negociação colectiva enquanto modo de estabilização das relações laborais encontra-se, no nosso entender, claramente patenteada na Lei da Greve, aprovada pela Lei n.º 5/2012, de 29 de Fevereiro. Observe-se que o recurso ao direito de greve não deve ocorrer sem que tenha sido tentada a resolução do conflito por via de acordo, devendo a declaração de greve ser obrigatoriamente precedida da apresentação à entidade empregadora, por escrito, das reivindicações dos trabalhadores (artigo 8.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 5/2012), o que correspondente necessariamente a uma fase prévia de negociação colectiva, ainda que os trabalhadores possam actuar no exercício desse direito sem ser por intermédio de uma organização sindical. No entanto, vista a definição de “*negociação colectiva*” plasmada na alínea m) do artigo 5.º da LT, tal realidade cai fora do seu âmbito, ainda que, materialmente, corresponda a uma forma de negociação colectiva referente às relações colectivas de trabalho.

das condições laborais existentes enquanto se propicia o estabelecimento de um clima de paz social entre os factores de produção (*capital e trabalho*) que permita a existência de condições tendentes ao desenvolvimento económico

No entanto, as definições legais apresentadas levantam alguns problemas de consistência<sup>40</sup> quanto ao estabelecimento de efectivas limitações ao exercício do direito de negociação colectiva, nomeadamente, coloca-se a questão de saber se, em face da letra da norma, poderá uma federação ou uma confederação de trabalhadores celebrar um acordo colectivo.

Na nossa perspectiva, a resposta deverá ser afirmativa, uma vez que o direito de negociação colectiva se mostra atribuído às organizações sindicais e de empregadores (*tout court*), não havendo materialmente razões para reservar esse direito, quanto às organizações de trabalhadores, apenas aos sindicatos na qualidade de associações de trabalhadores.

Assim, em conclusão, ao circunscrever as entidades a quem é atribuída capacidade para ser parte num acordo colectivo de trabalho (artigo 91.º, n.º 1 da LT), a Lei do Trabalho veda a

---

<sup>40</sup> A certeza na interpretação e aplicação normativa começa no momento da definição legislativa, na qual se impõe ao legislador a (difícil) tarefa de escolher os vocábulos que melhor transmitem a ideia que subjacente à norma que se pretende criar. No que respeita ao direito das relações colectivas de trabalho, julga-se que o diploma em causa merecesse uma intervenção legislativa no plano da legística que eliminasse a pluralidade conceptual que surge, amiúde, ao longo do diploma. A título de exemplo, veja-se o uso indiscriminado das expressões “organização de trabalhadores” e “organização sindical” sem que daí se retire qualquer sentido normativo diverso dado que correspondem, em síntese, à realidade definida pelo legislador no artigo 83.º, n.º 4 da LT.

existência de fenómenos de negociação colectiva atípica sujeitos ao regime jurídico do acordo colectivo<sup>41</sup>.

### **3.1. A contratação colectiva: pressupostos, procedimento e formalização**

Como analisado, verificámos que a lei permite a formação livre, autónoma e independente de organizações de trabalhadores e de empregadores (*peças jurídicas de natureza privada*) a quem atribui o direito de negociação colectiva, consubstanciado no direito de celebrar acordos colectivos de trabalho, atribuindo aos trabalhadores individualmente considerados o direito de ingressarem ou não ingressarem nessas instituições, sendo esse direito de celebrar acordos colectivos de trabalho atribuído ainda aos empregadores individualmente considerados (artigo 92.º, n.º 1, al. b) da LT).

Consubstanciam assim pressupostos da celebração de um acordo colectivo de trabalho a capacidade jurídica e a legitimidade.

Relativamente à capacidade jurídica, já tivemos oportunidade de verificar a sua atribuição às organizações de

---

<sup>41</sup> Encontram-se estudados os fenómenos de negociação colectiva atípica, os quais podem ser definidos como os procedimentos tendentes “à celebração de um acordo sobre condições de trabalho de um determinado universo de trabalhadores, celebrado no âmbito de um empresa de modo relativamente informal, e directamente outorgado pelo empregador e pelos trabalhadores, representados por uma comissão ad hoc ou pela comissão de trabalhadores mas posteriormente aceite pelos trabalhadores” — assim RAMALHO, Rosário Palma (2012): 216 e ss. A existência dos referidos acordos coloca em crise o monopólio sindical da contratação colectiva e, em certa medida, a intangibilidade da modificação das condições de trabalho por acordo individual dos trabalhadores sem interposição sindical, caso a lei reserve aos instrumentos de negociação colectiva de trabalho a regulação de matérias cujo acordo se encontra vedado no plano do contrato individual de trabalho.

trabalhadores e de empregadores, bem como aos empregadores, remetendo-se para o que anteriormente ficou dito.

A legitimidade surge como pressuposto para a outorga de acordos colectivos o que, em certa medida, não difere do que se verifica na celebração de contratos no direito civil, consistindo na qualidade atribuída a um sujeito que o habilita a actuar no âmbito de uma determinada situação jurídica.

Deste modo sendo os empregadores, as organizações de trabalhadores e de empregadores titulares do direito à negociação colectiva, terão legitimidade para a celebração dos acordos colectivos quando se verifique o nexo de representação orgânica relativamente às pessoas colectivas envolvidas, devendo actuar através dos titulares do poder de vinculação da pessoa colectiva ( *direcção ou administração, respectivamente, nos termos do Código Civil ou da Lei das Sociedades Comerciais*) ou através de mandatário constituído com esse escopo.

A legitimidade é, ainda, aferida nos termos do artigo 92.º, n.º 1 da LT, o qual permite que as entidades empregadoras, organizações de trabalhadores e de empregadores autorizem outras entidades da mesma natureza a representá-las no âmbito da contratação colectiva, devendo na concessão da mencionada autorização serem observados os cuidados anteriormente referidos acerca da representação orgânica da pessoa colectiva<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> Refira-se que, atenta a forma necessariamente escrita do acordo colectivo de trabalho (artigo 94.º, n.º 1 da LT), ao instrumento pelo qual é atribuído poder de representação voluntária se impõe a observância dessa mesma forma, nos termos do artigo 253.º, n.º 2 do Código Civil.

Observados os pressupostos da celebração de um acordo colectivo, vejamos então o procedimento de formação do acordo colectivo de trabalho.

Como já tivemos oportunidade de referir, a Lei do Trabalho preconiza a negociação colectiva como mecanismo de estabelecimento e estabilização das relações colectivas de trabalho mediante regulação dos direitos e deveres recíprocos de trabalhadores e empregadores, donde resulta, desde logo, a necessária observância do princípio da boa-fé durante as negociações como condição para atingir essas finalidades (artigo 91.º, n.º 3 da LT), assim como guardar sigilo das informações transmitidas sob reserva de confidencialidade (artigo 91.º, n.º 5 da LT).

O procedimento destinado à celebração do acordo colectivo de trabalho inicia-se pela apresentação por parte do empregador, da associação de empregadores ou da associação de trabalhadores à contraparte de uma proposta, por escrito, de celebração ou revisão de acordo colectivo de trabalho, na qual deve constar, fundamentadamente, a identificação da origem da proposta e a matéria sobre a qual incidirá a negociação (artigo 93.º, n.º 1 e 2 da LT). Essa proposta escrita deve consistir, no fundo, numa proposta de clausulado de acordo colectivo, na qual a entidade proponente deve fazer constar o âmbito e sentido da regulação.

Recebida a proposta pela destinatária ou destinatárias, estas devem, no prazo de 15 dias após a recepção da proposta,

proceder ao agendamento da primeira reunião negocial<sup>43</sup>. Nesta, a destinatária da proposta negocial deverá responder à proposta de acordo colectivo formulado, assumindo posição a respeito de cada cláusula proposta, seja aceitando, recusando ou apresentando uma proposta de modificação ao clausulado.

Prosseguindo o procedimento negocial sem acordo, o legislador impõe às partes, para além do dever de consulta dos representados sobre os desenvolvimentos negociais ocorridos — *sem prejuízo do cumprimento do dever de sigilo* —, o dever de responder às propostas e contrapropostas com brevidade, evitando assim o prolongamento artificial das negociações.

Decorridas as negociações, as partes poderão atingir um acordo e, conseqüentemente, outorgar o acordo colectivo, julgar inconciliáveis as posições e considerar como findas as negociações e, por fim, recorrer ao serviço de mediação e conciliação, obtendo apoio de um terceiro imparcial tendo em vista a superação do impasse (artigo 91.º, n.º 5 da LT), mediação que, nos termos gerais, terminará com a outorga do acordo colectivo ou com a cessação das negociações.

Alcançado um entendimento entre as organizações representativas de trabalhadores e empregadores (ou empregador), deverá ser reduzido a escrito o acordo colectivo<sup>44</sup>,

---

<sup>43</sup> A falta de cumprimento atempado do dever de agendamento de reunião com a organização proponente ou, ainda, a inexistência de acordo atribui às partes o direito de recorrer ao serviço de mediação de conflitos. Através do recurso a este serviço, procura-se que as partes envolvidas sejam colocadas, de modo expedito, em conversações, devendo o procedimento concluir-se no prazo máximo de 10 dias.

<sup>44</sup> Uma vez que estamos na presença de um negócio sujeito a forma escrita, consubstanciando uma formalidade *ad substantiam*, a inobservância da mesma determina, nos termos conjugados dos artigos 211.º e 280.º do Código Civil, a nulidade do acordo colectivo de trabalho, não produzindo efeitos.

o qual deverá conter, no mínimo, a identificação das partes outorgantes, a categoria profissional ou o sector de actividade sobre o qual se destina a versar<sup>45</sup>, as matérias reguladas<sup>46</sup>, as relações entre as organizações sindicais e os empregadores parte no acordo colectivo, a forma de resolução de conflitos a respeito da interpretação do acordo<sup>47</sup>, data de celebração e prazo de vigência<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> É usual distinguir e classificar os instrumentos de regulação colectiva de trabalho como verticais (*caso se destinem a regular um sector de actividade*) ou horizontais (*caso se destinem a regular uma categoria profissional ou uma profissão*). Exemplificando: o acordo colectivo que se destine a regular as condições de trabalho no âmbito da actividade bancária qualificar-se-á como vertical, uma vez que regula as condições de todas as categorias profissionais que exerçam as suas funções nesse âmbito; por seu turno, será horizontal o acordo colectivo que se destine a estabelecer as condições de trabalho de todos os motoristas.

<sup>46</sup> Para além do clausulado propriamente dito, o acordo colectivo deve apresentar, publicamente e em termos genéricos, a sua amplitude, explicitando, nomeadamente, se se destina a regular somente as condições remuneratórias mínimas ou, sem alternativa, se se dedica à regulação das carreiras e respectiva progressão, regras de segurança, saúde e higiene no trabalho, entre outras.

<sup>47</sup> Tratando-se de um verdadeiro acordo (*na medida em que corresponde a um acordo de vontades, entre duas ou mais partes, destinado a criar, modificar ou cessar direitos ou deveres jurídicos*) e para além do recurso aos Tribunais que se encontra constitucionalmente consagrado, poderão as partes acordar na existência de um meio alternativo de resolução de litígios como seja o recurso à mediação ou conciliação prévia ao litígio judicial ou, ainda, à arbitragem, seja institucionalizada ou *ad hoc* — cf. artigos 123.º, n.º 3 da CRDTL e 97.º, n.º 1 e 5 da LT.

<sup>48</sup> Veja-se que, expirado o prazo de vigência do acordo colectivo sem que sejam requeridas novas negociações, o mesmo se renova automaticamente por igual período (artigo 94.º, n.º 3 da LT). Naturalmente, as negociações deverão ser requeridas antes do cômputo do prazo, sendo que, caso tal não ocorra, o acordo colectivo se renova automaticamente. No entanto, levantam-se algumas dúvidas a respeito do regime aplicável durante o decurso das negociações, caso estas decorram após o prazo de vigência do acordo colectivo. Atento o mecanismo legalmente estabelecido, cremos que seria avisado que o legislador tivesse previsto a manutenção da vigência do acordo colectivo enquanto decorressem as negociações e, ainda, o procedimento de mediação, caso viesse a ocorrer. No entanto, cremos que a referida interpretação deve ser extraída da teleologia do regime legal, considerando que a negociação colectiva se destina à estabilização das relações.

Por fim, o acordo colectivo é registado junto do órgão governamental competente (artigo 94.º, n.º 3 da LT) que procede a uma apreciação liminar do mesmo e, não havendo razões que determinem a sua recusa, procede ao depósito do instrumento<sup>49</sup>.

Consubstanciam razões (*taxativas*) de recusa do depósito a não observância da forma escrita, a violação da legislação vigente e, ainda, o não cumprimento do conteúdo mínimo obrigatório elencado no n.º 2 do artigo 94.º da Lei.

Creemos que a apreciação liminar do conteúdo do acordo colectivo de trabalho, a realizar pelo órgão governamental competente, deverá ser interpretada em conformidade com a Constituição, e com as convenções internacionais vigentes, devendo a entidade administrativa limitar-se a realizar uma verificação formal do documento apresentado para depósito.

Tal actuação da administração minimalista impõe-se, desde logo, para salvaguarda da autonomia colectiva das organizações representativas e do princípio de separação de poderes, uma vez que seria manifestamente inconstitucional atribuir a uma entidade administrativa o poder de sancionar ou não a conformidade com a lei de um acto celebrado por entidades privadas, nomeadamente quando o depósito do acto se mostra susceptível de derrogar a legislação vigente, sendo que não seria possível à entidade praticar tal acto, por si, no exercício das suas atribuições.

---

<sup>49</sup> Julgamos que poderia revelar-se de manifesto interesse público promover a publicação ou, pelo menos, a disponibilização pública dos acordos colectivos celebrados.

Uma vez realizado o registo (*que representa um requisito externo de eficácia do acordo*), este passa a vigorar de pleno efeito nos termos acordados.

### **3.2. Eficácia e conteúdo**

Outorgado o acordo colectivo entre uma organização representativa dos trabalhadores e dos empregadores (ou empregador) e, após o seu depósito, aquele inicia a produção dos seus efeitos, passando então a regular os “*direitos e deveres mútuos dos trabalhadores e empregadores vinculados por um contrato de trabalho*” (artigo 91.º, n.º 1, al. a) da LT).

Neste particular, rege o n.º 6 do artigo 94.º da Lei do Trabalho, o qual define taxativamente que “*o acordo colectivo obriga apenas as partes celebrantes*”.

Considerando que apenas são partes no acordo colectivo as organizações representativas e não as partes nas relações jurídico-laborais, pretendeu o legislador, através da citada norma, afirmar que o acordo colectivo apenas vincula os sujeitos colectivos?

É certo que o intérprete deve presumir que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados (artigo 8.º, n.º 3 do Código Civil), no entanto, impõe-se igualmente ao intérprete procurar o sentido útil da norma mediante recurso aos restantes elementos da interpretação.

Ora, a considerar-se como prevalecente a referida interpretação e tendo por base o elemento literal da norma,

resultaria, assim, a ineficácia do acordo colectivo na regulação das relações laborais, dado que o trabalhador e o empregador não são parte no acordo colectivo.

Assim, impõe-se reflectir como é possível atribuir sentido útil aos preceitos, na medida em que o sistema de contratação colectiva, recorde-se, se destina a regular os deveres e direitos das partes no âmbito da relação laboral.

Recorrendo às lições da doutrina portuguesa<sup>50</sup>, é usual distinguir no que respeita à análise do conteúdo dos instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, entre conteúdo obrigatório, facultativo e habitual<sup>51</sup>, em função do título que conduz à sua consagração, respectivamente, a obrigatoriedade legal<sup>52</sup>, o acordo das partes e a presença comum nos instrumentos.

Noutra perspectiva, é ainda frequente diferenciar as cláusulas de natureza obrigacional — *que respeitam às relações estabelecidas entre organizações representativas* — e cláusulas regulatórias — *destinadas a regular directamente as relações laborais singulares*. Exemplificativamente, assume natureza obrigacional a cláusula de paz social (*pela qual o sindicato se obriga a não decretar greve durante um determinado período de tempo*); por seu turno, assume natureza regulatória a cláusula que define o valor da remuneração mínima mensal para uma determinada categoria profissional.

---

<sup>50</sup> Cf., por todos, RAMALHO, Rosário Palma (2012): 254 e ss.

<sup>51</sup> PINTO, Mário, (1996), 287-300; e CORDEIRO, António Menezes (1991): 285.

<sup>52</sup> Conteúdo obrigatório que se encontra concretizado no artigo 94.º, n.º 1 e 2 da LT.

Por conseguinte, em face da dupla vertente do acordo colectivo, a letra do n.º 6 do artigo 94.º da LT apenas se torna inteligível à luz das finalidades da contratação colectiva se teleologicamente interpretado como referindo-se apenas às cláusulas de natureza obrigacional.

Assim, as cláusulas de natureza obrigacional inscritas no acordo colectivo vinculam exclusivamente as partes celebrantes, ou seja, os sujeitos colectivos ou o empregador, quando este último seja parte no acordo.

Resta, então, apurar como é determinado o âmbito dos sujeitos vinculados pelo conteúdo regulatório do acordo colectivo.

Compulsado o diploma legal, mormente os artigos 91.º, n.º 1, al. a) e 10.º, n.º 1, al. j), evidencia-se como pressuposto de aplicabilidade do acordo colectivo, destinado a regular os deveres e direitos recíprocos, a existência de uma relação laboral entre empregador e trabalhador ou, empregando a letra da lei, *vinculados por um contrato individual de trabalho*.

No entanto, é sabido que o acordo colectivo é celebrado, normalmente<sup>53</sup>, entre organizações de trabalhadores e de empregadores. Assim, importa delimitar o mecanismo seleccionado pelo legislador que permite *interligar* uma relação laboral singular em curso ou a constituir a uma relação laboral colectiva emergente do acordo colectivo.

Ainda que o legislador ordinário nada tenha regulado nesse sentido (atenta a lacuna oculta existente no n.º 4 do artigo 94.º da

---

<sup>53</sup> Ressalva-se a situação em que é o próprio empregador a celebrar o acordo colectivo, situação em que, simultaneamente, se vincula à parte regulatória e obrigacional do pacto.

LT), impõe-se concluir que consubstancia fundamento de aplicabilidade do acordo colectivo à relação laboral existente entre um determinado empregador e um trabalhador que ambas as partes da mesma se encontrem associadas nas organizações de trabalhadores ou de empregadores outorgantes do acordo colectivo, usualmente denominado como princípio da dupla filiação.

Sintetizando os argumentos que conduzem a tal conclusão, recordamos que a negociação colectiva corresponde à mais importante manifestação de autonomia colectiva atribuída às associações de empregadores e de trabalhadores. Ora, a qualidade de membros nessas colectividades corresponde ao exercício de um direito atribuído aos cidadãos e às pessoas colectivas, as quais poderão optar por exercer (*ou não exercer*) a liberdade de associação sindical (*em sentido amplo*), filiando-se nas associações representativas dos seus interesses.

Assim, o vínculo existente entre os sujeitos colectivos e as partes da relação laboral afigura-se como a forma concreta de definir o âmbito de aplicação do acordo colectivo na esfera dos trabalhadores e dos empregadores, cumprindo ainda uma função legitimadora da vinculação e de salvaguarda da liberdade sindical individual negativa.

Deste modo, a filiação justifica-se pela existência de uma sujeição na sua esfera jurídica, emergente da qualidade de associado da organização colectiva, dada a sua especialidade.

É a partir da *representação colectiva dos interesses* das partes da relação contratual, através das organizações representativas de trabalhadores e empregadores, que é possível aferir a aplicabilidade do acordo colectivo a uma determinada

relação de trabalho: o acordo colectivo é aplicável quando tanto o empregador como o trabalhador vinculados por um contrato de trabalho se encontrem respectivamente associados nas partes outorgantes do mesmo<sup>54</sup>.

Aqui chegados, impõe-se, por fim aferir qual o fundamento legal que permite que, supervenientemente, um acto praticado por terceiros (as organizações representativas) influa o conteúdo das obrigações contratuais do trabalhador e da entidade empregadora.

Neste particular, rege o artigo 341.º, n.º 1 e 2 do Código Civil: os contratos apenas poderão ser modificados por mútuo consentimento ou nos casos admitidos pela lei, só produzindo efeitos perante terceiros nos casos e termos previstos pela lei.

Atenta a teleologia do regime que temos vindo a explanar, não restam dúvidas que, no plano das fontes de direito, o acordo colectivo de trabalho prevalece sobre o estatuído no contrato individual de trabalho<sup>55</sup>, integrando e estabelecendo as condições de trabalho vigentes e aplicáveis à relação.

Na falta de norma expressa, existe uma lacuna jurídica que deve ser resolvida nos termos previstos no artigo 9.º do Código Civil. Inexistindo caso análogo — *atenta a singularidade da contratação colectiva* —, impõe-se resolver a questão através da

---

<sup>54</sup> Como adiante melhor se verá, a regulação, através do acordo colectivo, intermediada pelas entidades representativas dos direitos e interesses das partes, permite aos sujeitos laborais *individuais* alcançar um plano regulamentar que anteriormente se encontrava inacessível, nos termos do artigo 1.º, n.º 2 e 3 da LT. Tal constatação impede-nos de identificar uma situação de efectiva representação jurídica, mas tão-só uma representação de interesses. Para maiores desenvolvimentos, cf. SANTOS, Pedro Barrambana (2015): 302 e ss.

<sup>55</sup> Cf. FERNANDES, Francisco Liberal /REDINHA, Maria Regina (2017): 44 e ss.

criação da norma que o próprio intérprete criaria, se houvesse de legislar dentro do espírito do sistema.

Vista a evolução jurídica da contratação colectiva no ordenamento jurídico timorense, cremos que a norma que o intérprete criaria atento o espírito do sistema corresponde, na verdade, ao sentido regulatório plasmado no artigo 24.14 do Regulamento n.º 2002/5 da UNTAET, que previa expressamente que *“os termos do acordo colectivo deverão ser considerados como estando incluídos no contrato de trabalho de cada trabalhador abrangido pelo acordo colectivo”* atendendo, desde logo, à manifesta similitude entre ambos os sistemas de regulação colectiva do trabalho.

Concluindo: iniciada a vigência do acordo colectivo de trabalho, devem considerar-se integradas no contrato de trabalho existente entre o trabalhador e o empregador abrangidos pelo seu âmbito as cláusulas constantes daquele instrumento.

Como tal, a integração do acordo colectivo no contrato de trabalho subjacente implica que, não obstante a eventual cessação do acordo colectivo, o acervo regulatório se mostra assimilado, permanecendo vigente por referência à relação em curso.

### **3.3. O acordo colectivo entre as fontes de Direito do Trabalho**

Visto detalhadamente o modo de formação e os efeitos do acordo colectivo de trabalho, impõe-se perspectivar a sua inserção no plano normativo e, em concreto, no sistema de fontes de Direito no âmbito do Direito do Trabalho.

Paralelamente às fontes de Direito comum<sup>56</sup> — *a saber, a lei em sentido material, o direito internacional e o costume* —, a Lei do Trabalho adopta (*ainda que não o declare*) o acordo colectivo como fonte específica de Direito do Trabalho, ou seja, como um verdadeiro modo de formação e revelação de normas jurídico-laborais.

Tal conclusão resulta, desde logo, no estabelecimento das relações entre corpos normativos (*em sentido impróprio*), prevendo o carácter imperativo da Lei do Trabalho perante o contrato individual ou acordo colectivo de trabalho, salvo quando destes resulte o estabelecimento de condições mais favoráveis para o trabalhador ou, ainda, quando as normas afastadas por esses instrumentos se mostrem inderrogáveis em razão da sua imperatividade (artigo 1.º, n.º 2 e 3 da LT).

Veja-se, aliás, que a referida norma se mostra reiterada no n.º 2 do artigo 9.º da LT, a respeito dos contratos individuais de trabalho e, ainda, no artigo 94.º, n.º 1 da LT a respeito dos acordos colectivos.

Assim, da articulação do disposto no artigo 9.º, n.º 2 com o artigo 1.º, n.º 2 da Lei do Trabalho resulta a nulidade das cláusulas constantes do contrato de trabalho que versem em sentido diverso ao disposto no referido diploma e, ainda, estabeleçam condições menos favoráveis ao trabalhador; igual juízo se impõe a respeito do acordo colectivo.

---

<sup>56</sup> Através da Lei n.º 10/2003, de 10 de Dezembro, o legislador veio a definir a lei como única fonte imediata de Direito, omitindo nesse elenco o direito costumeiro que, nos termos do artigo 2.º, n.º 4 da CRDTL é conhecido como fonte de Direito, na medida em que não contrarie a Constituição e a legislação que verse sobre o direito costumeiro (levantando desde questões como saber se o direito costumeiro se mostra dotado de normatividade própria e que se imponha face a legislação vigente). Sobre o problema, por todos, cf. PIRES, Florbela (2014).

Analisado o referido artigo, julgamos pacífica a identificação de um sistema de imperatividade mínima da lei laboral (*a qual a admite o seu próprio afastamento para estabelecimento de condições mais favoráveis ex vi artigo 1.º, n.º 2 da LT*), conjugado com um sistema de imperatividade absoluta da Lei do Trabalho (artigo 1.º, n.º 3 da LT)<sup>57</sup>.

Vejamos então, em concreto, a amplitude da intervenção reservada ao acordo colectivo a respeito do âmbito de imperatividade relativa<sup>58</sup>: compulsado o diploma, constata-se a possibilidade regulatória a respeito dos deveres do empregador e do trabalhador (artigos 20.º e 21.º), regulação das condições de saúde, segurança e higiene no trabalho (artigo 21.º, al. g)), garantias do trabalhador — incluindo redução remuneratória ou diminuição da categoria (artigo 22.º, al. c) e d)), regulamentação do poder de direcção do trabalho (artigo 23.º, n.º 1), definição do horário de trabalho (artigo 26.º), remuneração mínima (artigo 38.º, n.º 2) e justa causa de rescisão do contrato pelo trabalhador (artigo 49.º, n.º 3, al. a)).

Contudo, a regulamentação deverá estabelecer condições mais favoráveis ao trabalhador.

Resta, então, verificar em que condições se poderá considerar que o acordo colectivo de trabalho se revela mais favorável ao trabalhador.

---

<sup>57</sup> Em sentido próximo (ainda que com nomenclatura diversa), cf. FERNANDES, Francisco Liberal /REDINHA, Maria Regina (2017): 46 e ss.

<sup>58</sup> Cotejado o diploma, verificará rapidamente o intérprete que o legislador não se dedicou a identificar expressamente as normas às quais atribuiu imperatividade absoluta. Como tal, caberá à doutrina e à jurisprudência a tarefa de identificar, à luz da finalidade do ramo do Direito, do direito internacional vigente e do sistema valorativo adoptado, as normas que se devem considerar insusceptíveis de regulamentação diversa.

Como já temos vindo a explorar, a circunstância de se atribuir o direito de negociação colectiva às organizações representativas de trabalhadores e empregadores não é arbitrária. Tal atribuição assenta na constatação, apurada pela prática laboral ocorrida desde a *questão social* que marca decisivamente o século XIX, que os trabalhadores, organizados em associações sindicais, se encontram paritariamente colocados perante os empregadores ou as organizações de empregadores para regular, de forma imune a qualquer pressão, as condições de trabalho.

Assim, face ao complexo procedimento de formação, à efectiva paridade negocial e, ainda, ao processo dialéctico, julgamos que compete às partes outorgantes a formulação do juízo acerca do carácter mais favorável para o trabalhador do acordo alcançado devendo, vertendo-se esse carácter mais favorável na assinatura do acordo colectivo.

Pragmaticamente, se o acordo não assegurasse melhores condições para os representados, quais seriam as razões que conduziriam à sua assinatura por parte da associação sindical?

Compete às organizações sindicais perceber se, naquele contexto negocial, o acordo estabelece condições mais favoráveis para os trabalhadores, ainda que apurada uma norma em concreto, o seu regime esteja em concreto menos favorável do que aquele que resultaria da norma legal.

Em sentido oposto, atenta a situação estrutural de inferioridade negocial, cremos que a apreciação do carácter mais favorável da regulamentação aposta no contrato individual de trabalho deve ser acometida ao Tribunal que, verificado o teor do acordo na parte que extravasa a legislação vigente, deverá

ponderar se o acordo, na sua globalidade, se mostra efectivamente mais favorável ao trabalhador.

Deste modo, explorado o regime legal, impõe-se concluir que *i)* salvo quando as normas se mostrem absolutamente imperativas (*imperatividade expressamente assumida ou extraída do seu contexto*), as normas emergentes da Lei do Trabalho devem entender-se como convénio-dispositivas, ou seja, susceptíveis de ser modificadas por acordo colectivo (*que, como se viu, se entende como mais favorável aos trabalhadores*) e *ii)* as normas emergentes da Lei do Trabalho apresentam-se como contrato-dispositivas (*ou seja, modificáveis pelo contrato de trabalho*) apenas quando consagrem condições mais favoráveis aos trabalhadores, havendo esse carácter mais favorável de ser objectivamente apurado.

### **3.4. Natureza jurídica; interpretação dos acordos colectivos**

Percorrido em traços largos o regime de contratação colectiva vigente em Timor-Leste, resta então, a partir das suas características distintivas, apurar a natureza jurídica do sistema instituído.

O acordo colectivo corresponde a um acto de autonomia da vontade, formado mediante uma fórmula negocial no termo da qual as partes se colocaram de acordo a respeito do seu conteúdo. Corresponde a um acto praticado entre sujeitos de direito privado, a saber e em norma, pessoas colectivas de natureza associativa às quais o ordenamento jurídico atribui uma especial regulação. Pese embora a lei imponha parte do seu conteúdo, as partes têm liberdade para estipular no seu âmbito o

que lhes aprouver, dentro dos limites estabelecidos pela lei. Sujeito a depósito junto de uma autoridade pública, este acordo produz efeitos vinculativos quer para os outorgantes, quer para os associados nessas entidades que, simultaneamente, sejam partes numa relação jurídico-laboral.

Tudo sopesado e aferidas as principais manifestações do acordo colectivo de trabalho, cremos que não restam dúvidas que se impõe qualificar o mesmo como um verdadeiro negócio jurídico, um contrato entre duas ou mais partes que, fruto das especificidades identificadas e da singularidade do acordo colectivo, assume uma eficácia que extravasa as partes no acordo e logra regular as condições de trabalho.

Tanto assim é que, vista a essência do problema, os quadros privatísticos comuns permitem, sem particular dificuldade, explicar os mecanismos jurídicos subjacentes à formação e eficácia do acordo colectivo de trabalho, razão que nos leva, ao abrigo das teorias contratualistas, a qualificar o acordo colectivo como um contrato<sup>59</sup>.

Resta, por fim, apurar a metodologia subjacente à interpretação do acordo colectivo<sup>60</sup>.

Dado que natureza jurídica da figura deve constituir a raiz no apuramento dos critérios interpretativos, como contrato é, a interpretação do acordo colectivo deve partir do exposto nos artigos 227.º e ss. do Código Civil, pese embora efectuando uma certa objectivação, nomeadamente no que respeita à interpretação do elemento literal.

---

<sup>59</sup> Em sentido diverso, perfilhando a natureza híbrida do acordo colectivo, cf. FERNANDES, Francisco Liberal /REDINHA, Maria Regina (2017): 40 e ss.

<sup>60</sup> Para melhor detalhe, cf. SANTOS, Pedro Barrambana (2015): 320 e ss.

Veja-se, aliás, o âmbito de aplicação do acordo colectivo escapa determinantemente a uma lógica normativa ou a uma qualquer eficácia *erga omnes* do seu teor, limitando-se a intervenção pública a uma função tabeliar, assegurando o registo e depósito do texto do acordo.

Contudo, e no plano prático, refira-se que a solução interpretativa apresentada funda a conclusão na mesma base: é essencial analisar a vontade das partes outorgantes como elemento que deve ser carreado para o momento interpretativo do acordo, atento o manifesto esbatimento do carácter geral e abstracto da regulamentação.

#### **4. Conclusões**

Aqui chegados, e observado o regime vigente, entendemos que o ordenamento jurídico timorense apresenta sérios desafios a respeito da dinamização e desenvolvimento das relações colectivas de trabalho que permitam, assim, o estabelecimento de uma economia de mercado e preparem os parceiros sociais e, até, o tecido económico para o futuro desenvolvimento.

A respeito do regime constituído, e como fomos observando, julgamos que importaria debater, de modo sério, a necessidade de adaptar e modificar pontualmente o regime jurídico vigente, uma vez que se mostram decorridos oito anos da aplicação, tendo presente das dificuldades experienciadas pelos operadores económicos e, em concreto, a (in)eficiência do modelo de contratação colectiva. De igual modo e no plano estritamente jurídico, julgamos que poderá ser importante ponderar a recuperação do sistema de contratação colectiva tal

como regulado pela UNTAET que, paradoxalmente, se mostrava menos dado a dúvidas interpretativas e conseguia regular detalhadamente as relações colectivas de trabalho.

Perscrutando o futuro, julgamos que um primeiro desafio poderá passar pela dinamização de um efectivo sistema de contratação colectiva que permita, de algum modo, a adaptar as condições laborais e uniformizar, na medida do possível, as condições de trabalho em sectores económicos centrais (*exemplificativamente, nos sectores da hospitalidade, serviços bancários e telecomunicações*), funcionando assim como catalisador à progressiva melhoria da qualidade de vida dos trabalhadores timorenses e, deste modo, como um modo de redistribuição da riqueza gerada.

Impulsionada a interacção entre os parceiros sociais e dependendo do grau de implementação e representatividade das organizações de trabalhadores e empregadores nos sectores de actividade, antevê-se como positiva a consagração de um sistema de contratação colectiva de matriz administrativa que, respeitando escrupulosos requisitos legais a respeito de representatividade e necessidade de intervenção, supere o princípio da dupla filiação e, deste modo, através da expansão das condições negociais negociadas pelos parceiros sociais, elimine o potencial efeito de *dumping social* em alguns sectores de actividade e, ainda, estimule a competitividade e concorrência.

Além disso, o estabelecimento de condições de trabalho transversais permitiria, assim, obstar à existência de práticas discriminatórias em razão do sexo, assegurando assim um

princípio de igualdade salarial horizontal entre homens e mulheres que prestem trabalho de igual natureza.

A contratação colectiva poderá, ainda, funcionar como elemento diferenciador e atractivo para a mão-de-obra especializada, designadamente através do estabelecimento de modelos de protecção social complementares ao modelo público.

Noutro prisma, encontra-se abundantemente estudado o fenómeno da legitimidade sociológica das decisões, afigurando-se que a participação dos destinatários das normas na sua produção determina um maior grau de eficácia no conhecimento, respeito e aplicação das mesmas, dado que foram convocados para a sua elaboração e, ainda, a sua vigência emerge do consenso.

Deste modo, o favorecimento das relações colectivas de trabalho pelo legislador poderá ser um importante instrumento de progressão comunitária, permitindo simultaneamente a manutenção da paz social entre empregadores e trabalhadores.

### **Bibliografia citada**

Central Intelligence Agency (2016). “*Timor-Leste*”, In: Central Intelligence Agency, *The world factbook*, [em linha], consult. em 11/11/2016, disponível em [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.htm](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tt.htm).

CORDEIRO, António Menezes (1991). *Manual de Direito do Trabalho*. Coimbra: Almedina.

DAS, Maitreyi Bordia / O'KEEFE, Philip (2007). *Enterprises, Workers, and Skills in Urban Timor-Leste*, Washington. In:

*World Bank Policy Research Working Paper* n.º 4177, 2007, 13 e ss., [em linha] disponível em <https://ssrn.com/abstract=975848>.

DAVID, René / BRIERLEY, John E.C. (1985). *Major legal systems in the world today – An introduction to the comparative study of law*, Londres: Stevens & Sons.

Direcção Geral de Estatística de Timor-Leste (2013). *Timor-Leste Labour Force Survey 2013*. [em linha], consult. Em 17/06/2020, disponível em [http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2015/04/LFS\\_2013\\_ENGLISH\\_VERSION.pdf](http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2015/04/LFS_2013_ENGLISH_VERSION.pdf).

FERNANDES, Francisco Liberal / REDINHA, Maria Regina (2017). *Regime jurídico do contrato de trabalho em Timor-Leste*. Porto: Universidade do Porto.

Organização Internacional do Trabalho (2019). *Timor-Leste Labour Force Surveys 2010-2013-2016*. [em linha], consult. em 17/06/2020, disponível em <http://www.statistics.gov.tl/wp-content/uploads/2019/10/Labour-Force-Survey-2010-2013-2016-english-rev-Aug-19-3.pdf>.

PEREIRA, Elisa (2018). «Reflexão sobre o novo regime contributivo da segurança social em Timor-Leste». *e-boletim Lei & Justiça*, Ano 1 (2018).

PINTO, Mário (1996). *Direito do Trabalho – Introdução*. Relações Colectivas de Trabalho. Lisboa: UCP Editora.

PIRES, Florbela (2014). *Fontes do direito e procedimento legislativo na República Democrática de Timor Leste – alguns problemas* [em linha], consult. em 17/06/2020, disponível em <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/>

2014/12/Pires-Florabela-Fontes-do-direito-e-procedimento-legislativo-na-Republica-Democratica-de-Timor-Leste-  
alguns-problemas.pdf.

RAMALHO, Rosário Palma (2012). *Tratado de Direito do Trabalho*, III. Coimbra: Almedina.

SANTOS, Pedro Barrambana (2015). «A natureza jurídica da convenção colectiva de trabalho – novas reflexões acerca de um velho problema». In: Ramalho, Rosário Ramalho (coord), *Estudos do Instituto de Direito do Trabalho*, VI. Coimbra: Almedina.

STROHMEYER, Hansjoerg (2001). «Policing the peace: post-conflict judicial system reconstruction in East Timor», In: UNSW Law Journal, Vol. 24, (1).

Timor-Leste Legal Education Project (2012). *Introduction to the Laws of Timor-Leste: Legal history and the rule of law in Timor-Leste*. Califórnia: TLLEP, [em linha], consult. em 17/06/2020, disponível em <https://law.stanford.edu/wp-content/uploads/2018/04/Legal-History-and-the-Rule-of-Law-in-Timor-Leste.pdf>.

VASCONCELOS, Pedro Bacelar (coord.) (2011). *Constituição anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: DH-CII.

VICENTE, Dário Moura (2008). *Direito comparado - I*. Coimbra: Almedina.

## A assistência jurídica gratuita no Timor-Leste e no Brasil

Ricardo Russell Brandão Cavalcanti<sup>1</sup>

**Resumo:** Trata-se aqui de um estudo que visa, por meio de uma metodologia exploratória e qualitativa, analisar a semelhança entre os modelos de assistência jurídica gratuita do Brasil e do Timor-Leste. Assim, inicialmente será explicada a diferença entre assistência jurídica gratuita, assistência judiciária gratuita e benefícios da justiça gratuita. Em seguida, analisar-se-á a existência de quatro modelos de assistência jurídica gratuita, quais sejam: o *Judicare*, o Caritativo, o *Staff Model* e o híbrido. Depois, ficará claro que tanto o Brasil, como o Timor-Leste, adotaram o sistema *Staff Model* por meio da instituição Defensoria Pública, que no Brasil, diferentemente do Timor-Leste, possui autonomia administrativa e financeira. A final, comparando também com a realidade de outros países, demonstraremos que o modelo adotado pelo Brasil e pelo Timor-Leste é o adequado para a realidade social de ambos, mas urge a necessidade de se dar autonomia administrativa e financeira ao Órgão Defensorial Timorense para se garantir o fortalecimento do mesmo, o que só pode acontecer com o tempo.

**Palavras-chaves:** (1) Assistência Jurídica; (2) Defensoria Pública; (3) Brasil; (4) Timor-Leste.

---

<sup>1</sup> O autor é Mestre em Direito, Processo e Cidadania pela Universidade Católica de Pernambuco, e Doutorando em Ciências Jurídicas-Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho. No presente, é ainda Defensor Público Federal no Brasil e Professor Efetivo do Instituto Federal de Ciência e Tecnologia de Pernambuco – IFPE.

## **1. Introdução**

A relação do Brasil com Timor-Leste é estreita e vem desde quando o brasileiro Sérgio Vieira de Mello foi, em nome das Organizações das Nações Unidas (ONU), Administrador Provisório do Timor-Leste, depois de anos de ocupação indonésia, período no qual Vieira de Mello insistiu na criação da até então inexistente Defensoria Pública do Timor-Leste<sup>2</sup>. Desse modo, é natural que a Defensoria Pública do Timor-Leste tenha uma forte influência do Brasil, sendo este o porquê de se ter optado pela realização do presente artigo, que possui como objetivo o estudo comparado entre o modelo de assistência jurídica entre os referidos Estados.

A metodologia adotada no presente artigo foi a exploratória e qualitativa, por meio do estudo de autores especializados, bem como da legislação em vigor em ambos os países.

## **2. Da assistência jurídica gratuita**

Quando alguém tem uma lide ou alguma dúvida jurídica a ser resolvida, a solução é simples: procurar um advogado. Entretanto, da solução surge um problema: o serviço de um advogado é, naturalmente, cobrado. A depender da complexidade do problema e da qualidade do profissional, o valor pode ser excessivo. Assim, pergunta-se: como as pessoas desprovidas de recursos poderão arcar com o custo de um causídico? Como as mesmas tirarão as suas dúvidas jurídicas e resolverão as suas lides? Quem zelará juridicamente pelas mesmas?

---

<sup>2</sup> *Vide* <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/artigos-menu/6364-um-brasileiro-reverenciado-no-timor-leste>.

Desse modo, é de suma importância existir uma forma de o Estado viabilizar também o acesso à justiça a todos os membros da sociedade, interpretando-se a assistência jurídica integral e gratuita sob a inspiração do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (MOREIRA NETO, 2010: 1007), principalmente se for levado em consideração que o acesso à justiça é

[d]otado de uma relevância qualificada, à exata medida que assegura a própria realização dos demais direitos fundamentais (DUARTE, 2007: 86).

Outrossim, há uma confusão entre os operadores do Direito no que tange a 3 (três) institutos, que são: assistência jurídica gratuita, assistência judiciária gratuita e benefícios da justiça gratuita. De fato, justiça gratuita significa apenas o direito de poder participar de um processo sem arcar previamente com as custas e emolumentos inerentes ao mesmo. Já a confusão entre os termos assistência jurídica gratuita e assistência judiciária gratuita é maior em virtude de um simples problema: muitos pensam que a única ou a melhor forma de garantir o acesso à justiça se dá por meio do Poder Judiciário (GRINOVER; CINTRA; DINAMARCO, 2009: 29).

Entretanto, existem diversos outros mecanismos de pacificação social e de contato do cidadão com os seus direitos, tais como a arbitragem, a conciliação, a mediação e a negociação.

Desta feita, chega-se à seguinte conclusão: o termo assistência judiciária abrange tão-somente o acesso por intermédio do Poder Judiciário, enquanto o termo assistência jurídica é mais amplo, abrangendo aquele, bem como todas as

formas de resolução extraprocessual dos conflitos. Desse modo, como afirma Nelson Nery Junior, a assistência judiciária é apenas uma “parte” da assistência jurídica (NERY JUNIOR, 2009: 245), pois essa última abrange a assistência perante o órgão judiciário, a assistência judiciária propriamente dita, bem como, a assistência no âmbito administrativo e por intermédio das formas de resolução extrajudicial dos conflitos.

Nesse diapasão, Viana de Lima, na obra intitulada ‘Defensoria Pública’, afirma com precisão:

[a] assistência Judiciária é o ato de assistir alguém judicialmente. Consiste no auxílio jurídico prestado a determinada pessoa na esfera judicial. Toda ação que exprima a atividade de amparar alguém em uma relação jurídico-processual expressa uma ação de assistência judiciária. Pressupõe a existência de duas pessoas: o assistente e o assistido. O assistente é quem presta a assistência, é quem auxilia e socorre. O assistido é o destinatário do auxílio, quem é amparado e socorrido. A assistência judiciária pode redundar em um contrato (advogado privado), de uma relação jurídico administrativa (Defensoria Pública), ou de uma nomeação pelo Poder Judiciário (advogado dativo ou ad hoc). (LIMA, 2010: 53).

Dentro desse contexto até aqui explanado, muito clara está a colocação de cada instituto. Justiça gratuita significa o direito de o necessitado não arcar com as custas do processo; enquanto a assistência jurídica gratuita é o direito do também necessitado ter o auxílio de um profissional do Direito habilitado (GIANNAKOS, 2008: 25), podendo ser judiciária ou não.

### **3. Modelos de assistência jurídica gratuita**

Os autores especializados no estudo do acesso à justiça mencionam quatro modelos de assistência jurídica gratuita, que

são: o *Judicare*, o Caritativo, o *Staff Model* e o híbrido (LIMA, 2010: 155). Passemos a analisar cada um deles.

No modelo *Judicare*, o Estado não tem um quadro próprio de profissionais do Direito para atender os mais necessitados, porém, paga aos advogados escolhidos para os mesmos defenderem os interesses dos desprovidos de recursos, mediante o pagamento de uma remuneração num segundo momento. Salvo melhor opinião, o referido modelo é deficiente, pois normalmente só se inscreve para o exercício da referida atividade quem está no início da carreira jurídica como forma de ganhar experiência e de adentrar no mercado de trabalho. Inclusive, em algumas situações, os advogados são nomeados pelo próprio juízo, onde fatalmente haverá um constrangimento em rebater as decisões do juiz responsável pela nomeação. Outra crítica ao modelo *Judicare* é o fato dos advogados no mesmo só receberem remuneração por ato judicial praticado, gerando uma falta de estímulo para a resolução extrajudicial dos conflitos. Além disso, existe a possibilidade de os profissionais darem preferência às causas dos seus clientes privados.

Frise-se que alguns países adotaram o modelo *Judicare*, como é o caso de Portugal, por meio do apoio judiciário (PEDROSO, TRINCÃO, DIAS, 2003: 10), em decorrência de previsão de Constitucional<sup>3</sup>. Entretanto, a realidade de Portugal é

---

<sup>3</sup> Cfr. Constituição Portuguesa:

“Artigo 20.º (Acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva)

1. A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos.

2. Todos têm direito, nos termos da lei, à informação e consulta jurídicas, ao patrocínio judiciário e a fazer-se acompanhar por advogado perante qualquer autoridade”.

bem diferente da realidade do Brasil e do Timor-Leste, tendo em vista que estes últimos países ainda estão em desenvolvimento, o que torna necessária a existência de uma instituição para efetivamente tutelar os mais necessitados, seja judicialmente, seja extrajudicialmente.

Diante dos problemas acima levantados, o *Judicare* não foi o modelo adotado nem no Timor-Leste, nem no Brasil.

Outro modelo de assistência jurídica gratuita é o Caritativo ou *Pro Bono*, no qual os advogados defendem os mais necessitados por mera caridade. No entanto, por mais que seja louvável a atitude dos advogados privados em auxiliar os desprovidos de recursos, o Estado não pode contar com essa atividade graciosa e se utilizar da mesma como justificativa para não arcar com a prestação da assistência jurídica. No mais, se no modelo *Judicare* acima mencionado existe a possibilidade de os advogados darem preferência às suas atividades privadas, no modelo *Pro Bono* o risco é ainda maior. Outrossim, oportunas são as palavras do Defensor Público Federal Brasileiro aposentado e Professor Universitário Lobão Rocha:

[a] evidente fragilidade do subtipo 'pro bono' decorre da própria fórmula caritativa adotada e, numa realidade que prevalecem as regras de mercado, sua fonte de financiamento é a pura filantropia, de limitadíssima capacidade de cobertura e sem qualquer garantia quanto à eficiência, à continuidade e à independência de atuação, o que deixa os necessitados em absoluta dependência desses favores profissionais. (ROCHA, 2009: 64).

Desse modo, é extremamente preocupante que pessoas acostumadas com as regras de mercado prestem um serviço de forma graciosa. Além disso, no presente caso também inexistem

uma instituição jurídica para defender os mais necessitados, sendo por essa razão que o modelo *Pro Bono* não foi adotado nem pelo Brasil, nem pelo Timor-Leste.

O terceiro grande modelo de assistência jurídica é o *Staff Model*, que nada mais representa do que a contratação de profissionais do Direito para, recebendo remuneração dos cofres públicos, defenderem, com exclusividade, os interesses das pessoas necessitadas. Trata-se, justamente, do que se chama tanto no Brasil, como no Timor-Leste de Defensoria Pública. O modelo em questão parece ser o mais adequado, principalmente para países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e do Timor-Leste. As vantagens da opção pela Defensoria Pública são diversas, como o fato da assistência jurídica ser prestada por meio de agentes públicos, normalmente efetivos e que realizam com exclusividade as suas funções. Acresce que a existência de uma instituição para tutelar os necessitados é extremamente importante em países em desenvolvimento, pois existirá uma maior possibilidade de ingresso com tutelas coletivas e com a resolução extrajudicial dos conflitos, existindo uma instituição responsável por defender as pessoas vulneráveis em toda e qualquer situação, inclusive por meio de representação em conselhos e entidades do gênero onde existam temáticas afetas aos seus assistidos. Além disso, a atuação por meio de agentes públicos acaba por vir estimular a resolução extrajudicial dos conflitos, sendo essa uma das grandes vantagens da instituição Defensoria Pública, como expressão do *Staff Model*, pois os Defensores Públicos possuem o dever/poder de tentar resolver a questão pela via administrativa (JUNKES, 2008: 91).

Dentro de tudo o que foi acima exposto, é importante ter em atenção as observações do professor da Universidade Católica de Pernambuco Gomes Neto, ao falar do modelo de Defensoria Pública:

[d]evido a sua condição de instituição essencial ao funcionamento da jurisdição, não está vinculada administrativa e financeiramente a nenhum poder de estado, o que faz com o que seus membros possam atuar com graus relativos de autonomia e independência, podendo propor demandas em nome da parte carente até contra pessoas jurídicas de direito público ou entes da administração indireta. Por outro lado, estão vinculados os defensores públicos, no desempenho de suas funções, a rigorosos deveres funcionais, quais sejam exercerem a advocacia exclusivamente em suas funções de múnus assistencial, não poderem receber honorários judiciais ou extrajudiciais de qualquer sorte e residir obrigatoriamente na localidade em que irão prestar o serviço público (GOMES NETO, 2005: 78).

Claro está que o Defensor Público, membro da Defensoria Pública, não tem apenas o poder de atuar, mas o dever de fazê-lo. Desse modo, pelo modelo *Staff Model* existirá uma instituição para proteger os mais necessitados em todas as esferas, o que pode ajudar até mesmo na aprovação de leis em benefícios desses últimos, bem como numa atuação muito além da mera assistência judiciária, como, por exemplo, na educação em Direitos Humanos.

Citando exemplos de outros países, Cappelletti e Garth mencionam, ainda, a existência do chamado “modelo combinado”, também conhecido como sistema híbrido, onde há uma junção do *Judicare* com o *Staff Model*, com um sistema complementando o outro (CAPPELLETTI, GARTH, 2002: 43). Entretanto, a referida combinação não se trata de um novo modelo de assistência jurídica, mas sim de uma solução prática para contornar o fato de que nenhum dos modelos está livre de

falhas, sendo por essa razão que não iremos realizar um maior aprofundamento sobre o mesmo.

#### **4. O modelo adotado pelo Brasil**

Tendo em vista que o Brasil é um país independente há quase 200 anos e o Timor-Leste apenas há quase 20 anos, é natural que a Defensoria Pública no Brasil seja mais antiga e também mais avançada do que a do Timor-Leste.

Assim, no Brasil, apesar de não existir previsão da assistência jurídica gratuita nas Constituições de 1824 e 1891, no ano de 1897, a Presidência da República editou o Decreto número 2457 prevendo o primeiro serviço de assistência jurídica gratuita estatal brasileiro, do qual se tem relato: o de Assistência Judiciária do Rio de Janeiro, que era a capital do Brasil até então (ALVES, 2006: 240). Em seguida foram criadas a assistência jurídica gratuita na Bahia, em 1918, e a de São Paulo, em 1920 (ALVES, 2006: 242). Entretanto, a primeira previsão constitucional do direito à assistência jurídica gratuita só veio com o Texto de 1934, com a menção da competência dos estados-membros, por meio de lei ordinária, de regulamentarem como se procederia a prestação do referido serviço (MOURA, 2002: 183). Porém a mesma previsão não se repetiu na Constituição de 1937, que foi outorgada por Getúlio Vargas. Com o fim da era Vargas no Brasil, veio a Constituição de 1946, que passou a prever que “ *[o] Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência judiciária aos necessitados*”, o que implicou a criação de assistências judiciárias ou das advocacias de ofícios com a

mesma função na Paraíba, em 1959 (SOARES, 2011) e no Piauí, em 1961<sup>4</sup>.

Nesse sentido, Cleber Francisco Alves afirma:

[o] preceito do art. 141, §35, da Constituição Federal de 1946, e as normas estabelecidas na Lei 1060, de 05 de fevereiro de 1950, levaram muitos Estados brasileiros a ditarem leis criando serviços públicos de assistência judiciária, onde ainda não existiam, ou adaptando aqueles já existentes às novas regras estabelecidas no âmbito federal. Em Minas Gerais, isso ocorreu com o Decreto-lei 2131/47 e Decreto 2841/47; em São Paulo, com o Decreto-17.330/47, na Cidade do Rio de Janeiro, antigo Distrito Federal, com a lei 216/48; em Pernambuco, também em 1954, com a Lei 2028/54, dentre outros (ALVES, 2006: 240).

Durante a vigência das Constituições de 1967 e de 1969, apesar do Brasil viver em regime de ditadura militar, continuou havendo a previsão da assistência judiciária gratuita nos termos da lei e foi justamente nesse período que foi criada a carreira embrionária da Defensoria Pública da União, qual seja: a Advocacia de Ofício perante a Justiça Militar. Em seguida, veio a Constituição da República de 1988, que trouxe a expressa previsão da Defensoria Pública no seu artigo 134, que, após alterações da Emenda Constitucional número 80/2014, passou a ter a seguinte redação:

Art. 134

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. § 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://www.defensoria.pi.gov.br/historia>

sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. (Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 2º Às Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) § 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013) § 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

Assim, o Brasil adotou o modelo *Staff Model* como regra, criando a instituição denominada Defensoria Pública com as suas ramificações estaduais, federal e distrital. Entretanto, em situações excepcionais, ainda se encontram os modelos *Pro Bono* e *Judicare*, o que só pode acontecer nas localidades onde a Defensoria Pública não está estruturada e até que isso aconteça.

Os antigos membros das assistências judiciárias e os antigos advogados de ofício tiveram a opção, por meio de leis ou de disposições constitucionais transitórias, de seguirem a carreira de Defensor Público, assim como aconteceu com os advogados de ofício da Justiça Militar, nos termos do artigo 138 da Lei Complementar número 80 de 1994.

Desse modo, atualmente a Defensoria Pública, no Brasil, tem uma ampla atuação na defesa coletiva e individual dos necessitados, seja na esfera judicial, seja na esfera extrajudicial, o que efetivamente resulta na existência de uma ampla tutela aos

desprovidos de recursos, por meio de instituição criada para defender a parcela mais vulnerável da população brasileira.

No mais, duas questões extremamente relevantes subsistem na Defensoria Pública no Brasil, que são: a permanência e a autonomia financeira, ambas não previstas no texto originário da Constituição de 1988, mas conquistadas por meio de emendas constitucionais.

O texto originário da Constituição Brasileira não previa a permanência da Defensoria Pública, diferentemente do que fazia em relação ao Ministério Público, sob o argumento existente nos Anais da Constituição de 1988 de que a referida omissão decorria do fato de um dos objetivos da República Federativa do Brasil ser erradicar a pobreza, não sendo, assim, justificável que uma instituição criada justamente para proteger os mais necessitados pudesse vir a ser permanente, uma vez que com a erradicação da pobreza a mesma passaria a ser desnecessária (SILVA, 2007: 30).

Entretanto, parece-nos evidente que nenhuma sociedade irá acabar com a pobreza ou com as dificuldades financeiras das pessoas por completo. Além disso, a expressão *hipossuficiente* é um conceito amplo, abrangendo não apenas os desprovidos de recursos. O conceito de necessitado deve ser abrangido para incluir todo o ser humano impossibilitado de defender os seus direitos.

Nesse sentido, Ada Pellegrini afirmou, em parecer emitido em Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores da República em relação

à legitimidade da Defensoria Pública para propor Ação Civil Pública (ACP), o seguinte:

[a] exegese do texto constitucional, que adota um conceito jurídico indeterminado (sobre a atuação da Defensoria), autoriza o entendimento de que o termo necessitados abrange não apenas os economicamente necessitados, mas também os necessitados do ponto de vista organizacional, ou seja, os socialmente vulneráveis<sup>5</sup>.

Seguindo o mesmo raciocínio, Freitas Câmara afirma, ao falar da legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de Ação Civil Pública, o seguinte:

[h]á, porém, um outro público-alvo para a Defensoria Pública: as coletividades. E estas nem sempre estão organizadas (em associação de classe ou sindicatos, por exemplo) e, com isso, tornam-se hipossuficientes na busca da tutela jurisdicional referente aos interesses ou direitos transindividuais. Era preciso, então, reconhecer a legitimidade ativa da Defensoria Pública para a defesa de tais interesses. Negar a legitimidade da Defensoria implicaria contrariar a idéia de que incumbe ao Estado (e a Defensoria Pública é, evidentemente, órgão do estado) assegurar ampla e efetiva tutela jurisdicional a todos. Decorre, pois, essa legitimidade diretamente do disposto no artigo 5º, XXXV, da Constituição da República. (CÂMARA, 200: 47).

Assim, limitar o patrocínio por meio da Defensoria Pública única e exclusivamente aos pobres na forma da lei é deixar desamparada toda e qualquer pessoa que por qualquer adversidade não tem condições de contratar um advogado, sendo por essa razão que a Lei Complementar número 132/2009 trouxe uma nova redação para o artigo 1.º da Lei Complementar número 80/94 prevendo o seguinte:

Art. 1.º

---

<sup>5</sup> Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/quentes/69524/defensoria-publica-tem-legitimidade-para-propor-acoes-coletivas-diz-parecer-de-ada-grinover>.

A Defensoria Pública é instituição **permanente**, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal. (grifos nossos).

Em seguida, o próprio artigo 134.º da Constituição foi alterado pela Emenda Constitucional número 80/2004 para prever a permanência da Defensoria Pública também no âmbito constitucional, tal como visto acima.

Outra questão extremamente relevante da Defensoria Pública brasileira no momento é a sua autonomia administrativa e financeira, o que contribui para que a Defensoria Pública se administre sem subordinação a qualquer outra entidade, bem como lhe permite gerir seus próprios recursos.

Entretanto, nem sempre a Defensoria Pública teve autonomia no Brasil, pois a referida prerrogativa não estava prevista no texto originário da Constituição de 1988. Desse modo, a autonomia das defensorias estaduais no Brasil só surgiu com a Emenda Constitucional 45/2004 e a autonomia da Defensoria Pública da União só veio 9 anos depois, com a Emenda Constitucional número 74/2013.

Outrossim, a ausência da autonomia era responsável por uma série de dificuldades para o Órgão Defensorial Brasileiro, tal como pode ser avaliado nas palavras do Ex-Defensor Público-Geral Federal e ex-presidente da Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais no Brasil Haman Tabosa de Moraes e Córdova, em artigo escrito antes da conquista da autonomia pela Defensoria Pública da União:

[o]s recursos destinados a Defensoria Pública da União para seu regular funcionamento, porém, são a ela repassados via Ministério da Justiça, sendo que eventuais contingenciamentos no orçamento destinado àquele Ministério ficam ao livre critério do titular da Pasta, que, dentre tantas outras frentes de atuação acima exemplificadas, pode vir a efetuar cortes justamente do quinhão destinado ao serviço de assistência jurídica integral e gratuita prestado à população carente pela Defensoria Pública da União, cabendo ao Defensor Público-Geral da União, tão-somente, acatar a decisão em nome da natural subordinação que caracteriza a sua relação com o Ministério de Estado e Justiça. Desta forma, entende-se que a Defensoria Pública da União deve ter seu lugar no cenário nacional apartado do organograma funcional do Poder Executivo Federal, a fim de que possa efetivamente se desenvolver e, enfim, ocupar os espaços onde há juízes para julgar, promotores públicos para acusar – eis que devidamente aparelhados e bem organizados – e nenhum defensor público para defender o cidadão carente, sendo certo que esse panorama somente correrá de fato quando se der à Instituição atenção exclusiva, sem dividi-la com outras incontáveis atribuições inerentes a qualquer Ministério ou órgão do Poder Executivo Federal. (CÓRDOVA, 2009: 232).

Desse modo, a antiga subordinação da Defensoria Pública da União ao Ministério da Justiça era um problema que realmente dificultava o crescimento da instituição responsável no Brasil por prestar a assistência jurídica gratuita aos mais necessitados no âmbito federal.

Assim, a conquista da autonomia pelas Defensorias Públicas brasileira originou um grande diferencial na atuação da referida entidade jurídica, permitindo a ampliação da mesma em prol dos mais necessitados, conforme facilmente pode ser comprovado no crescimento da instituição nos últimos anos.

## **5. O modelo adotado pelo Timor-Leste**

Conforme afirmou em palestra Roberto do Prado, Defensor Público Federal, que esteve em missão no Timor-Leste, este país

possui um modelo de assistência jurídica gratuita muito parecido com o brasileiro (PRADO, 2001), a começar pela adoção do *Staff Model* por meio também de uma Defensoria Pública.

Não poderia ser de outra forma, pois, conforme dito acima, a criação da Defensoria Pública do Timor-Leste decorreu da insistência nesse sentido do saudoso brasileiro Vieira de Mello, ex-administrador provisório do Timor-Leste.

Entretanto, a Defensoria Pública Timorense não está, tal como no Brasil, prevista na Constituição da República Democrática de Timor-Leste, nem muito menos tem a previsão de ser uma instituição permanente, o que, em tese, pode permitir a sua extinção no futuro.

Entretanto, a Constituição Timorense prevê o seguinte:

Artigo 26.º (Acesso aos tribunais)

1. A todos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos.

2. A justiça não pode ser denegada por insuficiência de meios económicos.

Desse modo, o direito ao acesso à justiça é um direito fundamental dos necessitados do Timor-Leste, tornando-se importante a existência de uma instituição jurídica para garantir o referido direito.

Diante dessa determinação constitucional, o Decreto-Lei Timorense n.º 12/2008 trouxe a previsão da Defensoria Pública do Timor-Leste prevendo que a mesma deverá ser um

[o]rganismo dotado de autonomia técnica, sob tutela do Ministério da Justiça, responsável por prestar assistência judicial

e extrajudicial, integral e gratuita, aos cidadãos com insuficientes recursos económicos<sup>6</sup>.

No mais, o Decreto-lei n.º 38/2008 do Timor-Leste regulamenta a Defensoria Pública prevendo:

Artigo 1.º (Estatuto)

1. A Defensoria Pública é um serviço público, responsável pela prestação de assistência jurídica, judicial e extrajudicial, integral e gratuita, aos mais necessitados.
2. Sem prejuízo da sua independência técnico-funcional, a Defensoria Pública é tutelada pelo Ministério da Justiça.
3. A Defensoria Pública rege-se pela presente lei e pelos regulamentos e regras deontológicas que ela própria criar no âmbito das suas funções e das suas competências.

Conforme se percebe, a Defensoria Pública em Timor-Leste também tem a atribuição, tal como no Brasil, de tutelar os mais necessitados de forma integral, tanto na esfera judicial, como na esfera extrajudicial, porém não se fala em Timor-Leste de atuação coletiva, nem em autonomia administrativo-financeira.

Assim, é de se esperar que a falta de autonomia administrativa financeira seja um fator que dificulte a atuação da Defensoria Pública do Timor-Leste. É fato que o Estatuto da Defensoria Pública do referido Estado prevê o seguinte no seu artigo 1.º, 2: *“Sem prejuízo da sua independência técnico-funcional, a Defensoria Pública é tutelada pelo Ministério da Justiça”*.

Desta feita, existe uma independência técnico-funcional, o que permite ao defensor público agir conforme a sua consciência, sem estar atrelado aos mandamentos de qualquer

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://www.mj.gov.tl/jornal/?q=node/1347>

pessoa, podendo entrar com ações, individuais ou coletivas, contra o próprio Poder Público nos termos do mesmo Estatuto da Defensoria Pública, conforme previsão de seu artigo 2º, 4, *in verbis*: “A Defensoria Pública exerce a sua função quaisquer que sejam as partes em litígio, mesmo que esta seja o Estado ou outra pessoa colectiva de direito público”.

Entretanto, a ausência de autonomia administrativa e financeira é sim um obstáculo a ser superado pelo Órgão Defensorial Timorense para permitir o efetivo crescimento do mesmo. De qualquer forma, no Brasil, a Defensoria Pública só foi criada em nível constitucional em 1988 e a autonomia das defensorias estaduais só surgiu em 2004 e a da Defensoria Pública da União só aconteceu em 2013, o que demonstra se tratar de uma conquista que exige muita luta e muito tempo. Desse modo, como a República Democrática de Timor-Leste possui apenas 18 anos, é natural que a esperada autonomia administrativa e financeira da Defensoria Pública local só venha a surgir com o tempo. No mais, a relação da Defensoria Brasileira com a Timorense vai bem mais além do que apenas uma inspiração, pois existe uma cooperação técnica entre os dois países para o "*Fortalecimento do Sistema de Justiça de Timor-Leste*"<sup>7</sup> com o envio periódico de defensores públicos brasileiros para ajudar na construção da Defensoria do Timor-Leste, o que implicou, inclusive, a nomeação de um defensor brasileiro para ser o primeiro inspetor da Defensoria Pública Timorense<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Vide <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/921>

<sup>8</sup> Vide <http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarconteudo/973>

## 6. O modelo adotado por outros países

Já vimos que em Portugal é adotado o modelo *Judicare*, considerado adequado para a realidade do referido país, que é bem diferente das realidades brasileiras e timorenses.

Na França, por outro lado, não há previsão de uma instituição responsável por prestar a assistência jurídica gratuita, o que implicou, durante anos, que caberia aos advogados, por meio da própria Ordem dos Advogados local, prestar a referida assistência. Diante desse cenário, no ano de 2000, houve uma grande greve dos advogados franceses, exigindo ao Estado Francês a criação de um sistema de assistência jurídica aos necessitados. Desde então, foi criado na França um modelo *Judicare*, com os advogados particulares defendendo os necessitados, recebendo, em seguida, remuneração por parte dos cofres públicos. Porém, o sistema atual ainda gera muita insatisfação por parte dos assistidos e dos próprios advogados (ALVES, 2006: 56).

Na Alemanha, também é adotado o sistema *Judicare*, o que, segundo os especialistas alemães, estimula a propositura de ações, contribuindo para a já grande quantidade de processos existentes nas Cortes Alemãs.

Na Inglaterra, a assistência também é prestada por meio do sistema *Judicare*, porém com a existência de um fundo próprio para o pagamento dos advogados, o que gera uma maior estabilidade financeira para os causídicos.

Na Espanha, o sistema é parecido com o inglês, no entanto com a existência de uma comissão permanente responsável por,

previamente, analisar cada caso, antes de encaminhá-los para a Corte dos Advogados (CAMPO, 2002: 22/36).

Na América Latina, a Bolívia também tem uma Defensoria Pública, mas apenas para a área penal.

Na Colômbia, também há a presença de um Órgão Defensorial, porém de forma precária, inclusive com a possibilidade de terceirização dos serviços para advogados particulares.

No Chile, existe o serviço de assistência jurídica gratuita, também para atuar exclusivamente na área penal, assim como acontece na Bolívia, podendo também haver terceirização, assim como na Colômbia.

O México, por outro lado, tem um serviço mais avançado e amplo, atuando nas áreas penal, administrativa, cível e fiscal, sem a possibilidade de terceirização do serviço (ROCHA, 2009:86-87).

Assim, conforme se percebe, existe uma variação do modelo de assistência jurídica adotado em cada país, normalmente com os Estados desenvolvidos adotando um modelo *Judicare* e os países em desenvolvimento adotando um modelo *Staff Model*.

### **Conclusão**

Diante de tudo que foi acima aludido e fazendo uma comparação superficial da prestação da assistência jurídica gratuita nos ordenamentos jurídicos brasileiro e timorense com os

modelos de assistência jurídica gratuita adotados noutros países, parece ser o modelo de Defensoria Pública um dos mais avançados, pois, pelo menos na teoria, é assegurado o direito de acesso à justiça em todas as esferas judiciais e extrajudiciais por meio de um órgão independente do Poder Executivo, ao menos no critério técnico como é caso do Timor-Leste, aumentando a possibilidade de demandas contra o referido poder. Além disso, é independente também do Poder Judiciário, o que aumenta a independência para atuar perante os juízes.

No mais, a história mostra que a opção em criar uma Defensoria Pública no Timor-Leste decorreu de uma forte influência e até mesmo de uma proximidade com o Brasil, mas a grande justificativa para a criação da referida instituição no primeiro país criado no século XXI foi a necessidade da existência de uma instituição jurídica apta a tutelar em todas as esferas os necessitados de um Estado ainda em construção.

É fato que a Defensoria Pública do Brasil se encontra mais avançada que a Defensoria Pública do Timor-Leste, sendo importante que essa última venha com o tempo a ganhar um espaço constitucional, tenha assegurada a sua permanência e conquiste a sua autonomia não apenas técnica, mas também administrativa e financeira.

De qualquer forma, a simples existência da previsão da instituição Defensoria Pública num país de apenas 18 anos já é uma grande conquista, sendo o seu crescimento apenas uma questão de tempo.

### **Referências Bibliográficas**

ALVES, Cleber Francisco (2006). *Justiça para todos! Assistência jurídica gratuita nos Estados Unidos, na França e no Brasil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

CÂMARA, Alexandre Freitas (2008). «Legitimidade da Defensoria Pública para ajuizar Ação Civil Pública: um possível primeiro pequeno passo em direção a uma grande reforma». In José A. Garcia de Sousa (coord.) *A Defensoria Pública e os processos coletivos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora.

CAMPO, Hélio Márcio (2002). *Assistência jurídica gratuita, assistência judiciária e gratuidade judiciária*. São Paulo: Juarez de Oliveira.

DUARTE, Ronnie Preuss (2007). *Garantia de acesso à Justiça: os processuais fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora.

GIANNAKOS, Ângelo Maraninchi (2008). *Assistência judiciária gratuita no direito brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel (2009). *Teoria geral do processo*. 25.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros.

JUNKES, Sérgio Luiz (2008). *Defensoria Pública e o princípio da justiça social*. Curitiba: Juruá.

LIMA, Frederico Rodrigues Viana de (2010). *Defensoria Pública*. Salvador: JusPodivm.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo (2010). «Funções Essenciais à Justiça» In MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do, et al (coord). *Tratado de Direito Constitucional*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva.

NERY JUNIOR, Nelson (2009). *Princípios do processo na Constituição Federal*. 9.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

PEDROSO, João; TRINCÃO, Catarina; DIAS, João Paulo (2003). «E a justiça aqui tão perto? As transformações no acesso ao direito e à justiça». *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 65. Disponível na Internet em <http://journals.openedition.org/rccs/118>.

PRADO, Afonso Carlos Roberto do. *A Defensoria Pública e a assistência jurídica internacional*. Recife, 21 out. 2011. Palestra proferida aos participantes do I Seminário de Cooperação Jurídica Internacional e Assistência Jurídica Internacional Gratuita em Brasília-DF.

ROCHA, Alexandre Lobão (2009). *A exclusão legal da população carente*. Brasília: Thesaurus.

SOARES, Roberto Sávio de Carvalho. *História da Defensoria Pública do Estado da Paraíba*. Disponível em <http://www.defensoria.pb.gov.br/historia/>.

## A argumentação jurídico-constitucional comparada sobre hierarquia normativa

*Ricardo Sousa da Cunha*<sup>1</sup>

**Resumo:** A hierarquia normativa pode parecer uma das questões mais típicas de cada sistema jurídico-constitucional por relacionar fontes de Direito batizadas internamente, mas, quando perspetivada a partir de exemplos comparados, constata-se que esta solução jurídica procura resolver um problema comum a diferentes sistemas jurídicos comparados, com diferentes origens históricas e localização geográfica. A procura pela unidade da argumentação jurídica comparada constitucional, que aqui se enceta a partir do mesmo exemplo material, é um dos decisivos passos na adequada consideração do argumento jurídico comparado, em especial, em ordenamentos jurídicos com uma grande abertura ao Direito Internacional e Comparado, como o Timorense.

**Palavras-chave:** (1) Direito Comparado, (2) Constituição, (3) Argumentação Jurídica Comparada.

---

<sup>1</sup> O autor é Doutor em Ciência Jurídicas-Públicas pela Escola de Direito da Universidade do Minho, *Master in International Law* pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Atualmente, é Professor Adjunto no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave, Professor Convidado na Escola de Direito da Universidade do Minho e Investigador no Centro de Investigação em Justiça e Governança (JusGov). Em Timor-Leste, foi Professor Visitante da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e e Consultor do Serviço de Assuntos Jurídicos e Constitucionais da Presidência da República de Timor Leste.

### **O argumento jurídico-constitucional comparado**

A reconstrução metodológica do Direito Comparado no quadro das ciências jurídicas tem valorizado o papel da relação com a alteridade (o *outro*) na construção identitária, referido por Legrand ao trabalho da desconstrução de Derrida que é o mesmo pelo qual se permite superar qualquer limite diferenciador (*differenciated - differentiating*) na argumentação jurídica, neste caso, entre o direito interno e o direito comparado (COENDET 2012: 29). O Direito Comparado é assim construído como uma “*categoria do direito nacional*” (COENDET, 2016: 493 e seguintes), na construção da “*transsubjectividade*” de Wohlrapp pela qual o

[d]ireito comparado enriquece o ponto de vista do direito nacional (...) e permite construir novas teorias téticas ou criticar pontos de vista epistémicos ou téticos do direito nacional (COENDET, 2016: 494).

A transsubjectividade, segundo Coendet, não defende uma perspetiva estrangeira, mas a “*transformação do ponto de vista nacional numa perspetiva nacional, através do argumento comparado*” (COENDET 2016: 496). Este é o momento definidor do exercício comparado, segundo Coendet, quando o argumento de direito comparado é internalizado de forma definidora, que o afasta inclusivamente de receções comparadas ou dos *legal transplants*, marcando o passo de *linking* para o de *comparing* (COENDET, 2016: 505 e seguintes). O exercício comparado é, assim, um exercício pragmático alicerçado na ambição de correta interpretação de um argumento jurídico estrangeiro, mesmo que sempre consciente dos próprios limites internos da argumentação integrado no que o Autor, mais amplamente, constrói como uma “*paragramatologia jurídica*” (COENDET, 2012:

128). Este é um exercício especialmente dirigido à argumentação jurídica levada a cabo pelos juízes, no pleno uso dos poderes hermenêuticos, mas que Coendet refere a propósito de diversos participantes no diálogo judicial, juízes, partes, peritos externos e mesmo *fora* internacionais, e que, como se verá adiante, é cada vez mais imposta também aos poderes separados na Constituição pela doutrina e pela própria jurisprudência.

Esta *intencionalidade especificamente jurídica* dos estudos de Direito Comparado é a marca da sua reconstrução metodológica argumentativa a partir da mediação linguística da construção identitária alicerçada na alteridade. Se o funcionalismo tinha a sua especial intencionalidade no “*social engineering*”, importado para os estudos de Direito Comparado, a crescente relevância da integração normativa global no quadro da reconstrução argumentativa do Direito revela o papel comprometido dos argumentos de Direito Comparado internalizados, como apontou Coendet, numa das *dimensões relacionais plurais contemporâneas que impõem os estudos de Direito Comparado*. O lugar metodológico do Direito Comparado assim considerado facilita a identificação de argumentos jurídicos que se pode dizer “viajam”. É a partir daqui que, mais facilmente, se perspetiva a natureza necessariamente comparada do desenvolvimento do Direito, mais ainda do Direito cosmopolita integrado à escala do planeta (CUNHA, 2016: 197 e seguintes), e se questiona da *possibilidade dos transplantes jurídicos*. A comparação é promovida em diversos espaços pensados para o cumprimento das finalidades de desenvolvimento do Direito interno no Direito Comparado — tanto na produção legislativa, como nas decisões judiciais, que, apesar das suas diferenças,

até estilísticas, não deixam de ser, como já referido a Coendet, o mais bem-sucedido.

O *funcionalismo*, tradicionalmente considerado como o método do Direito Comparado, admite a sua reconstrução como técnica do método argumentativo do Direito Comparado na identificação do *tertium comparationis* (terceiro comparado) como tópicos argumentativos em torno dos quais se desenrola a argumentação jurídica comparada. A proposta aqui prosseguida tem o seu fundamento ontológico na comparação do resultado mediado linguisticamente (de Heidegger a Derrida) da comunicação pública de uma identidade comunitária construída com base na *diferença* (com Schmitt), que integra na sua própria argumentação (jurídica) o Outro pelo Direito Comparado conforme ensina Thomas Coendet a partir da desconstrução da divisão positivista que trata qualquer argumento de Direito Comparado como um mero facto, sem esquecer, como referido por Legrand aos estudos de Direito Comparado, que este exercício é sempre um “*ato de poder*” sempre comprometido na “*reapresentação*” e reconstrução identitária do próprio comparatista já no “*modo descritivo para o modo prescritivo*”, pelo que comparar é, assim, também sempre relacionar de tal forma que limita sempre a ambição de *neutralidade* típica do comparatista.

O argumento jurídico comparado é especialmente decisivo na justiça constitucional (VALE, 2019: 134 e seguintes). Peter Häberle acrescenta, aliás, o direito comparado aos elementos de interpretação jurídica de Savigny aplicados à hermenêutica constitucional na “*sociedade aberta*” (HÄBERLE, 1989: 913 e seguintes). A assinalada relação em comum dos estudos de

Direito Constitucional e de Direito Comparado com a alteridade constituinte, definidora da própria identidade, como apontada por Schmitt e Legrand, convergem na construção do Direito Constitucional Comparado. Na verdade, se a ideia de Constituição, como documento escrito, no qual se consagra a proteção dos Direitos Fundamentais e a separação dos poderes, nos termos do artigo 16.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão, é a primeira “exportação” do movimento revolucionário da codificação, a *justiça constitucional* é também, em larga medida, expressão de soluções jurídicas comparadas que “viajam” através dos mesmos argumentos, como se procura aqui confirmar a propósito da argumentação consequencial que desde a origem dos processos de fiscalização da constitucionalidade das leis orienta o *princípio da hierarquia normativa* sob a Constituição.

### **Da possibilidade dos transplantes jurídicos**

A globalização socioeconómica tem promovido um movimento de integração normativa à escala mundial que leva a “*transplantes jurídicos*” que, muitas vezes, não tomam em consideração quaisquer especificidades locais e a doutrina distingue dos implantes jurídicos (JERÓNIMO, 2015: 42 e seguintes). Apesar de não ser esse o papel dos estudos de Direito Comparado, não se pode deixar de avaliar qualquer um destes fenómenos da perspectiva da perfeição dos processos de deliberação normativa, neste momento ainda da sua própria democraticidade interna.

O movimento de “*better law*” foi já criticado entre as finalidades utópicas do funcionalismo metodológico no Direito Comparado, mas parece hoje em dia renascido em diversos programas de ajuda ao desenvolvimento, do Banco Mundial, ao FMI ou às próprias agências da ONU (como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), e promovido também pela exportação de uma pressão pela eficiência económica das soluções normativas de inspiração da económica liberal (norte-americana) agora promovida ao nível global (e que cada vez mais parece impor a solução com melhor performance na análise económica do Direito). O papel desempenhado pelos estudos de Direito Comparado neste exercício leva Veronica Corcodel a apresentar a construção do Direito Comparado durante o século XX como uma “*ambivalente apologia social pela Modernização*” no período anterior à II Guerra Mundial (CORCODEL, 2019: 95 e seguintes) e no período subsequente como “*disfarçada apologia ambivalente pela transformação liberal*” (CORCODEL, 2019: 144 e seguintes).

No entanto, apesar do eventual risco de estes propósitos se transformarem num projeto político de colonização jurídica, não parece caber entre as preocupações metodológicas do Direito Comparado desenvolver esta crítica. Este é um risco inerente a um diálogo jurídico-político cosmopolita de que o Direito Comparado é veículo privilegiado como elemento participante da própria natureza dos processos dialógicos de comunicação jurídica transnacional. Aliás, esta é uma crítica que tanto poderia ser formulada aos transplantes impostos como àqueles voluntários, apoiados ou não externamente, e contra os quais não se podem brandir as limitações metodológicas do Direito

Comparado, mas antes se devem fortalecer as suas exigências de rigor.

Aliás, a posição afirmada anteriormente de integração dos resultados dos estudos de Direito Comparado como tópicos argumentativos do diálogo jurídico interno leva a que se questione a própria eficácia dos referidos “transplantes” jurídicos. Parte da doutrina recusa mesmo a possibilidade destes transplantes jurídicos, como da perspectiva do “culturalismo” faz Pierre Legrand quando se refere à “impossibilidade” de transplantes jurídicos sempre dependentes da relação com o contexto cultural (LEGRAND, 1997: 111 e seguintes) ou Michelle Graziadei quando reconhece que transplantes implicam sempre uma incorporação à realidade normativa que tem o condão de sempre reagir (GRAZIADEI, 2008: 469).

A partir do exemplo já referido da quase-universalização da codificação civil em todo o mundo com referência ao modelo do Código Civil francês, sem prejuízo para a querela durante o século XIX com a Escola Histórica do Direito de Savigny, não deixa de ser significativo apontar como esta codificação foi feita em ordenamentos jurídicos estaduais-formais emergentes, como no caso de Timor-Leste, de forma a incluir normas pessoais do direito da família e sucessões que não determinaram que deixassem de vigorar, pelo menos por este efeito, as normas consuetudinárias relativas às relações familiares que sobreviveram desde antes do período colonial, toleradas ou até admitidas nesse caso. Exemplo deste movimento é a aprovação e entrada em vigor do Código Civil em Timor-Leste que, apesar de prever a existência de um “casamento barlaqueado monogâmico” no artigo 1478.º num esforço de localização da

tradição codificadora civilista europeia-continental de inspiração napoleónica, não encontra aplicação prática, mantendo-se a normatividade consuetudinárias nas relações familiares locais. A verdade é que dos exemplos referidos dificilmente se encontram transplantes jurídicos *totais*, revelando-se sempre instâncias internas de *mediação* que funcionam como crivo doméstico ao transplante estrangeiro — na sucessão de Estados é a nova Constituição, nos regimes coloniais as exceções pessoais impostas por variados regimes de “indigenato”. Em todos os casos, à solução legislativa falta sempre controlar a prática administrativa ou judicial que a pode desvirtuar, desenvolver ou ignorar. Tudo isto explica o maior sucesso dos “transplantes judiciais” que permitem a mais fácil adaptação de uma solução jurídica estrangeira a uma realidade jurídica nova na solução de um problema comum, semelhante ou até partilhado, pela argumentação jurídica dirigida à solução de um caso — como referiu Coendet. Estas são também as pistas já anteriormente prosseguidas pela relação em condições de *equivalência* de diferentes ordens jurídicas comparáveis (TEUBNER, 1982: 13 e seguintes).

### **A hierarquia normativa intrassistemática**

A difusão quase universal da solução judicial desenvolvida para o ordenamento jurídico dos Estados Unidos da América no caso *Marbury v. Madison* permite testar esta possibilidade. A afirmação do princípio da constitucionalidade deu-se de mãos dadas com a afirmação da garantia judicial da Constituição, num difícil processo que, apenas na segunda metade do século XX, se consolidou definitivamente em todo o mundo (MATOS, 2004: 100

e seguintes). Originalmente, a questão da hierarquia constitucional foi referida à “decisão histórica” da *US Supreme Court* dos EUA [*Marbury v. Madison case 5 U.S. (1C) 137 (1803)*], segundo a qual a Corte afirmou a jurisdição para garantir a constitucionalidade dos atos legislativos do Congresso em período de ainda exacerbado *princípio da soberania parlamentar* típico do liberalismo britânico. Constituições formais revolucionárias, como a americana (1776), ou as francesas (a partir de 1791), ou mesmo as Constituições monárquica alemãs, nada definiram em relação ao seu valor hierárquico legal, assumindo principalmente o papel de declarações proclamatórias. Em Portugal, ainda em 1790, os tribunais estavam legalmente proibidos de controlar a constitucionalidade das leis. O poder constituinte revolucionário lidou facilmente com as isenções do poder prerrogativo e da soberania parlamentar, no quadro do emergente princípio da separação de poderes, reservas que ainda hoje se mantêm, por exemplo, em França, e que em Portugal vigoraram muito além da previsão constitucional do controlo jurisdicional da constitucionalidade das leis, na Constituição de 1911, por influência Americana, via a Constituição Brasileira de 1891.

### ***Marbury v. Madison***

Apesar disto, os Tribunais já haviam afirmado a necessidade sistemática do controlo da hierarquia normativa, pelo menos, desde que Sir Edward Coke no “*Dr. Bonham's Case*” declarou:

And it appeareth in our Books, that in many Cases, the Common Law doth controll Acts of Parliament, and sometimes shall adjudge them to be void: for when an Act of Parliament is against

Common right and reason, or repugnant, or impossible to be performed, the Common Law will controll it, and adjudge such Act to be void. (COKE, 2003: Vol 1).

Inspirado neste exemplo, em 1803, a USSC liderada pelo *Chief Justice* Marshall afirmou definitivamente a doutrina do controlo judicial da constitucionalidade das leis num processo onde se discutia a obrigação de o recém-empossado Presidente Jefferson cumprir a nomeação tardia de juízes (os *midnight judges*) pelo seu antecessor Adams. A divergência assentava no facto de esta nomeação ter por fundamento o *Judiciary Act*, aprovado pelo Congresso e promulgado já depois das eleições que assinalaram a derrota de Adams e a vitória de Jefferson, tendo essa nomeação ocorrido nos últimos dias do mandato daquele, com a intervenção como Secretário de Estado do, mais tarde, nomeado *Chief Justice* Marshall. Confrontado com uma decisão difícil, em que uma eventual decisão judicial contrária ao Presidente em funções poderia ser simplesmente ignorada e uma decisão a favor dificilmente se justificaria considerando sua intervenção anterior no caso, o *Chief Justice* Marshall aproveitou a oportunidade para afirmar a doutrina do controlo judicial da constitucionalidade das leis. A vitória assim dada ao Presidente, que não a contestou, redefiniu permanentemente os poderes da USSC, nos EUA como em todo o mundo, mesmo que, ao afirmar o novel controlo jurisdicional da constitucionalidade das leis, a USSC tivesse limitado o seu próprio poder de *mandamus* nas decisões de primeira instância, interpretando de maneira restrita o *Judiciary Act* dos EUA de 1801. Toda a ironia é neste processo inescapável!

### **Costa / ENEL**

Os Tratados da União Europeia também não faziam menção à relação hierárquica entre o Direito da União e o dos Estados-Membros. Coube ao Tribunal de Justiça da União Europeia decidir no histórico caso *Costa / ENEL* sobre “*a impossibilidade de os Estados fazerem prevalecer sobre uma ordem jurídica aceite por eles numa base de reciprocidade, uma medida unilateral*”. O primado baseia-se na autonomia da nova ordem jurídica da UE (Acórdão *Van Gend & Loos*) como uma necessidade existencial para garantir o cumprimento efetivo dos objetivos para os quais a Comunidade foi constituída e que estaria ameaçada se os Estados-Membros pudessem derrogar essas obrigações em violação do princípio *pacta sunt servanda*. O princípio do primado, que atualmente já se encontra codificado pelos Tratados e pelo TJUE, procura defender a aplicação uniforme do Direito da União Europeia sob o mecanismo da decisão prejudicial e seu precedente de facto. As obrigações decorrentes do princípio do primado do Direito da União Europeia podem ser organizadas da seguinte forma: (1) a não aplicação de leis nacionais incompatíveis por todas as autoridades nacionais; (2) a interpretação do Direito nacional em conformidade com o Direito da União Europeia; (3) a eliminação de qualquer ato de Direito nacional incompatível com as disposições do Direito da União; (4) a tutela judicial efetiva do Direito da União Europeia; (5) a obrigação de os Estados-Membros garantirem que os seus nacionais cumprem o Direito da União Europeia, em especial à luz do princípio da cooperação leal (MARTINS, 2000: 431).

Portanto, o princípio do primado do Direito da União Europeia não pode ser relacionado, pelo menos diretamente, a

uma relação hierárquica entre regras de diferentes sistemas jurídicos de origem federal. Uma perspetiva adequada sobre a relação entre sistemas jurídicos equivalentes nunca o admitiria e, ainda mais, em um processo de integração económica e política de Estados soberanos (CUNHA, 2016: 333 e seguintes). O princípio do primado é muito mais complexo e sofisticado, a fim de abranger as necessidades de efetividade do Direito da União Europeia e a preservação da soberania constitucional dos Estados Membros, conforme garantido pelas decisões dos Tribunais Constitucionais dos Estados Membros.

### ***Lei do Fundo Petrolífero e OGE***

A Constituição de Timor-Leste não estabelece uma hierarquia normativa clara além da própria preeminência constitucional, no artigo 2.º, n.º 2. Além do *princípio de constitucionalidade*, neste artigo 2.º, a Constituição determina a relevância do direito internacional num sistema jurídico muito aberto à internacionalidade, estabelecendo o artigo 9.º da Constituição a sua posição supralegal e infraconstitucional. É possível encontrar outros casos de parametricidade hierárquica entre normas, além daquelas expressamente elencadas na Constituição, a partir da previsão no artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da existência de relações de “ilegalidade” entre os “atos normativos”, o que necessariamente impõe relações hierárquicas entre eles. Assim, decorre logicamente do artigo 97.º, n.º 2, da Constituição que o Orçamento do Estado tem primazia sobre os atos legislativos ordinários que “*no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento ou nos Orçamentos Retificativos*”. Além

disso, a Constituição determina que as leis-quadro previstas no artigo 95.º, n.º 2, l) e m) têm carácter paramétrico no que diz respeito aos atos normativos que as originam, assim como as Leis de Autorização Legislativa, previstas no artigo 96.º, sobre os respetivos atos normativos autorizados. Outros casos de hierarquia normativa podem ser identificados na ordem jurídica, a saber, a relação hierárquica necessária entre os atos legislativos que prevêem a sua própria regulamentação por lei, como é o caso de uma lei que prevê sua regulamentação por decreto-lei: ver, por exemplo, artigo 44.º da Lei Orgânica da Presidência da República (Lei n.º 3/2011, de 1 de junho, Lei Orgânica da Presidência da República, conforme alterada pela Lei n.º 1/2014, de 29 de janeiro), relativa ao estatuto e à remuneração do pessoal da Presidência da República, que foi adotada como Decreto-Lei. O mesmo pode ser dito para a relação entre atos jurídicos e regulamentos administrativos que os implementam.

É mais difícil pensar em casos de parametricidade jurídica que não aqueles especificamente permitidos pela Constituição. O facto é que a ideia de um sistema jurídico exige ordem, daí a ideia de um sistema que não está sendo discutido diariamente — ou nas palavras de Wintgens: *“Um sistema jurídico é um conjunto fechado de proposições logicamente conectadas”* (WINTGENS, 2017: 9). No entanto, ao discutir a relação entre a Lei n.º 13/2009, de 21 de outubro, com o Orçamento do Estado anual, elaborado, aprovado e executado de acordo com esta Lei, se deve impor a consideração de que a LOGF foi aprovada com o objetivo de ser respeitada e não pode ser temporariamente derogada pelo período de um ano por uma lei que aprova o Orçamento do Estado. O mesmo pode ser dito da Lei n.º 1/2002, de 7 de

agosto, que, como legislação inaugural do sistema jurídico, define as bases jurídicas do sistema jurídico e as formas de atos normativos. Não se pode aceitar, sob pena de chegar a uma solução absurda, que qualquer ato normativo possa alterar esta Lei que visa definir as condições de sua liberdade condicional.

A jurisprudência do Tribunal de Recurso, preenchendo temporariamente as funções do Supremo Tribunal de Justiça, também como jurisdição constitucional, nos processos 04/2008 e 01-CONST-11, no contexto do controlo abstrato da constitucionalidade, estabeleceu o vínculo entre o Orçamento do Estado e o conteúdo da Lei n.º 9/2005. Na perspetiva da ilegalidade dos atos normativos, essa violação foi construída como uma “*inconstitucionalidade indireta*” (Processo n.º 04/2008, publicado no JR, Série I, n.º 44, 26 de novembro de 2008, página 2729 e seguintes) — “*como uma lei ordinária de vinculação específica*” (TR Processo n.º 01-CONST-11, publicado na Série I, parágrafo 5 A, 14 de fevereiro de 2011, página 18) — embora o Tribunal aceite que não há referência constitucional a uma teoria geral da hierarquia normativa na Constituição.

### **A argumentação judicial comparada**

A relevância de estudos jurídicos comparativos sobre a argumentação expendida, principalmente no que se refere aos processos judiciais, está crescendo à medida que a informação flui cada vez mais facilmente e juristas de todos os lugares dialogam na resolução de problemas semelhantes em diferentes ordens jurídicas. Como se viu nos casos anteriores, não se pode exagerar a importância da argumentação jurídica comparada na

hermenêutica constitucional (ROMANO, 2012: 469), um campo em que Maccormick apontou para a “auto-validação” de decisões como *Marbury v. Madison* ou *Costa / ENEL*.

### ***A argumentação consequencial***

Embora separadas por duzentos anos, essas decisões determinam uma solução “lógica”, implicada argumentativamente na ideia de sistema jurídico, que recusa como inaceitável qualquer opção diferente, numa argumentação caracterizada como “consequencial” (MACCORMICK, 2010: 109). A formulação de uma argumentação “consequencial” é decisiva para qualquer decisão, mais ainda para as decisões (re)fundadoras de um qualquer ordenamento jurídico. Os argumentos consequenciais são, em geral, hipotéticos, ponderando as consequências jurídicas em relação a uma série de valores, como justiça, senso comum, bem comum, conveniência pública, entre outros elementos. São usados fundamentos substantivos para justificar decisões judiciais de natureza *finalística* (por se promover um valor substantivo em particular) ou relativos à correção intrínseca da decisão propostas — Maccormick avisa como a avaliação de consequencialistas pertinentes remete para critérios de “justiça” e de “senso comum” e, ademais, da referência a “princípios constitucionais básicos” que se referem aos pressupostos fundamentais sobre filosofia política e a correta divisão de trabalho (separação de poderes) entre os órgãos de soberania. (MACCORMICK, 2006: 178).

Embora não haja menção expressa a qualquer um destes casos, uma opção argumentativa semelhante pode ser apontada

à decisão do Tribunal de Recurso em Timor-Leste sobre a construção da hierarquia legal como a única opção de funcionamento do sistema jurídico de Timor-Leste, uma recordação de argumentos que “viajam” no espaço e no tempo.

O Tribunal de Recurso declarou que:

[u]ma vez aqui, podemos concluir que, embora o texto constitucional não se refira a 'leis paramétricas', o legislador constitucional criou condições para a admissibilidade da existência de leis desse valor. ***Não faria sentido prever a possibilidade de rever a legalidade de atos e regras legislativas sem ter leis paramétricas*** (sublinhado acrescentado).

A mesma “*armadilha consequencial*” (MACCORMICK, 2010: 103) pode ser encontrada nesta passagem, na qual o juiz constitucional é tentado pela argumentação autorreferencial que conclui o que está em discussão para conformar de forma definitiva as soluções do ordenamento jurídico. O “argumento jurídico” construído pelo TR sobre a hierarquia normativa em Timor-Leste é, portanto, o mesmo que foi construído desde o *Marbury v. Madison*, afirmando o primado constitucional com o seu controlo judicial, e que tem sido desenvolvido na construção do sistema jurídico da União Europeia desde o Acórdão *Costa / ENEL*.

### **O elemento material**

O que vai dito recorda que o apelo a critérios de justiça material é especialmente decisivo para a argumentação consequencialista. Poder-se-ia, inclusivamente, argumentar que essa é a natureza específica da “hermenêutica constitucional”,

dada a natureza autorreferencial da Constituição no coração de qualquer ordem legal. Além do já referido, Maccormick identifica esta questão, referindo-se à autopromoção de diferentes valores por diferentes ramos do direito, um argumento que há muito tempo é usado “contra” a União Europeia e o projeto economicamente liberal que ela promove. Este é o contributo dado ao *Concept of Law de MACCORMICK* quando refere:

[o] que deve ser essencial ao ‘aspeto interno’ da norma de reconhecimento é algum compromisso consciente de exercer os valores políticos que parecem ampará-la e de sustentar de modo concreto os princípios políticos considerados inerentes à ordem constituída da sociedade em questão. Esteja correta ou não, ela não é incompatível com a tese de Hart, embora envolva estender essa tese além do que seria autorizado por qualquer palavra que Hart tenha dito (MACCORMICK, 2006: 179).

Este entendimento não contradiz as limitações argumentativas das decisões judiciais, mas, pelo contrário, revela as contradições internas de qualquer decisão, a saber, decisões judiciais, ainda mais para decisões constitucionais sobre hierarquia normativa. A argumentação judicial em Timor-Leste sobre a hierarquia normativa foi construída com a declaração de inconstitucionalidade do Orçamento do Estado de 2008 por violação da lei do fundo de petróleo e, a verdade, é que o Tribunal tem sido particularmente ativo na defesa das receitas financeiras da exploração de recursos naturais. Recentemente, o Tribunal considerou inconstitucional a alteração da mesma Lei do Fundo Petrolífero, por violação da obrigação constitucional de garantir a sua estabilidade. A defesa dos recursos naturais públicos contra o seu esgotamento pela escolha política contingente é facilmente compreensível como um fundamento argumentativo sólido e pacífico para o exercício de uma ação

judicial mais pró-ativa, particularmente decisivo em sociedades emergentes de situações pós-conflito.

### ***O elemento contextual***

O “contexto” de uma ordem jurídica emergente, aberta ao direito e influência internacionais e, particularmente à ajuda estrangeira ao desenvolvimento, não é indiferente da perspectiva da argumentação jurídica comparada. O relator neste caso foi um juiz estrangeiro (português) contratado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que baseou a sua decisão na doutrina e jurisprudência estrangeira (portuguesa) na resolução de um problema para o sistema jurídico timorense, que na verdade teria muito poucos outros elementos de apoio à decisão jurídica. A questão da hierarquia normativa apenas se colocou ao juiz perante a omissão de previsão constitucional expressa, considerando a abertura do próprio procedimento constitutivo, modelada por solução aproximada da Região Administrativa Especial de Macau, (RAEM, RPC), também uma ex-colónia portuguesa, cuja Lei Básica, depois da transição para a RPC em 1999, omite também qualquer a referência à hierarquia normativa, deixando essa questão para ser resolvida pela legislação ordinária. No caso do sistema normativo da Lei Básica de Macau, a hierarquia normativa foi construída legalmente considerando as limitações das competências legislativas da Assembleia Legislativa, a inexistência de qualquer competência legislativa do Executivo ou do Chefe do Executivo, o que determina que a hierarquia legislativa seja colocada apenas entre atos legislativos e regulamentares. É possível que os legisladores constituintes tenham tido uma ideia semelhante, considerando o

texto da competência legislativa do Governo, nos termos do artigo 115.º, n.º 3 da Constituição, mas a prática legislativa veio a alargar em concorrência com o Parlamento Nacional.

A consideração das omissões do processo constituinte na relação com o poder judicial não limita a consideração de argumentos jurídicos comparados a este caso. Vinte anos após o “*big bang*” constitucional em Timor-Leste, com o referendo de 30 de agosto de 1999, é possível verificar as virtudes e limitações de um processo constituinte muito particular numa situação pós-conflito. O procedimento constituinte foi disputado entre aqueles que defendiam uma Convenção Constitucional e uma Assembleia Constituinte, com argumentos que não eram já na altura neutros, entre os partidários do partido político (FRETILIN) que acabou assumindo uma posição dominante na Assembleia Constituinte e os partidários do líder carismático Xanana Gusmão, sem partido político organizado. O processo foi liderado pela Organização das Nações Unidas, sob a UNTAET, liderado por Sérgio Vieira de Mello, mas esteve muito longe de ser um processo consensual e foram as soluções de uma Constituição, amplamente construídas no contexto da ajuda internacional, que deram origem às decisões judiciais aqui apontadas que construíram a Lei Constitucional de Timor-Leste. Além da decisão relativamente à hierarquia normativa, a abertura da disposição constitucional sobre o direito subsidiário para preencher as lacunas da ordem jurídica emergente permitiu que os tribunais escolhessem a lei colonial portuguesa — a última legislação *de jure* aplicável em Timor-Leste — numa solução que foi alterada pelo legislador por meio de uma lei interpretativa que impôs a legislação indonésia - a última de facto vigente — como legislação subsidiária do

ordenamento jurídico emergente. O tribunal optou por não controlar a constitucionalidade de uma lei ordinária que ambiciona interpretar a própria Constituição, revelando um grau de *restraint* judicial que é evidência de uma considerável sensibilidade às consequências jurídico-políticas dos seus julgamentos.

### **Conclusão preliminar**

A argumentação jurídico-constitucional em torno da hierarquia normativa intrassistemática pode parecer, dessa perspetiva interna, sempre uma discussão *sui generis*, mas o elenco aqui recordado de decisões judiciais revela a unidade comparada de vários argumentos aqui expendidos. Se a Constituição foi um dos primeiros transplantes saído da codificação do movimento constitucional pós-Revolução Francesa, não surpreende a unidade da argumentação jurídico-constitucional sobre a hierarquia normativa interna, aqui apontada com referência aos elementos consequenciais. A argumentação jurídica constitucional é, assim, sempre comparada, mais bem-sucedida judicialmente mas, como se viu no último ponto, nem sequer limitada a esse espaço.

### **Bibliografia citada**

COENDET, Thomas (2016). «Legal Reasoning: Arguments from Comparison». *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, 102, 2016/4: p. 493.

- COENDET, Thomas (2012). *Rechtsvergleichende Argumentation*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- COKE, Sir Edward (2003). *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*. Steve Sheppard (ed.), Indianapolis: Liberty Fund, vol. I: Chapter: Dr. Bonham's Case.
- CORCODEL, Veronica (2019). «Modern Law and Otherness - The Dynamics of Inclusion and Exclusion in Comparative Legal Thought, Studies» in *Comparative Law and Legal Culture Series*. Cheltenham: Elgar.
- CUNHA, Ricardo Sousa da (2016). *Constituição e Legalidade Administrativa Cosmopolita - o Direito Administrativo Global entre a Constitucionalização e a Fragmentação*. Coimbra: Almedina.
- GRAZIADEI, Michele (2008). «Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions». In Mathias Reimann and Reinhard Zimmermann (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008: pp. 441 a 475, *maxime* p. 469.
- HÄBERLE, Peter (1989). «Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat – Zugleich zur Rechtsvergleichung als 'fünfter' Auslegungsmethode», *Juristenzeitung (JZ)*. 24: pp. 913 e seguintes.
- JERÓNIMO, Patrícia (2015). *Lições de Direito Comparado*. Braga: ELSA UMINHO.
- LEGRAND, Pierre (197). «The impossibility of 'legal transplants'». *Maastricht Journal of European & Comparative Law*. Vol. 4: pp. 111 e seguintes.

- MACCORMICK, Neil (2006). *Argumentação Jurídica e Teoria do Direito*. São Paulo: Martins Fontes.
- MACCORMICK, Neil (2010). *Rhetoric and the Rule of Law – a theory of legal reasoning*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTINS, Ana Maria Guerra (2004). *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*. Coimbra: Almedina.
- MATOS, André Salgado (2004). *A Fiscalização Administrativa da Constitucionalidade*. Coimbra: Almedina: pp. 100 e seguintes.
- ROMANO, Serena (2012). «Comparative Legal Argumentation: Three Doctrines». *Diritto e questioni pubbliche*. N.º 12/2012.
- TEUBNER, Günther (1982). «Reflexives Recht». *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*. Vol. 68, 1/1982: pp. 13 e seguintes.
- VALE, André Rufino (2016). *Argumentação Constitucional - Um estudo sobre a deliberação nos Tribunais Constitucionais*. Coimbra: Almedina.
- WINTGENS, Luc J. (2017). «Legisprudence as a new Theory of Legislation». In Luc J. Wintgens (ed.), *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence*. Londres: Routledge: pp 3 e seguintes.

### **Jurisprudência Citada**

*Costa / ENEL, Acórdão de 15.07.1964, no Proc. 6/64, Flaminio Costa v. ENEL.*

*Marbury v. Madison* case 5 U.S. (1C) 137 (1803).

Processo do Tribunal de Recurso n.º 04/2008, publicado no JR, Série I, n.º 44, 26 de novembro de 2008, pp. 2729 e segs.

Processo do Tribunal de Recurso n.º 01-CONST-11, publicado no  
Jornal da República, Série I, parágrafo 5 A, 14 de fevereiro  
de 2011.

*Thomas Bonham v. College of Physicians*, 1610, 8 Co. Rep. 107  
77 Eng. Rep. 638.

*Van Gend & Loos - Acórdão de 05.03.1963, no Proc. 26/62, NV  
Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend &  
Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration.*

## **A descentralização no setor da educação e o seu especial desafio**

*Yazalde Rodrigues Pereira<sup>1</sup>*

**Resumo:** O presente artigo apresenta uma discussão teórica e jurídica que parte das descobertas realizadas numa pesquisa para a preparação da tese de mestrado defendida na área do Direito Administrativo, que teve como objetivo abordar a descentralização no setor da educação em Timor-Leste. Essa abordagem tem como ponto de partida a descentralização administrativa e a sua implementação na área da educação, bem como a gestão dos programas descentralizados e o seu especial desafio. Este artigo parte da análise de alguns dos principais instrumentos jurídicos, tais como a Constituição da República Democrática de Timor-Leste e a Lei de Bases da Educação. A descentralização é um dos comandos programáticos da Lei Fundamental do país, tendo por objetivo aprofundar o conceito da República Democrática de Timor-Leste como um Estado de Direito Democrático, soberano e unitário, com uma perspetiva de desenvolvimento comum. A descentralização em Timor-Leste surge, não como uma mera delegação de funções administrativas, mas antes como uma opção política visando estabelecer a reestruturação da organização do Estado nos Municípios,

---

1 O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Widya Mataram Yogyakarta e Mestre em Direito Administrativo pela Escola de Direito da Universidade do Minho. Ocupou o lugar de Ponto Focal na Direção Nacional de Recursos Humanos do Ministério da Educação, Juventude e Desporto de Timor-Leste e, posteriormente, foi Chefe do Gabinete Jurídico do mesmo Ministério.

através da descentralização administrativa territorial. Iremos analisar, assim, o contexto político da Lei de Bases da Educação na perspectiva do Estado democrático e descentralizado, da qual resulta uma distribuição de poderes tendo em vista a democratização do ensino e o reforço da distribuição dos recursos educativos, seja através de mais escolas, professores, dotações financeiras, ou através de programas descentralizados e de maior diversidade de todos os recursos. A relação entre os serviços centrais, as Administrações Municipais e as Autoridades Municipais é uma relação de tutela administrativa. Os modelos de gestão dos programas descentralizados na área da educação refletem as competências dos serviços municipais da educação e dos estabelecimentos integrados da educação e ensino (escolas) com uma função administrativa.

**Palavras-chave:** (1) descentralização; (2) educação; (3) programas descentralizados; (4) desafio.

## **1. Introdução**

O problema da centralização vs. descentralização é, na verdade, um problema do campo da validade das normas legais e dos órgãos que as fazem e implementam. A conceção da ordem jurídica centralista implica que todas as normas se aplicam a todos os territórios atingidos. Isto significa que todas as normas têm o mesmo campo de validade territorial. Por seu lado, a ordem legal descentralizada assenta em normas que possuem diferentes campos de validade territorial. Um certo número de normas que se aplica a todo o território, enquanto outras normas se aplicam apenas a determinadas partes territoriais. As normas que se aplicam a todo o território nacional são as chamadas normas centrais, enquanto as normas que se

aplicam apenas a determinados territórios são apelidadas de normas regionais.

O território é o elemento que delimita o âmbito de atuação dos órgãos das Administrações Municipais e Autoridades Municipais e da Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA), dado que tais órgãos só podem exercer as competências que lhes foram atribuídas pela lei dentro do respetivo território (NEVES, 2004, p. 22). No plano jurídico, diz-se descentralizado o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais (AMARAL, 2018, p. 723).

Quantitativamente, a centralização ou a descentralização de uma ordem legal pode variar em graus. O grau de centralização e de descentralização é determinado pela comparação do número e importância relativa das normas centrais e regionais na ordem jurídica. A Constituição, por exemplo, pode ser central, dado que as normas que regem a elaboração das leis são normas centrais, que se aplicam ao todo o território, enquanto todas as outras etapas podem ser descentralizadas.

Um dos objetivos da política de descentralização é, por um lado, libertar o Governo central de encargos dispensáveis no tratamento de assuntos domésticos, para que tenha a oportunidade de estudar, compreender e responder a várias tendências globais e tirar partido delas. Ao mesmo tempo, espera-se que o Governo central seja capaz de se centrar na formulação de políticas macronacionais estratégicas. Por outro lado, com a descentralização de competências governamentais em municípios, estes passarão por um processo significativo de capacitação. A sua iniciativa e criatividade serão encorajadas,

para que a sua capacidade de superar vários problemas internos seja mais fortalecida. A descentralização é um símbolo de «*trust*» do Governo central, reconhecendo-se que um sistema totalmente centralizado é incapaz de lidar devida e eficazmente com os vários problemas regionais e locais que vão surgindo na vida de um país.

No campo político, porque a autonomia regional é fruto da política de descentralização e democratização, aquela deve ser entendida como um processo que permite abrir espaço para o nascimento de autoridades locais eleitas democraticamente nos municípios, permitindo ao Governo responder aos interesses da comunidade mais ampla e manter um mecanismo de tomada de decisão que adere ao princípio da responsabilidade pública. A democratização do Governo significa transferência da política. Ou seja, para cada política adotada, deve ficar claro quem iniciou a política, qual é o seu objetivo, quais os custos gerados, quem será beneficiado, que riscos devem ser assumidos e quem deve ser responsável se a política falhar. A autonomia municipal também significa a oportunidade de construir uma estrutura de governo que esteja alinhada com as necessidades locais, estabelecendo sistemas e padrões de carreira políticas e administrativas competitivas, e desenvolvendo um sistema eficaz de gestão governamental.

Timor-Leste aderiu a um sistema de Direito e democrático, pilar na sua construção como Estado independente. Ao almejar uma sociedade próspera, a democracia abre um caminho alternativo na administração do Estado. Essa democracia não é realizada apenas no Governo central, devendo antes crescer em todos os aspetos da vida nos municípios e regiões. É claro que

esse processo de democratização deve ser realizado de acordo com a Constituição e com as restantes leis, pois um dos pilares de um País democrático é que o Governo atua de acordo com a Constituição e as leis.

Para organizar uma boa governança é necessário ter uma clara divisão de papéis entre os três domínios. Se, no início, as fontes de autoridade estão centradas apenas no Governo, como a mais alta instituição que representa o Estado, então é necessário que seja levada a cabo gradualmente uma transferência de competências e responsabilidades para instituições fora dos serviços centrais. Esta transferência de competência e responsabilidade é realizada no contexto da descentralização.

De acordo com Litvack e Seddon, a descentralização é definida como

[t]he transfer of authority and responsibility for the public from the central government to subordinate or quasi-independent government organization, or the private sector. (IMAWAN, 2002, p. 61).

Por seu lado, Rondinelli, enfatiza a descentralização como a “*transfer of political power*” (IMAWAN, 2002, p. 61). A descentralização tem, assim, pelo menos dois tipos de objetivos: políticos e administrativos. Enquanto os objetivos políticos estão no marco da democratização, os objetivos administrativos estão no marco da eficácia e eficiência. Aqui, existe uma relação muito próxima entre a descentralização e a democratização. Até mesmo Huntington argumenta que a descentralização é, na verdade, uma manifestação da terceira onda da democratização (IMAWAN, 2002, p. 61).

A Constituição timorense, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, dispõe que o Estado, em sentido amplo, tem o dever de prestar, gratuitamente, assistência educativa integral aos cidadãos. Por isso, o sistema educativo de Timor-Leste incorpora a educação pré-escolar, educação escolar, a educação extraescolar e a formação profissional, organizando-se para a educação ao longo da vida. Assim, o Ministério da Educação, Juventude e Desporto e os estabelecimentos de ensino garantem não apenas o acesso de todos à educação, mas também, à luz do princípio da igualdade, a educação inclusiva e a garantia da cidadania. A educação para todos é, como resulta da Constituição timorense, um direito fundamental.

Os direitos fundamentais, em geral, são muitas vezes definidos com recurso a uma abordagem positivista que os define através da sua inclusão no texto constitucional. Isto é, assume-se que os direitos fundamentais são o resultado de um processo de constitucionalização. Gomes Canotilho refere-se a este processo como

[a] incorporação de direitos subjetivos do homem em normas formalmente básicas, subtraindo-se o seu reconhecimento e garantia à disponibilidade do legislador originário (CANOTILHO, 2003, p. 378).

Para Jorge Miranda, os direitos fundamentais são compreendidos como

[o]s direitos ou as posições jurídicas subjetivas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas assentes na Constituição (MIRANDA, 1999, p. 11).

Uma das principais distinções entre os vários direitos fundamentais consiste nos

[d]ireitos formalmente constitucionais e direitos só materialmente fundamentais: os direitos formalmente constitucionais são aqueles que se encontram expressamente consagrados nas

normas constitucionais (normas que possuem a forma constitucional) e os direitos só materialmente fundamentais são aqueles que não se encontram previstos nos preceitos constitucionais. Por força do artigo 23.º da CRDTL, que consagra o princípio da cláusula aberta, a Constituição de Timor-Leste considera como direitos fundamentais aqueles constantes da lei, incorporando, desta forma, os direitos só materialmente fundamentais. Os direitos só materialmente fundamentais podem estar positivados, por exemplo no direito internacional recebido na ordem jurídica interna ou em legislações nacionais (OLIVEIRA, *et al.*, 2015, p. 39).

A Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, no seu artigo 3.º, universaliza o acesso à educação e promove a equidade:

(...) para que a educação básica se torne equitativa, é mister oferecer a todas as crianças, jovens e adultos, a oportunidade de alcançar e manter um padrão mínimo de qualidade de aprendizagem.

A oferta do ensino básico universal é considerada como uma das principais prioridades para iniciar o processo de mudança social e de desenvolvimento sustentável nos países em vias de desenvolvimento, sendo, por isso, este o objetivo do programa educativo para todos (*Education for all*) patrocinado pela *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO).

O maior destaque é dado ao direito à educação escolar e, especificamente, à universalização do ensino básico, cujo conteúdo e objetivo dependem da atuação do Estado. Inequivocamente o ensino básico é o eixo essencial do direito à educação, tendo por base os objetivos gerais que representam

os passos na ligação estreita com a cultura e modo de vida locais, no desenvolvimento integrado da pessoa e do ensino e da aprendizagem de qualidade. Mas cabe aqui enfatizar que não se pode reduzir o direito fundamental à educação exclusivamente ao ensino básico, uma vez que se reconhece a educação para a vida como condição inevitável para o pleno desenvolvimento humano.

A sobrevivência de um Estado é em grande parte determinada pela qualidade dos seus recursos humanos. Assim, melhorar a qualidade dos recursos humanos é a principal pedra de toque no desenvolvimento de um país. Um dos componentes necessários para produzir a qualidade de recursos humanos é a educação, enquanto a própria educação, em si, depende necessariamente da qualidade dos educadores.

O desenvolvimento de uma educação mais democrática exige um enfoque na diversidade, participação, prestação de contas, competição justa e cooperação intermunicipal, crescendo numa comunicação aberta. Neste quadro, o mecanismo de implementação da educação a nível municipal pode fornecer serviços de educação mais eficazes e eficientes, porque os municípios não são mais dependentes e não têm de esperar pela política central para produzir resultados de qualidade.

## **2. A descentralização na área da educação**

A distribuição de competências entre os diferentes níveis da Administração é, certamente, um dos capítulos mais inovadores, se não o mais inovador, da Lei de Bases da Educação (LBE), sendo, além disso, um dos temas centrais desenvolvidos ao

longo do seu articulado. É, logo no primeiro artigo da LBE que se enunciam os temas que serão desenvolvidos posteriormente.

O n.º 2 do artigo 1.º da LBE enuncia que:

[o] sistema educativo é o conjunto de meios pelo qual se concretiza o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente ação formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade.

Por sua vez, o n.º 3 deste artigo da LBE refere que:

[o] sistema educativo é desenvolvido através de estruturas e de ações diversificadas, por iniciativa e sob a responsabilidade de diferentes instituições e entidades públicas, particulares e cooperativas, que entre si cooperam na manutenção de uma rede equilibrada e atualizada de ofertas educativas, capaz de proporcionar os conhecimentos, as aptidões e os valores necessários à plena realização individual e profissional na sociedade contemporânea.

Neste artigo, sintetizam-se três pontos centrais que são objeto de tratamento legal: as finalidades do sistema educativo, as estruturas e atividades educativas requeridas para as implementar, e as instituições ou entidades públicas e não públicas a quem cabe o poder de implementar as estruturas e coordenar e dirigir as atividades educativas. É precisamente neste último ponto que se afirma a existência no sistema educativo de uma pluralidade de centros de decisão não dependentes entre si, ou seja, descentralizados e com poderes próprios. Assim, a LBE faz corresponder à diversificação das estruturas e atividades educativas, a diversificação dos poderes e dos agentes responsáveis.

A LBE advém de um Estado democrático e descentralizado, pelo que a interpretação da distribuição de poder efetuada na LBE tenha de ser feita em estreita articulação com a Constituição

da RDTL, onde o Estado Democrático é definido e estruturado. Desta leitura resulta o objetivo de democratização do ensino, sendo que a democratização é entendida como o reforço na distribuição dos recursos educativos, seja na oferta de mais escolas e professores, mais dotações financeiras, maior diversidade de cursos, seja na igualdade de acesso em termos de gratuitidade de ensino, de apoios socioeconómicos, da distribuição geográfica de estabelecimentos de educação e de ensino, seja ainda na igualdade de sucesso em termos de alterações curriculares, de formação profissional de docentes e profissionais de educação, de métodos pedagógicos e de aplicação de novas tecnologias educativas. Além desta distribuição de recursos que, aliás, é substancialmente alargada, a democratização é entendida também como uma distribuição de poder nas decisões educativas, através da descentralização dos órgãos e da participação popular na definição da política educativa e na direção e gestão dos estabelecimentos de educação e de ensino.

No conceito de democratização assume particular relevo a dimensão política da distribuição de competências. Com isto queremos dizer que a distribuição de poderes inerente à conceção de Estado de Direito Democrático assumida pela Constituição é um princípio político orientador de toda a organização do sistema educativo. É de acordo com este princípio que deve ser interpretada e aplicada a LBE.

A distribuição de responsabilidades referida no artigo 2.º é retomada, em termos gerais, na alínea f) do artigo 5.º e no n.º 2 do artigo 46.º da LBE onde se estabelece a descentralização e desconcentração como os princípios basilares da administração

e da gestão do sistema educativo, que estão na base da distribuição de competências pelos diferentes níveis dos serviços.

O modo como a LBE aplica o princípio da descentralização e desconcentração no seu articulado permite-nos distinguir quatro tipos diferentes de distribuição de poderes que podemos considerar como quatro princípios complementares entre si.

### **2.1. A autonomização institucional da função administrativa do Estado**

A primeira distinção introduzida pela LBE, que consideramos essencial para o processo de descentralização, é a separação entre as funções políticas e as funções administrativas respeitantes à educação. Essa separação, que se fundamenta na natureza dos atos praticados por cada uma delas, tem como efeito a alocação destas funções a órgãos diferentes. Ou seja, as funções políticas a órgãos políticos e as funções administrativas a órgãos administrativos.

Em regimes centralizados, os princípios orientadores e o quadro geral das estruturas e atividades educativas, isto é, de um modo geral, as orientações políticas do sistema, entram na esfera da concretização administrativa e até no estabelecimento das orientações pedagógicas do ensino. Por exemplo, normas que regem a escolha de compêndios escolares, as horas de início das aulas, as unidades de tempo letivo, as cargas horárias disciplinares, os critérios de agrupamento de alunos por turma, o serviço docente e a redução de serviço. Isto quer dizer que os

órgãos políticos concentram em si as funções políticas e administrativas, expressando um alto grau de centralização.

A LBE assume uma posição diferente, distinguindo diferentes órgãos políticos e administrativos responsáveis pela educação e delimitando, em termos gerais, as suas competências. Com a LBE, dá-se uma distribuição de órgãos e funções e a autonomização das funções administrativas que, assim, passam para os órgãos administrativos. As funções políticas, essas, são da competência exclusiva dos órgãos políticos.

Entre as funções que a LBE sedia em órgãos políticos situa-se a definição do regime jurídico do sistema educativo, ou as bases do sistema de ensino, uma competência exclusiva do Parlamento Nacional. Existe, ainda, um conjunto de matérias, como o estabelecimento da educação pré-escolar e dos ensinos, a administração indireta do Estado com natureza educativa, o currículo nacional da educação e dos ensinos, e o mapa escolar que é da competência do Governo.

A descentralização e a desconcentração têm como primeira aplicação o princípio da separação de competências e funções entre órgãos políticos e administrativos. Por um lado, os órgãos políticos, com as suas competências legislativas, estabelecem as orientações gerais; por outro lado, os órgãos administrativos, com as suas competências administrativas, assumem a função da incrementação dessas políticas através dos recursos que lhes são atribuídos. Esta clarificação de órgãos e funções é essencial para o próprio desenvolvimento da descentralização de poderes, dado que o alargamento das competências dos órgãos políticos para o âmbito da administração acaba por ser um obstáculo

extremamente potente e capaz de impedir não só a descentralização, como a própria desconcentração de poderes.

Em conformidade com o n.º 7 do artigo 26.º da LBE, em conexão com o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 8/2009, de 19 de maio, ao estabelecer as universidades e institutos do ensino superior, o Estado optou pela autonomização destas instituições, como administração indireta do Estado, e gozando de estatuto próprio, da autonomia legalmente estabelecida.

## **2.2. A desconcentração administrativa**

A desconcentração na LBE aparece referida conjuntamente com a descentralização. A ligação formal que a LBE estabelece entre desconcentração e descentralização tem um sentido que nos parece óbvio e que não deixa, ainda assim, confundir duas formas diferentes de distribuição de poder, como frequentemente acontece, antes estabelecendo uma interdependência orgânica entre elas.

A desconcentração é uma forma limitada de distribuição de poderes quanto ao seu conteúdo e quanto à sua autonomia. Desconcentram-se poderes predominantemente executivos e mantém-se o controlo hierárquico sobre os órgãos desconcentrados através do instituto de delegação de poderes. Nessa medida, a desconcentração não se identifica com a descentralização. A aplicação do princípio de desconcentração justifica-se normalmente por razões técnicas relacionadas com a celeridade, a eficácia e o ajuste de decisão administrativa às situações concretas verificadas a nível local. Aponta-se também uma explicação política que no âmbito de uma administração

centralizada não deixa de ter pertinência. A descentralização de funções executivas liberta os órgãos centrais de um acervo de decisões instrumentais, permitindo-lhes concentrar as suas atividades nas funções de direção, supervisão e controlo. Assim, a desconcentração pode ser um instrumento ao serviço da centralização de poder.

No entanto, parece-nos que a ligação estabelecida na LBE entre descentralização e desconcentração conduz-nos para uma interpretação mais compreensiva da função da desconcentração. Ela é um elemento integrante de um modelo alternativo de organização administrativa assumido pela LBE.

A desconcentração é, assim, como que um corolário da descentralização. Os efeitos da distribuição de poderes operados pela descentralização administrativa repercutem-se no interior das administrações descentralizadas, implicando aí novas formas de distribuição de poder, embora de natureza diversa ou em grau menor.

### **2.3. A descentralização funcional**

A descentralização funcional é uma forma de descentralização que confia certas tarefas específicas a organismos especializados dotados, para o efeito, de autonomia administrativa e financeira — e, no caso da educação, de autonomia científica e pedagógica —, mas que continuam sujeitos à direção do Estado e ao regime do funcionalismo público estatal.

A descentralização funcional é, assim, outro dos processos de distribuição de poderes utilizados pela LBE. Embora este tipo

de descentralização tenha um alcance diverso da descentralização territorial, baseando-se mais em razões de ordem técnica do que política, a sua aplicação não deixa de ser um contributo relevante para combater a concentração de poderes a nível da administração central.

A descentralização funcional mais significativa introduzida pela LBE é a que respeita ao ensino superior na sua organização administrativa. A LBE inova, ainda, na formação de professores retirando-a quase totalmente da gestão centralizada e entregando-a às instituições de ensino superior. A formação de professores passa a seguir integralmente um modelo de descentralização funcional. Por exemplo, a descentralização pretendida com a criação do Instituto de Formação de Docentes e Profissionais da Educação (INFORDEPE) assenta na transferência das funções de formação profissional inicial e contínua de docentes e profissionais da educação para escolas pré-escolares, básicas e secundárias. Esta descentralização funcional acaba por ter também uma dimensão política, na medida em que introduz, no processo de aplicação da política educativa, novos sujeitos coletivos, mormente os institutos superiores e as universidades, cujo papel essencial na formação de profissionais de educação é expressamente reconhecido pela LBE.

A mesma descentralização, embora sem a extensão do caso já referido, é ainda considerada uma forma ajustada para realizar determinados objetivos, como seja a formação profissional no artigo 34.º da LBE, a educação à distância no artigo 28.º da LBE e a investigação na educação no artigo 37.º da LBE. Daqui é possível concluir, já, que a descentralização

funcional surge como um segundo modo de aplicação do princípio da distribuição de poderes.

#### **2.4. A descentralização territorial**

A descentralização territorial traduz um dos aspetos mais extensivos de aplicação do princípio de distribuição de poderes. É, de facto, na descentralização territorial que o policentrismo das decisões é levado até aos limites compatíveis com a unidade da orientação política global do sistema educativo. No caso da descentralização territorial, encontramos-nos perante diversos órgãos dotados de autonomia que se expressa através de competências próprias atribuídas diretamente pelo poder político e independentes entre si. É este poder político que delimita o âmbito da sua intervenção e garante a sua convergência com as finalidades educativas por ele próprio definidas.

Assim, a descentralização não é um mero processo técnico para assegurar a eficácia da administração. É uma forma política de organização do Estado que é dignificada pela Lei Fundamental. A assunção pela LBE do objetivo da descentralização territorial do sistema educativo é, pois, a aplicação congruente de um princípio constitucional de carácter geral a este domínio específico. Mas trata-se, naturalmente, de um princípio dinâmico quanto ao grau de autonomia que implica e quanto aos níveis administrativos onde é aplicado. O dinamismo e as virtualidades deste princípio, como, analogicamente, a descentralização funcional e a desconcentração administrativa, dependem do dinamismo da própria democracia.

A LBE considera como níveis de descentralização os níveis estabelecidos na constituição política. Na LBE é introduzida uma determinada concepção de administração da educação. É realmente na descentralização territorial de competências que reside o aspeto mais relevante da distribuição de poderes que, no início, consideramos como o capítulo mais inovador da LBE. Naturalmente, com o nascimento do Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, que regulamenta a delegação de competências na área da educação para os Serviços Municipais de Educação, abre-se uma dinâmica mais ampla e desenvolvida de descentralização territorial, através da transferência para aqueles serviços da gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e do ensino básico, da gestão do programa de merenda escolar e a gestão do programa de alfabetização. Na verdade, como princípio dinâmico, a descentralização consignada na LBE marca o início de um processo, cujo grau de intensidade dependerá quer da dinâmica inerente à aplicação da lei, quer de dinâmicas mais amplas desenvolvidas no contexto sociopolítico.

### **3. Os programas descentralizados**

A descentralização da educação é um dos efeitos positivos de uma política governamental que levou a uma mudança no paradigma político do Governo centralizado para descentralizado, incorporada no Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril. Este Decreto-Lei destina-se a criar independência municipal no âmbito da gestão de um programa descentralizado, de modo a que a autonomia não possa ser interpretada como uma liberdade

absoluta sem considerar o interesse nacional como um todo. Portanto, a descentralização aqui pretendida não é a da criação de um sistema autónomo, mas sim de uma série de unidades de um sistema maior, que é o Estado.

A educação é um dos setores de serviços básicos que sofrem mudanças fundamentais com a implementação da descentralização administrativa, tanto em termos de autoridade burocrática, quanto na administração e gestão da educação e no seu financiamento. Em aquiescência com n.º 4 do artigo 4.º da LBE

[a] concretização da política educativa implica a plena participação das comunidades locais, devendo valorizar o princípio da subsidiariedade através da descentralização de competências nas administrações locais e a autonomia das escolas.

Importa ainda ressaltar o n.º 5 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, que dispõe que:

[o] membro do Governo responsável pela área da educação pode delegar o exercício de outras competências, no domínio da educação, nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, no decurso de celebração de contratos interorgânicos de delegação de competências com o membro do Governo responsável pela área da Administração Estatal.

Este diploma legal prevê a delegação de competências, não só para a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, a gestão do programa de merenda escolar, a implementação do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização, mas também para a própria organização geral do sistema educativo, e designadamente, do ensino básico, e todas as decisões tomadas por Diploma Ministerial.

Ao analisar este Decreto-Lei, constatamos que existem, hoje, alguns programas descentralizados, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, a gestão do programa de merenda escolar, a execução do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização. Para o ensino básico, essa conceção descentralizada é feita gradualmente. Todos esses programas são implementados através de um contrato administrativo interorgânico, assinado pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto e o Ministério da Administração Estatal, que regula as competências concedidas pelos serviços centrais às Administrações Municipais e Autoridades Municipais. A seguir, apresentaremos os programas descentralizados.

### **3.1. A gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar**

De acordo com o n.º 3 do artigo 10.º da LBE,

[c]ompete ao Governo, através do ministério responsável pela política educativa, definir as normas gerais da educação pré-escolar, nomeadamente quanto ao seu funcionamento e aos seus conteúdos educativos, apoiando, avaliando, inspecionando e fiscalizando a sua execução.

A definição de uma política de gestão da educação é um processo de planeamento, elaboração, implementação e controlo, que exige uma gestão eficaz e eficiente de todos os recursos, neste caso, os recursos financeiros, os recursos humanos e os recursos materiais.

A opção pela gestão descentralizada dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar procura promover a implementação de uma administração eficiente, com base na

progressão da autonomia dos estabelecimentos escolares públicos e integrados na rede pública, nomeadamente ao nível da gestão de recursos financeiros, recursos humanos e patrimoniais e a provisão de apoio e financiamento público aos estabelecimentos particulares. A gestão financeira descentralizada dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar (EPE) inclui o planeamento orçamental, a elaboração de estimativas de gastos por alunos e participantes e do quadro de pessoal, a execução do orçamento relevante, a estratégia para angariação de fundos adicionais do orçamento público. A gestão descentralizada do pessoal docente e não docente que exerce funções nos estabelecimentos públicos da EPE — gestão de recursos humanos —, permite promover a alteração do quadro de pessoal do estabelecimento escolar com base na evolução da população estudantil e das instalações físicas dos mesmos, bem como a recolocação dos docentes nos estabelecimentos da EPE.

O armazenamento e distribuição dos manuais escolares e didáticos e dos equipamentos e materiais escolares destinados aos estabelecimentos da EPE faz parte da gestão patrimonial descentralizada que assegura a manutenção dos equipamentos e garante às escolas pré-escolares o acesso aos materiais didáticos necessários para o processo de ensino-aprendizagem de qualidade.

Em regra, poder-se-á dizer que o modelo geral de gestão do sistema educativo não deve ser diferente do modelo geral de gestão do País. O modelo constitucional é o de um serviço municipal. Há, assim, vários níveis de administração da educação: os serviços centrais, o serviço de inspeção da educação, os serviços desconcentrados, ou os serviços

municipais da educação, em que existem departamentos que lidam com a gestão escolar.

### **3.2. A gestão do programa de merenda escolar**

O programa de merenda escolar é uma ação social que se refere às refeições que as crianças têm dentro das escolas, especialmente durante os intervalos. As escolas pré-escolares e as escolas básicas oferecem aos alunos alimentos preparados na própria instituição, e esta oferta é gratuita e garantida pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto. A implementação do programa de merenda escolar é baseada no manual elaborado e aprovado pela Direção-Geral dos Serviços Corporativos, recentemente alterado pela Direção-Geral de Administração e Finanças do Ministério da Educação, Juventude e Desporto. Este documento administrativo especifica o objetivo, o procedimento do programa e o estabelecimento da Comissão de Merenda Escolar, a entidade fiscalizadora do fornecimento e do financiamento do programa.

O programa de merenda escolar tem como objetivo contribuir para a nutrição das crianças em idade escolar e reduzir as taxas de abandono das aulas, motivar os alunos a permanecerem em sala de aula e manter os interesses das crianças na participação do ensino e aprendizagem, desenvolver o setor económico local, promover a participação dos administradores da educação, do conselho escolar, diretores da escola e associação dos pais e dos alunos no planeamento e implementação do programa na área de educação e sensibilizar a comunidade local a fazer parte do programa. Além disso, o

programa contribui para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial dos alunos, para melhorar a sua participação no processo de ensino e aprendizagem e na formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional que são oferecidas aos alunos durante sua permanência na escola.

O programa de merenda escolar é financiado pelo Governo e administrado pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto, através da Direção Nacional de Ação Social Escolar (DNASE). O orçamento do programa de merenda escolar é transferido trimestralmente para a conta do serviço municipal de educação e do diretor da escola básica. O funcionamento do programa de merenda escolar assenta numa transferência do Orçamento geral do Estado e fornecimento de arroz às escolas públicas e privadas da educação pré-escolar e do ensino básico. As escolas estabelecem uma Comissão do Programa de Merenda Escolar, composta pela Associação de Pais e Professores (APP), o Diretor e o Gabinete de Apoio Técnico (GAT) da escola básica central, que prepara um concurso público para a seleção e celebração de um contrato aos fornecedores. O pagamento do contrato faz-se depois de entregar uma fatura mensal detalhada.

A Comissão é responsável pelo cumprimento dos procedimentos de transferência do orçamento, pelo plano de aprovisionamento, realização do concurso público aos fornecedores, assinatura do contrato, assegurar ao grupo fornecedor um local em colaboração com o responsável do agricultor local, gestão de fornecimento de arroz com a DNASE em cooperação com o Ministério competente, por fazer o

pagamento do contrato aos fornecedores e por preparar e submeter o relatório trimestral à DNASE. O GAT assume total responsabilidade pelo processo administrativo e financeiro do programa de merenda escolar e garante o cumprimento das regras no manual. O GAT monitoriza mensalmente as escolas para assegurar que a execução do processo financeiro está de acordo com a regra de execução. A DNASE dirige recomendações ao GAT na monitorização e no apoio às escolas pré-escolares. O grupo fornecedor local, em colaboração com os Serviços Integrados de Saúde Comunitária (SISCA) do Ministério da Saúde, reforça a consolidação do compromisso nacional com a visão “*sem fome e má nutrição*”. O SISCA é um serviço de saúde para todos que visa atender às verdadeiras necessidades das populações locais, sobretudo daquelas que se encontram mais isoladas, de modo a auscultar e satisfazer as necessidades particulares dessas mesmas populações, em matéria de alimentação saudável, de acordo com os alimentos produzidos no País.

### **3.3. A execução do programa de subsídios às escolas**

#### **3.3.1. O subsídio de merenda escolar**

A descentralização do programa de merenda escolar nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais nota-se sobretudo no fornecimento de arroz e transferência do subsídio ou orçamento. O subsídio da merenda escolar é proveniente da Administração do Serviço Municipal da Educação, através do Banco Nacional de Comércio de Timor-Leste (BNCTL) e é levantado pelo Chefe do GAT, segundo as mesmas regras do

subsídio das concessões escolares. O dinheiro é guardado no cofre da escola. No dia seguinte, o dinheiro é distribuído por todas as escolas filiais, conforme o número de alunos em cada escola, pois a cada aluno corresponde a \$ 0,25 (25 centavos). Nas escolas filiais, os coordenadores distribuem imediatamente o dinheiro aos coordenadores dos fornecedores (cozinheiros), na presença de todos os fornecedores, semanalmente, aos sábados, dia em que não há merenda.

### **3.3.2. O subsídio à concessão escolar**

O princípio da política das concessões escolares é descentralizado, sendo a decisão de despesa delegada aos Estabelecimentos Integrados do Ensino Básico para atender às suas necessidades. Os gastos do fundo das concessões escolares ocorrem em atividades de ensino e aprendizagem, pois o fornecimento da concessão escolar não é utilizado para a reparação de edifícios e equipamentos ou instalações, que cabem na categoria do capital menor do orçamento geral do Estado, contabilizando antes gastos com o fundo das concessões escolares, inclusive no processo de despesas, relatando ao Ministério da Educação, Juventude e Desporto sobre a execução e utilização de subsídio.

Na execução do subsídio das concessões escolares definem-se as despesas operacionais relacionadas com o processo de qualidade de ensino e aprendizagem, o fundo das concessões escolares para a compra dos materiais de aprendizagem, os materiais didáticos, os equipamentos desportivos, as reparações menores e a manutenção preventiva

ligada às facilidades das escolas. Os fundos da concessão escolar devem ser utilizados de acordo com o manual da concessão escolar.

A fórmula da concessão escolar começa no Ministério da Educação, Juventude e Desporto, estabelecendo este um critério de distribuição para o fundo de concessão escolar. O montante da concessão escolar é baseado no número de alunos registado nas escolas e em condições de elegibilidade para receber o subsídio das concessões escolares inscritos no Sistema de Informação e Gestão de Educação (SIGE).

### **3.3.3. O subsídio à implementação do programa de alfabetização**

A execução de subsídio do programa de alfabetização, através da apresentação da proposta pelo Centro Comunitário de Aprendizagem (CCA), estabelece os critérios para a instituição beneficiária, o processo de elaboração da proposta, o formato da proposta, a assinatura da proposta, o processo de apresentação da proposta e o horário do ciclo de apresentação da proposta anual de subsídio ao CCA.

A gestão do programa de alfabetização é definida no Manual de Transferência de Subsídio ao CCA. O Manual é estabelecido pelo Ministério da Educação, Juventude e Desporto, atualmente através do Despacho Ministerial n.º 17/GM-ME/VI/2017. A instituição suscetível de receber ou beneficiar do subsídio deve passar por uma reunião com a comunidade local com o conhecimento do Administrador do Posto Administrativo, e ter uma estrutura clara no seu próprio estatuto, que rege o seu

funcionamento e a sua estrutura, bem como garantir a participação ativa dos membros da comunidade e a transparência e responsabilização da ação dos membros. A instituição apresenta um plano de atividade anual aprovado pela estrutura do CCA, registado junto das Administrações Municipais e Autoridades Municipais e da Direção Nacional do Ensino Recorrente (DNER), e deve ter um registo notarial como organização não-governamental, bem como um edifício permanente que possa acomodar até 20 alunos.

A execução de subsídio para a implementação do programa de alfabetização serve para o pagamento dos professores da turma e professores de disciplina de habilidade vocacional, para a compra dos equipamentos e materiais didáticos e para o pagamento da gestão operacional de aprendizagem.

#### **3.4. A gestão do programa de alfabetização**

A educação extraescolar engloba atividades de alfabetização, de acordo com o n.º 4 do artigo 7.º da LBE, é de natureza não formal e destina-se a permitir a cada indivíduo, numa perspetiva de educação ao longo da vida, ou seja, como forma de aumentar e de aprofundar os seus conhecimentos, desenvolver as suas competências, em complemento da formação escolar ou em suprimento da sua carência ou das suas lacunas — cfr. o artigo 33.º da LBE —, com o objetivo de eliminar o analfabetismo.

O Estado promove e apoia a educação extraescolar, que é de responsabilidade do Governo central e local e de outras entidades privadas ou cooperativas, coletivas ou individuais,

entre elas instituições particulares de solidariedade social, associações de pais, associações de estudantes e organismos juvenis, associações culturais e recreativas, associações de moradores, associações de educação popular, organizações cívicas ou confessionais e comissões de trabalhadores e associações sindicais ou de empregadores - n.º 5 do artigo 3.º da LBE.

A delegação do programa de alfabetização às Administrações Municipais e Autoridades Municipais, implica que a gestão do programa seja realizada nos serviços municipais de educação. O Ministério da Educação, Juventude e Desporto criou um mecanismo de execução de subsídio e a implementação da competência estrutural nos Municípios e serviços centrais do Ministério.

O programa de alfabetização é definido num Manual, que é utilizado dentro da própria estrutura, composta por serviços centrais do Ministério, pelas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, pela Administração do Posto Administrativo, pelos Sucos e pelas Aldeias. O Manual estabelece as prerrogativas e as responsabilidades do CCA, das entidades de serviços centrais no gerenciamento da transferência de subsídio para o CCA, em particular organizando sistemas que permitam reconhecer, validar e certificar as competências e os saberes adquiridos, bem como das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais, que implementam o programa de acordo com a suas competências delegadas.

A implementação de programas de ensino recorrente, como o Programa de Alfabetização Nacional de Timor (Alfanamor), ou Programa de Equivalência e Habilidades para a Vida, no

programa de desenvolvimento nacional, fez-se com o apoio do Governo ao CCA, através do orçamento geral do Estado, mantendo-se a existência do CCA como um parceiro de desenvolvimento no domínio do ensino recorrente. O Programa Alfamamor serve para os que já conhecem letras e numerais. Estes podem continuar no programa de equivalência se as suas condições da saúde permitirem. O Programa de Equivalência é para os alunos desistentes das escolas básicas e o seu objetivo é muni-los de um certificado equivalente ao nono ano do ensino básico. Os professores alocados a estes programas devem possuir bacharelato ou licenciatura.

Este programa de ensino recorrente conta com várias atividades, através das quais se promove o processo de aprendizagem para toda a vida (*life-long education*), contando com a colaboração do CCA. O CCA é uma organização não-governamental, estabelecida pela comunidade local, sendo designado como uma associação privada, uma instituição coletiva da comunidade, ou como um grupo de trabalho.

Para medir a qualidade de um CCA existem parâmetros como o nível de participação da comunidade nas atividades e gestão do CCA, a qualidade do programa organizado pelo CCA e a qualidade da gestão da instituição, a independência da organização e a sustentabilidade do CCA na realização da sua missão e do seu objetivo.

Os modelos de tomada de decisões e de funcionamento da gestão de um CCA dão prioridade aos membros mais pobres da comunidade e à força de vontade dos membros da comunidade, através da participação ativa na contribuição financeira e técnica. De acordo com o estatuto do CCA, deve-se valorizar, em cada

atividade, a flexibilidade do programa no processo de aprendizagem e inovação sustentável, a igualdade de tratamento das pessoas, a aplicação do princípio de transparência e responsabilização das atividades.

A gestão do programa de alfabetização começa com o Departamento de Educação e Ensino (DED) do Serviço Municipal de Educação, em coordenação com o CCA, de acordo com as diretrizes do Manual. O DED tem por competência fazer uma análise de necessidades prioritárias da comunidade através das informações dos Chefes de Aldeias, disseminar informações sobre os programas do ensino recorrente e recolher dados sobre os estudantes candidatos. A lista nominal de alunos é enviada ao DED pelo Chefe de Suco, mas o levantamento é feito pela Comissão do CCA, mediante formatos devidamente preenchidos. O DED elabora os dados e relata à DNER. Com base nesses dados, o Ministério da Educação, Juventude e Desporto forma uma equipa de avaliação das propostas. A equipa avaliadora que viabiliza a proposta apresentada pelo CCA, composta por sete membros, nomeadamente um membro da DNER, um membro da Direção Geral de Planeamento, Política e Parcerias (DGPPP), um membro da Direção Geral da Administração e Finanças (DGAF), um membro da Direção Nacional de Finanças e Administração (DNFA) e outras partes relevantes.

#### **4. O especial desafio no setor da educação**

A descentralização administrativa não é uma política nova em Timor-Leste, uma vez que desde o estabelecimento da República Democrática tem havido descentralização conhecida

sob os auspícios do artigo 5.º da nossa Constituição. No entanto, no setor da educação, desde o início da restauração da independência até à promulgação do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, a implementação da descentralização administrativa foi sendo adiada. Durante alguns anos, a implementação da política de descentralização administrativa encontrou vários desafios. A fraqueza e a falta de leis e a implementação incompleta da descentralização administrativa têm sido apontados como os principais problemas.

Com efeito, no decurso de vários anos, a política de descentralização administrativa não foi totalmente implementada. Essa situação é demonstrada de várias formas.

Desde logo, do ponto de vista legal, a implementação da política de descentralização administrativa, prevista na Constituição e no Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, estipula que o Município de Oe-Cusse e a ilha de Ataúro requerem uma política administrativa e um regime económico especial com um maior grau de descentralização. A descentralização na ilha de Ataúro não foi implementada, porque foi dificultada pela Lei n.º 4/2016, de 25 de maio, primeira alteração à Lei n.º 11/2009, de 7 de outubro, declarando que a ilha de Ataúro faz parte do Município de Díli, embora, a reforma da administração local preveja o estabelecimento de serviços administrativos no âmbito de competência territorial inframunicipal.

No setor de educação, alguns dos programas descentralizados das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais não são formulados na forma de

Diplomas Ministeriais, mas apenas em Manuais. Uma possível explicação para tal poderá ser o facto de o Ministério da Educação, Juventude e Desporto ainda não está preparado para proceder à reformulação dos programas em Diplomas Ministeriais, embora seja esta a forma prevista no n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, segundo o qual, o exercício das competências de todos os programas descentralizados deve ser regulamentado por Diploma Ministerial. A falta de adequada forma legal dificultará, por si só, a implementação de programas descentralizados nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais. Os Municípios enfrentarão incertezas no desempenho das suas funções e responsabilidades – cfr. o n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril. Na verdade, apenas o subsídio à concessão escolar e a gestão do programa de alfabetização são regulados na forma de um Despacho Ministerial, que não possui as normas jurídicas formais necessárias. As Administrações Municipais e Autoridades Municipais enfrentam muitos obstáculos para implementá-lo, não atendendo ao princípio da legalidade, que está previsto na alínea a) do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril.

Ao analisarmos os programas descentralizados, em particular os estipulados nos contratos administrativos interorgânicos, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, constatamos que não foi explicitamente regulamentado nenhum regime, embora exista um regime que regula a administração e gestão do ensino básico — Decreto-Lei

n.º 7/2010, de 19 de maio. Assim, vê-se a prontidão do ensino básico para ser delegado, ao contrário da educação pré-escolar.

As ferramentas de implementação dos programas não estão devidamente preparadas e não referem como a implementação deve começar, o que cria obscuridade. Os mecanismos de apoio à implementação não estão corretamente preparados, nem planeados, e existe uma confusão em várias matérias dos regulamentos sobre educação pré-escolar e ensino básico, incluindo o quadro pessoal das escolas, o equilíbrio financeiro do Governo para os municípios e as escolas e a autonomização das escolas. O quadro de pessoal, por exemplo, é um instrumento essencial para assegurar o acesso igualitário a uma educação de qualidade, sendo de grande importância o diploma que regula o quadro de pessoal, em especial para garantir uma distribuição uniforme do pessoal docente e não docente nos estabelecimentos de educação e ensino em todo território, sendo, ainda, um mecanismo essencial para assegurar a maximização dos recursos humanos afetos à educação, e para prover ao Ministério da Educação, Juventude e Desporto e outras autoridades.

A existência de um quadro de pessoal nos estabelecimentos de educação e ensino, tal como exigido por lei, mostra-se como requisito basilar para a redistribuição e colocação de docentes, e ainda como pré-requisito jurídico para o futuro recrutamento de docentes. Ao analisarmos o sistema de recrutamento, verificamos que o gabinete diretivo de Estabelecimentos Integrados do Ensino Básico (EIEB) e, em geral, a colocação e nomeação do pessoal docente para o cargo de chefia nas escolas, principalmente o chefe do GAT, não está conforme o n.º 2 do

artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 7/2010, de 19 de maio, que estabelece que o cargo de chefe do GAT é exercido por um técnico superior, funcionário da Administração Pública ou de um regime de carreira geral. A ocupação do cargo de chefia do GAT por pessoal docente, pode reduzir a força de trabalho docente na escola, pois, na verdade, a função dos professores é educar e ensinar as crianças, e para isso detêm as habilitações académicas conformes à LBE e obtêm do Ministério da Educação, Juventude e Desporto a habilitação profissional para o desempenho de funções de educação, ou de ensino. A sua vocação não é, de todo, a de integrar as chefias do GAT.

A falta de clareza na autoridade e no equilíbrio financeiro destes programas também é fonte de alguma incerteza. Existe muito pessimismo quanto à gestão financeira municipal, em particular, como prover orçamentos de desenvolvimento, e esta é uma preocupação comprovada, porque o orçamento de desenvolvimento municipal é muito pequeno. Ainda em matéria financeira, observamos que o conceito de cálculo de fundos gerais de alocação não se refere ao conceito de défice fiscal, ou às necessidades municipais, ou à capacidade das escolas, pois as necessidades dos municípios são medidas pela abordagem de medição padrão do serviço mínimo e pelo padrão de análise de gastos de cada escola. A política geral do fundo de alocação é, na verdade, destinada a manter um equilíbrio, ou mesmo uma distribuição entre escolas com base nas necessidades da escola, conforme o montante da transferência do subsídio de merenda escolar que é refletido no número de alunos.

É, pois, uma realidade incontestável que os municípios não estão preparados para implementar estes programas, com as

competências delegadas. As habilidades administrativas, do planeamento à avaliação em áreas-chave dos serviços, como educação e recursos humanos, não podem ser administradas pelos municípios devido à sua preparação inadequada e ao facto de que estes não têm uma infraestrutura sólida para a implementação da descentralização administrativa.

Outra questão que muitas vezes é lançada pelos serviços centrais para desacreditar a política de descentralização administrativa é a primordial falta de transparência e imparcialidade. Isso refere-se à tendência de alguns municípios darem prioridade aos conterrâneos no processo de nomeação para cargos de direção e chefia nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais, especificamente dentro da estrutura dos Serviços Municipais da Educação. Este é, a título de exemplo, um sintoma que começou a crescer, desde o início do ano de 2016, no decurso da descentralização administrativa. A presença de pessoas locais em cargos de direção e chefia nas Administrações Municipais e Autoridades Municipais é cada vez mais observada na prática, e esses sintomas tendem a ampliar-se aos cargos técnicos administrativos, de modo que, se esta realidade não for supervisionada e controlada pelos próprios Administradores Municipais e Presidentes das Autoridades Municipais, assistiremos a uma quebra no nível de qualificação para ocuparem cargos de direção e chefia.

A maior parte da literatura sobre descentralização coloca o seu foco de interesse (*focus of interest*) em várias questões básicas, como o conceito de descentralização, devolução, desconcentração, divisão de autoridade, transferência de competências, otimismo e benefícios de sistemas

descentralizados e outras questões relacionadas com a democracia local e participação pública. Portanto, não é surpreendente que a literatura sobre descentralização sempre tenha sido caracterizada por um otimismo e altas expectativas quanto aos benefícios desta. A descentralização implementada de maneira aleatória, como por vezes parece ser o caso, porque não tem um plano de transição (*transition plan*) claro, produzirá apenas práticas improdutivas, como o fortalecimento do egoísmo local, o desenvolvimento de fenómenos etnocêntricos e o aproveitamento do sistema por parte das elites locais.

Num sentido simples, o etnocentrismo é uma atitude de preocupação com a etnia. Num sentido mais estreito, o etnocentrismo é um fenómeno de atitudes que se encontra em certos grupos. A esses grupos podemos referir-nos a certas tribos, religiões, raças. O fenómeno do etnocentrismo refere-se ao segundo conceito de princípio, que envolve uma atitude política de base ampla, orientada para os interesses de grupos ou de partidos políticos.

A turbulência política que ocorreu com a entrada em vigor do Decreto-Lei sobre a descentralização administrativa, além de ter sido causada pelas ações de partidos políticos que só se autodirigiram e retardaram a criação da integração nacional, revelou um sentimento primordial de lealdade dentro dos próprios grupos e esse sentimento enfraqueceu a formação de um consenso nacional.

Os sintomas do etnocentrismo em Timor-Leste parecem insalubres e não são previamente pensados, para que sejam menos impactantes. Os seus efeitos negativos ocorrem quando a contratação de funcionários e de dirigentes para os serviços

especiais das Administrações Municipais e Autoridades Municipais se baseia nos sentimentos dos *filhos locais* e do partidarismo. Este conceito de *filhos locais* evidencia uma maior identificação com o espírito local (primordial), que está a tornar-se mais forte, em detrimento do espírito de identificação nacional. Tal evolução pode fazer perigar os objetivos da política de descentralização administrativa. Também, em termos partidários, a promoção de funcionários, em que o espírito de partidarismo é tomado em conta, é uma realidade empírica, ocorrendo mais frequentemente a nível municipal. Infelizmente, essa realidade ainda não foi devida e abertamente estudada cientificamente. Por causa de certos fatores partidários, uma pessoa que é realmente profissional e empreendedora pode não ocupar uma determinada posição. Esta é uma parte enganosa do fenómeno do etnocentrismo. Ora, se, entretanto, esse fenómeno não for bem gerido na implementação da atual descentralização administrativa, arriscamos o seu sucesso, pois não é impossível que o etnocentrismo seja uma ferramenta de legitimidade para atacar certas *chefias importadas* ou até mesmo destruir as carreiras de funcionários que não sejam *filhos locais*. Deve, por isso, fazer-se um alerta precoce de que a descentralização administrativa requer, na verdade, a preparação de ferramentas de implementação completas e não imprudentes.

## 5. Conclusão

O núcleo da boa governança é a democratização, sendo que um dos objetivos da descentralização é precisamente a democratização do país. Assim, para alcançar condições de boa

governança, é necessária a descentralização, que se assume como um verdadeiro pilar da democracia.

O sistema educativo de Timor-Leste sintetiza-se em três pontos centrais que são objeto de tratamento legal — as finalidades do sistema educativo, as estruturas e atividades educativas requeridas para as implementar e as instituições ou entidades públicas e não públicas, a quem cabe o poder de implementar as estruturas e coordenar e dirigir as atividades educativas. A organização geral do sistema educativo de Timor-Leste compreende, designadamente a educação pré-escolar, na sua componente formativa complementar ou supletiva da ação educativa dos pais ou da família, com os quais estabelece estreita cooperação.

A educação escolar compreende o ensino básico, o ensino secundário e o ensino superior que integra modalidades especiais e inclui atividades de ocupação de tempos livres. A educação extraescolar engloba atividade de alfabetização e de educação de base, bem como de aperfeiçoamento e atualização cultural e científica e realiza-se num quadro aberto de iniciativas múltiplas, diversificadas e complementares.

A formação profissional prossegue ações destinadas à integração ou ao desenvolvimento profissional dinâmico, pela aquisição ou aprofundamento de conhecimentos e de competências necessárias ao desempenho profissional específico.

Os vigentes marcos legais do direito à educação em Timor-Leste estabelecem as diretrizes e mecanismos que devem ser adotados pelo Estado, prevendo expressamente a

universalização do ensino básico obrigatório e gratuito, dos seis aos dezassete anos de idade, garantindo também a mesma oferta para aqueles que não tiveram acesso à educação na idade escolar.

Entretanto, diante dos posicionamentos doutrinários majoritários, a universalização do direito à educação gratuita vem sendo posta em perspectiva na própria ordem sobre a Lei de Bases da Educação. Principalmente, porque o senso de universalização fica restrito à garantia de acesso à educação pré-escolar e escolar, nomeadamente o ensino básico em estabelecimentos públicos.

A LBE estabelece quatro princípios para servir e estruturar estratégias diferentes, embora complementares, de distribuição de poderes. A descentralização funcional e a desconcentração administrativa visam, sobretudo, evitar a concentração de poderes a nível central. A autonomização das funções administrativas e a descentralização territorial têm em vista a institucionalização de centros autónomos de decisão, isto é, a descentralização propriamente dita.

Existem alguns programas descentralizados, além das competências fornecidas, como a gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar, do programa de merenda escolar, a execução do programa de subsídios às escolas e a gestão do programa de alfabetização. Para o ensino básico, essa conceção descentralizada é feita gradualmente, listada no contrato administrativo interorgânico.

O especial desafio na área da educação, em matéria de descentralização administrativa, é a pressão de certos interesses,

designadamente políticos e locais. Os instrumentos de implementação não estão preparados adequadamente, de modo que falta clareza e detalhe sobre o modo como deve começar uma boa implementação da descentralização. Devido a uma preparação inadequada, não seguida por uma base sólida de infraestruturas e de instrumentos jurídicos que regulam a gestão dos programas descentralizados, o fenómeno do etnocentrismo e partidarismo pode agravar o problema de recrutamento de apenas *filhos locais* para as estruturas dos dirigentes das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais e para dirigentes do gabinete diretivo nos estabelecimentos da educação e do ensino (escolas), com prejuízo para os objetivos da reforma, bem como da qualidade das próprias aprendizagens.

### **Bibliografia**

- AMARAL, Diogo Freitas do, 2018. *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.
- IMAWAN, R., 2002. Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance. In: S. Harris, ed. *Decentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah*. Jakarta: AIPI.
- MIRANDA, Jorge, 1999. *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*. Lisboa: Diversos.
- NEVES, Maria José Castanheira, 2004. *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.

OLIVEIRA, Bárbara N., Gomes, Carla M. & Santos, Rita P., 2015.  
*Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática.*  
Coimbra: Coimbra Editora.

### **Legislação**

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Declaração Mundial sobre educação para todos, satisfação das  
necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990.

Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro. Jornal da República n.º 40-  
Série I.

Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto, primeira alteração à Lei n.º  
3/2014, de 18 de junho. Jornal da República n.º 32 A-Série I.

Decreto-Lei n.º 8/2009, de 19 de maio. Jornal da República n.º  
19-Série I.

Decreto-Lei n.º 7/2010, de 19 de maio. Jornal da República n.º  
19-Série I.

Decreto-Lei n.º 4/2011, de 26 de janeiro. Jornal da República n.º  
3-Série I.

Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro. Jornal da República n.º  
3 A-Série I.

Decreto-Lei n.º 3/2018, de 14 de março, primeira alteração ao  
Decreto-Lei n.º 3/2015, de 14 de janeiro. Jornal da  
República n.º 11-Série I.

Decreto-Lei n.º 4/2018, de 14 de março, primeira alteração ao  
Decreto-Lei n.º 4/2015, de 14 de janeiro. Jornal da  
República n.º 11-Série I.

Decreto-Lei n.º 9/2018, de 9 de abril, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março. Jornal da República n.º 14 B-Série I.

Decreto-Lei n.º 13/2019, de 14 de junho. Jornal da República n.º 23 B-Série I.

Diploma Ministerial n.º 56/2016, de 19 de outubro. Jornal da República n.º 41-Série I.

Despacho Ministerial n.º 17/GM-ME/VI/2017. Jornal da República n.º 26-Série II.

Despacho Ministerial n.º 023/GM-ME/IV/2017. Jornal da República n.º 15-Série II.

Contrato Administrativo Interorgânico de Delegação Competências no domínio da Educação.

## **Poder presidencial e instabilidade governativa: a dialética do semipresidencialismo dentro da democracia constitucional timorense**

*Zenilton Zeneves<sup>1</sup>*

**Resumo:** O ideário do semipresidencialismo timorense vem de um reflexo da longa história de resistência dos Timorenses para escolher o seu sistema político. A dialética começou com a rivalidade dos líderes históricos do país até ao debate constitucional. Portanto, a ideia que presidiu à opção pelo semipresidencialismo tem na sua origem uma síntese de equilíbrio de poder entre os órgãos de soberania e a interdependência dos poderes dentro do princípio da separação de poderes. No entanto, o semipresidencialismo timorense idealizado não se veio a revelar-se um sistema perfeito na sua história, enquanto sistema político de facto, sendo causa de frequente instabilidade governativa. Por isso, este sistema tem sido alvo de diversas críticas. O sistema semipresidencialista que Timor-Leste adotou, desde a restauração da independência em 2002, gerou muita dinâmica política que causou instabilidade política e governativa. A instabilidade política governativa aconteceu em quase todas as maiorias de governação existentes neste período. Mais concretamente, a instabilidade política governativa aconteceu em governos de coabitação, governação unificada, minoria unificada e governação dividida. A prática veio demonstrar que o exercício dos poderes do Chefe do Estado na resolução destes focos de instabilidade política depende do entendimento particular que cada Presidente tem em relação aos valores constitucionais, ao interesse público, ou nacional, ou mesmo às suas preferências políticas que refletirá nas ações dos seus mandatos.

**Palavras-chave:** (1) rivalidade; (2) personalização; (3) poder presidencial; (4) semipresidencialismo.

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Colaborou no segundo número da Revista da mesma instituição. Atualmente, é Diretor da Direção de Registo e Apoio Jurídico do Conselho de Imprensa de Timor-Leste.

## **Introdução**

Durante o período de colonização portuguesa e, mesmo depois da declaração unilateral da independência de 1975, Timor-Leste era um território ultramarino integrado num Estado, cuja estrutura política se caracterizava pela concentração do poder no “Partido-Estado”, ou seja, um regime monopartidário, que tinha como matriz principal a defesa da unidade nacional. Nesse regime, um único partido possuía legitimidade para estabelecer e coordenar os programas político, económico, social e cultural do Estado. O funcionamento do monopartidarismo era enraizado na mobilização da população contra qualquer percepção de ameaça externa, nem que fosse contra conspirações no seio da própria comunidade.

Após o 25 de abril de 1974 (Revolução dos Cravos), todos os países colonizados por Portugal tiveram o caminho livre para a independência. No entanto, Timor-Leste não teve a mesma experiência das outras ex-colónias, uma vez que foi invadido pela Indonésia, em 1975, após a declaração unilateral de independência.

O início da nova cultura de Estado Democrático em Timor-Leste nasceu em 2002, quando reconquistámos a nossa independência e adoptámos o princípio do Estado de Direito Democrático como princípio norteador do Estado. Ao mesmo tempo, adoptámos o semipresidencialismo como sistema de governo.

Esta opção traduzia-se, designadamente, por uma preferência pela efetiva separação dos poderes entre os órgãos de soberania do Estado. A institucionalização e a legitimação

destes poderes dão-se através do sufrágio universal como instrumento democrático. Neste ponto, Timor-Leste afastou-se do modelo do monopartidarismo e começou uma nova cultura do multipartidarismo ou pluralismo político.

No contexto prático, esta cultura política, desde 2002 até 2020, continua a enfrentar vários desafios, desde uma excepcional crise político-militar até à rotineira instabilidade governativa. Em concreto, desde a restauração da independência, Timor-Leste atravessou uma crise político-militar e também, por três vezes, padeceu de instabilidade governativa, o que causou a dissolução do Parlamento Nacional e a demissão do Primeiro-Ministro.

Através desta narrativa procuraremos explorar as circunstâncias em que se sucederam essas crises e qual é o modo de resolução democrático e constitucional possível para as entidades do país, dentro do sistema semipresidencialista timorense.

### **1. Semipresidencialismo timorense: origem e noção**

Historicamente, o primeiro semipresidencialismo constitucional foi adotado na Europa pela Finlândia, em julho de 1919. Seguidamente, a constituição de Weimar na Alemanha adota-o a 11 de agosto 1919. No entanto, a adoção deste sistema foi muito lenta e, até ao fim da década de 1960, apenas oito países plasmaram o semipresidencialismo na sua constituição. Por outro lado, a preferência pelo semipresidencialismo aumentou no início dos anos 90, na época da democratização de vários Estados (ELGIE, *et al.*, 2011, p. 7).

No período de 1990-1992, os países que adotaram o semipresidencialismo aumentaram para 39 no total. A maioria destes países são países da ex-União Soviética, da Jugoslávia e os países dos antigos impérios francófono e lusófono. Por fim, até 2010, o número subiu para 53, embora vários países tenham deixado o semipresidencialismo por causa de golpes de estado (ELGIE, *et al.*, 2011, p. 8).

O conceito de semipresidencialismo é uma ficção político-constitucional de Maurice Duverger, datada da década de 70. A definição de semipresidencialismo de Duverger contempla três elementos:

- 1) O Presidente da República é eleito por sufrágio universal; 2) possui poderes bastante consideráveis; 3) tem, à sua frente um Primeiro-ministro e o ministro que possuem poderes executivos e governamentais e que se mantêm no poder apenas enquanto o parlamento não se opõe à sua permanência. (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 36).

A definição de Duverger manteve-se como padrão até à década de 90 (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 36), mas foi contestada por O'Neil e Sartori, para quem “*o regime de um país pode ser classificado como semipresidencialista mesmo que o presidente não tenha sido eleito diretamente, desde que a instituição seja relativamente poderosa*” (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 36).

Um outro autor, Elgie, alegou que

[o] problema da definição de Duverger era o facto de assentar numa proposição ambígua. Ou seja, a ambiguidade verifica-se na medida em que os poderes detidos pelo Presidente são poderes bastante consideráveis. (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 37).

Por seu turno, Elgie propôs a seguinte definição:

[o] semipresidencialismo é a situação em que a constituição prevê a existência tanto de um presidente eleito diretamente e com um mandato fixo, como de um primeiro-ministro e restantes ministros coletivamente responsáveis perante o poder legislativo. (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 37).

Esta definição foi considerada como clarificadora, pois para se ser um país que é classificado como semipresidencialista, basta consultar documentos disponíveis publicamente, ao invés de basear-se essencialmente num conhecimento local que podia ser contestado (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 37). Portanto, passou a ser possível definir consensualmente um país com uma constituição semipresidencial. Elgie também referiu que os países deveriam ser classificados sem referência a qualquer condição comportamental, o que significou que o problema da endogeneidade poderia ser evitado (PINTO & RAPAÇ, 2008).

Segundo Schleiter e Morgan-Jones esta definição de semipresidencialismo de Elgie foi adotada pela maioria dos académicos, substituindo efetivamente a definição de Duverger (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 37). Não obstante, esta não é uma definição absoluta, mas antes um conceito das ciências sociais, e por isso, continua aberto à crítica. Não se trata aqui de uma síntese final, mas antes de uma contínua dialética com a prática e experiência de cada país, e assim o conceito continua a evoluir.

Para concluir, falarmos sobre semipresidencialismo equivale a falarmos sobre o sistema de Governo, ou seja, a relação entre os órgãos da função política. Como refere o constitucionalista Jorge Miranda, “*sistema de governo consiste no sistema de relacionamento entre os órgãos da função política*” (LOPES, 2012, p. 128).

## 2. Dialética do semipresidencialismo timorense

### a. Personalização política e semipresidencialismo

O debate sobre o conceito de semipresidencialismo em Timor-Leste não existe, mas a sua adoção e prática entretecem dialéticas muito interessantes. A adoção do sistema semipresidencialista em Timor-Leste não foi uma experiência replicada do modelo português, tratando-se antes de uma contextualização do sistema semipresidencialista. Segundo Elgie, para a adoção do semipresidencialismo, em países como os antigos Estados da União Soviética, Jugoslávia, francófonos e lusófonos, as razões regionais ou culturais são uma questão primária. Mas o autor afirma que não é apenas isso, mas a questão da democratização é também considerada (ELGIE, *et al.*, 2011, p. 13). Portanto, a adoção do semipresidencialismo como sistema de governo não é uma prática *a priori* governativa, mas é uma contemplação longa de experiências em transições democráticas na Europa, África e Ásia Oriental. Além disso, no caso timorense há a considerar a própria experiência pela luta da libertação nacional. Com todas essas experiências, os timorenses procuraram um modelo que refletisse o contexto político e cultural e que pudesse também dialogar com a cultura e experiência dos timorenses.

Neste contexto pode dizer-se que não acontece uma transferência total de sistema, como referiu Mari Alkatiri:

Eu não disse que houve importação, porque lhe digo: vivi a experiência de Moçambique (...) e de certa forma também de Angola, duas ex-colónias portuguesas de África, que não são todas iguais, em termos de sistema. Mas há um pendor

presidencialista que existe em todos esses países menos em Cabo Verde. Eu tinha a ideia de que o sistema poderia ser idêntico a outros sistemas que conhecia melhor na África. (FEIJÓ, 2014, pp. 91-92).

Portanto, esta realidade mostra que é difícil deixarmos de beber a influência do mundo lusófono, que continua a ser inspiração ao desenvolvimento da nossa Constituição e sistema político. Por outro lado, é difícil também deixar totalmente de lado as ideias de Duverger, Elgie e Sartori sobre o *régime semi-présidentiel*, ou de outros subtipos de semipresidencialismos de Shugart e Carey - *president-parlamentarism*. Em todo o caso, entendemos que o nosso sistema de governo continua sempre aberto à readaptação a novas realidades políticas e constitucionais.

A adoção do semipresidencialismo, como sistema de governo deu-se em maio de 2002, aquando da restauração da independência. Mas, a dialética a que conduziu essa opção havia sido iniciada antes do debate constitucional, mais concretamente em Salemba-Jacarta, entre Mari Alkatiri e Xanana Gusmão. Esse foi um processo diferente dos países que transitaram das ditaduras comunistas, como no caso da Europa de Leste, onde a opção foi resultado de um pacto negociado entre as elites pró-autoritarismo e as elites pró-democracia, conhecidas como “mesas redondas”, por exemplo na Polónia. Naturalmente, não se levanta a questão sobre a adoção do semipresidencialismo ou parlamentarismo, mas sim quanto às questões de transição, em que a continuidade das elites autoritárias foi atrás dessas diferenças (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 22).

Por contraste, a dialética em torno da adoção do semipresidencialismo timorense teve contornos diferentes dos que se verificaram, por exemplo, na Europa de Leste. No caso timorense, o desacordo existente verificava-se entre líderes da resistência, principalmente Xanana Gusmão e Mari Alkatiri, que tinham diferentes visões quanto ao modelo do sistema político a adotar para o país e a definição do equilíbrio de poderes entre os órgãos da soberania (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 142).

A discussão sobre o sistema de governo aconteceu após o acordo de Nova Iorque, de 5 de maio de 1999. Como descreve Feijó,

[o] coletivo da liderança do Conselho Nacional da Resistência Timorense/CNRT organizou um encontro em Salemba, onde Xanana se encontrava já em prisão domiciliária, e divulgou um comunicado em que supostamente se faz uma alusão genérica a um modelo de governo de cariz presidencialista. (FEIJÓ, 2014 pp. 111).

No segundo encontro do CNRT, em Darwin, foi divulgado um plano transição em que, pela primeira vez, se falou do sistema de governo semipresidencialista.

O plano de transição reconhecia a autoridade de Xanana, que garantia o apoio de todas as correntes que integravam a organização. Porém, a FRETILIN vinha a dar sinais de evolução no seu pensamento e nalgumas das suas posições, entre as quais a que se refere ao sistema de governo, e pode bem ser esse o motivo que ditou a nova formulação da posição do CNRT. (FEIJÓ, 2014, pp. 111).

Porém, segundo Feijó, só após o referendo é que a FRETILIN tomou uma posição. Logo, através do seu líder Mari Alkatiri, decidiu que o semipresidencialismo era a única solução

para a transição da democracia e consolidação da instituição democrática. A razão referida por Mari Alkatiri foi a de que

[t]er Xanana fora completamente do controlo, assumir o comando sem controlo, seria um pouco complicado para o sistema (...) então o melhor sistema constitucional para enquadrar figuras como Xanana, seria realmente o sistema semipresidencialismo. (FEIJÓ, 2014, pp. 91-92).

Assim, a escolha do semipresidencialismo como sistema político timorense é um reflexo histórico da dimensão plural do nacionalismo timorense. Como afirma Feijó, trata-se aqui de uma

[d]imensão plural do nacionalismo timorense - não redutível a uma estrutura partidária monolítica, nem à figura de algum Big Man como sucedeu em muitos casos de situações pós-coloniais, em África ou na Indonésia-de Sukarno. (PINTO & RPAZ, 2008, p. 143).

Feijó considera, aliás, que a experiência timorense é um exemplo que clamava por soluções institucionais que garantissem o pluralismo político e materializasse o princípio da separação de poderes. Mesmo assim, a construção do CNRT, que fora feita à sombra da figura de Xanana Gusmão, foi uma tentativa de personalização da política para uma presidência forte. Tal apresentou-se como um desafio para o pluralismo político timorense (FEIJÓ, 2014, p. 144). Ainda a respeito da questão de personalização da política, Feijó afirma que

[a] personalização política em relação ao desempenho da democracia é a característica que tende a combinar-se com uma desvalorização das instituições representativas com legitimidade legal-racional, e também da forma clássica de organização política como os partidos (Feijó, 2104, p. 144).

Porém, com base nas ideias de Poguntke e de Webb, o autor realça que, muito embora sejam fenómenos independentes,

a personalização está por vezes articulada com formas de presidencialização (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 145).

Por fim, Feijó afirma que a combinação de fatores históricos e políticos proporcionou a emergência de instituições concebidas para albergar uma importante partilha de poderes. É neste contexto que se desenha o sistema de governo timorense, cuja escolha emergiu do resultado e das relações das forças políticas que tiveram assento na Assembleia Constituinte. A respeito de toda essa dinâmica política, poder-se-á dizer, como Elgie, que

[o] semipresidencialismo representa uma opção conveniente de compromisso quando existem divisões políticas internas entre aqueles que apoiam a adoção do presidencialismo, por um lado, e aqueles que apoiam a adoção do parlamentarismo, por outro (ELGIE, et al., 2011, p. 13).

#### **b. Debate constitucional**

O debate constitucional foi bastante dialético na Assembleia Constituinte, eleita em 2001, a qual era composta por 88 deputados, dos quais 75 foram eleitos em listas partidárias e num único círculo eleitoral nacional, e 13 em círculos distritais uninominais, que se esperava pudessem representar de forma mais próxima os interesses localizados. Como resultado desta eleição, a FRETILIN teve uma maioria dos assentos - 55 em 88 (Feijó, 2014, p. 110), tendo sido o resto distribuído pelos outros partidos.

Dever-se-á notar que a maioria da FRETILIN não seria uma barreira para que outros partidos pudessem apresentar o seu projeto constitucional e sistema de governo. Como observa Feijó,

[a]o entrar em discussão cerrada sobre o modelo a adotar, nenhuma das quatro propostas apresentadas após a abertura de trabalhos (FRETILIN, PSD, UDT, KOTA) era de natureza presidencialista. Todas se auto titulavam de semipresidencialista (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 145).

O autor afirma ainda que

[o]s dois projetos que mais contribuíram para o resultado final foram, sem dúvida, o apresentado pela FRETILIN, elaborado quando o partido tinha a sua liderança no exílio em Moçambique, e depois profundamente revisto - e o que o PSD subscreveu, oferecido pelo constitucionalista português Jorge Miranda. (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 145).

Entretanto, as propostas dos outros projetos sobre o sistema de governo que defendiam modelos alternativos não lograram obter vozes representativas na Assembleia Constituinte.

Na observação de Kinsburry,

[d]e acordo com informações que circularam entre membros da administração internacional, teria sido reunido um conjunto de assessores e preparado um modelo assente numa autoridade fortemente centralizada que não dispunha dos mecanismos usuais de freios e contrapeso que esperam de um quadro político pluralista, dando origem ao que foi derogatoriamente chamado república Xanana (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 145).

Ora, *“não é claro se essa tentativa existiu ou não, mas Xanana nunca a publicitou nem se ofereceu para a defender em sede da elaboração da Constituição”* (PINTO & RAPAÇ, 2008, p. 145). No entanto, Feijó observou que a proposta da FRETILIN apresentava um Primeiro-Ministro dotado dos mais amplos poderes, ao passo que o papel do Presidente da República se achava muito reduzido. Logo, *“o texto final da nova constituição revela um aumento, não extraordinário, mas significativo, das competências presidenciais”* (FEIJÓ, 2014, p. 116). Com

referência a essa dinâmica política da Assembleia, Strating considerou que “os *deputados constituintes não tiveram assim, na sua tarefa evitar estabelecer padrões de autoritarismo*” (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 145).

Feijó nota que «os *projetos que se conservam na biblioteca e arquivo do Parlamento Nacional, em Díli, têm notas manuscritas que os classificam como “semipresidencialistas”*» (FEIJÓ, 2014, p. 112). O Autor afirma que, na verdade, todos eles comungam das duas características definicionais deste modelo: a eleição por voto popular do Presidente da República e a responsabilidade do Governo perante o Parlamento Nacional (FEIJÓ, 2014, p. 112). Por outro lado, em relação ao poder presidencial, o autor observa que “a *proposta inicial e o resultado final consagrado na CRDTL, encara os poderes presidenciais à luz dos critérios de Shugart e Carey (1992), Siaroff (2003), e Lobo e Neto (2009)*” (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 146).

Aliás, se analisarmos os poderes presidenciais em Timor-Leste, usando os conjuntos de critérios propostos por Alan Siaroff (2003), adaptados por Marina Costa Lobo e Octávio Amorim (2009) para os países lusófonos,

[v]erificaremos que o projeto da FRETILIN atribuiria ao Presidente da República apenas 4 pontos, o resultado final (nas contas de Pedro Bacelar e Ricardo Cunha) subiria para 8.5, enquanto na observação de Feijó a proposta do PSD atingiria 14 pontos (FEIJÓ, 2014, p. 113),

o que se traduz num Presidente mais forte.

Assim, Feijó chegou às seguintes conclusões, baseando-se nos mecanismos de escrutínio do sistema de governo timorense:

1) A FRETILIN preconiza que o Presidente da República deveria nomear e empossar como Primeiro-Ministro o líder do partido mais votado nas eleições legislativas. A versão final é significativamente distinta, permitindo ao PR nomear para a chefia do governo uma personalidade em função dos resultados eleitorais, segundo proposta feita pelo 'partido ou aliança dos partidos com maioria parlamentar (CRDTL, Artigo. 85, d).

2) A versão final confia ao Presidente da República competência para 'conduzir, em concertação com o governo, os processos negociais de tratados internacionais ou acordos internacionais em matéria de defesa e segurança' (CRDTL, artigo 87, d).

3) A FRETILIN propunha que o veto presidencial pudesse ser ultrapassado por uma maioria simples do Parlamento Nacional, mas na versão final a maioria qualificada de dois terços foi julgada necessária num grande número de casos (CRDTL, artigo 88).

4) A questão central da competência presidencial para demitir o governo gerou um sério debate e acabou condensada nos seguintes termos: o Presidente da República deve demitir o governo quando duas moções de rejeição a seu programa forem aprovadas, quando o parlamento aprovar uma moção de censura ou no caso de uma moção de confiança ser rejeitada. Além disso, deverá fazer o mesmo quando termine a legislatura ou se verifique a morte, incapacidade ou demissão do primeiro Ministro (artigo 112, n.º.1). Todos estes casos derivam de circunstâncias em que o Presidente da República age em função de decisões do Parlamento Nacional ou de factos independentes, e nesse sentido representam instâncias em que ação presidencial não depende da sua iniciativa e juízo político. (FEIJÓ, 2014 p.114).

À luz do sistema de governo plasmado na Constituição existe uma relação de poder trilateral entre o Presidente da República e o Governo e o Governo com o Parlamento Nacional. No quadro vigente, o Presidente da República detém um poder político que não é meramente administrativo ou institucional (FEIJÓ, 2014, p. 116). Deve notar-se que, essa relação de poder entre os órgãos de soberania foi criticada por alguns observadores, pois iria causar conflitos de poderes entre o

Presidente da República, o Governo e o Parlamento Nacional. Mesmo assim, as diferenças, a rivalidade dos líderes e também as críticas clássicas ao semipresidencialismo não impediram as diversas forças políticas em Assembleia Constituinte de deliberar a adoção do semipresidencialismo como sistema de governo.

De acordo com Garrisson, mesmo existindo diferenças, no dia da votação final da CRDTL 72 votaram a favor, 14 contra, registou-se ainda uma abstenção e uma falta de comparência (FEIJÓ, 2014, p. 117). Outros partidos políticos como PD, PSD e UDT votaram contra, o que demonstrou os acordos que a elite política timorense tinha conseguido negociar (FEIJÓ, 2014, p. 117).

Convém ainda precisar que, atendendo aos dois subtipos de semipresidencialismo que existem — *premier-presidentialisme* e *president-parliamentarism* —, o direito constitucional timorense aproxima-se mais das formas de semipresidencialismo que Shugart e Carey designam por *president-parliamentarism*, onde o Governo assume responsabilidade dupla perante o Presidente e perante o Parlamento Nacional (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 40). No entanto, outros autores como Beuman, Elgie, Reilly ou Shoesmith classificam a realidade timorense como exemplo de *premier-presidentialism*, enquanto Bacelar Vasconcelos e Ricardo Cunha classificam o sistema político timorense como presidencial-parlamentarismo ou *president-parliamentarist* (PINTO & RAPAZ, 2008, p. 149).

### **3. Semipresidencialismo e instabilidade governativa timorense**

A crítica clássica ao sistema de governo semipresidencialista relaciona-se com a instabilidade política ou a instabilidade governativa que tende a gerar. De facto, o semipresidencialismo é um sistema onde podem existir conflitos de poder entre Presidente da República, o Governo e o Parlamento Nacional, que podem causar instabilidade política.

No entanto, Kingsbury afirma que essa ideia foi influenciada pela experiência de coabitação do semipresidencialismo francês, onde um Presidente e um Primeiro-Ministro oriundos de partidos políticos rivais partilhavam funções executivas. Essa experiência deu-se nos mandatos de François Mitterrand na presidência e Jacques Chirac na chefia do Governo, em 1986-88 (FEIJÓ, 2014, p. 145). Portanto, tratou-se de uma experiência de coabitação entre um Presidente de centro-esquerda e de um Primeiro-Ministro de centro-direita. Mas nem toda a experiência de coabitação, na prática, teve o mesmo resultado, dependendo da realidade, das circunstâncias e das relações entre o Presidente e a maioria parlamentar.

Em Timor-Leste, desde a restauração da independência, apenas o IV Governo Constitucional durou até ao fim do seu mandato. Todos os outros vacilaram face à instabilidade governativa.

#### **a. Período de coabitação ou governação dividida**

Os resultados das eleições de 2002 mostraram que não há coabitação como se define a propósito do conceito de

semipresidencialismo, pois o Presidente da República eleito naquela altura não era filiado em nenhum partido, sendo antes um líder da resistência para a independência, enquanto o Primeiro-Ministro foi nomeado pela FRETILIN como partido mais votado (FEIJÓ, 2014, p. 137).

Reilly considera que esse caso de Timor-Leste não pode ser considerado como um exemplo de coabitação, de acordo com a definição clássica do sistema semipresidencialista, uma vez que o Presidente da República não era membro de um partido. (FEIJÓ, 2014, p. 137). Portanto, não existiu uma coabitação partidária, mas uma rivalidade entre elites políticas da resistência. Por seu lado, Elgie e Moestrup consideram que Xanana Gusmão constituiu um importante contrapeso ao poder executivo do Governo monopartidário e desempenhou o papel de árbitro em numerosas ocasiões (FEIJÓ, 2014, p. 141). Ora, esta rivalidade culminou com a crise política de 2006 que causou instabilidade política e governativa, com a demissão de Mari Alkatiri e a sua substituição como Primeiro-Ministro por Ramos Horta, em junho de 2007.

#### **b. Período de governação unificada**

Na eleição de 2007, na segunda volta das eleições presidenciais, Ramos Horta, apoiado pela maioria dos partidos que, na altura, constituíam uma maioria Parlamentar, saiu vencedor. Este período também não se considera como coabitação, porque o Presidente da República e o Primeiro-Ministro são oriundos de um partido, ou de uma coligação que se apoiaram mutuamente. Assim, durante o mandato do Presidente

da República Ramos Horta não houve instabilidade governativa, embora tenha havido instabilidade política gerada por um conflito no seio das forças armadas, culminando com um ataque à residência do Presidente Ramos Horta pelos soldados rebeldes de Alfredo Reinaldo.

Enquanto Presidente da República, Ramos Horta deu uso às suas funções de controlo do Governo, competência atribuída pela Constituição. Fê-lo com equilíbrio, como o demonstram as boas relações conseguidas com o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão e a FRETILIN, partido da oposição. Paralelamente, continuou a promover diálogos e parcerias institucionais, o que terá evitado uma nova crise, segundo Feijó (FEIJÓ, 2014, p. 137). Ramos Horta também exerceu politicamente a sua competência de nomear os membros do Governo - alínea h) do artigo 86.º da CRDTL, por exemplo, quando o Primeiro-Ministro Xanana Gusmão propôs os membros do seu Governo, o Presidente da República pediu o *currículum vitae* de cada um e pediu ao Procurador-Geral da República para indagar a existência de algum antecedente criminal. Daí que, quando deu posse aos membros do Governo, não só depositava confiança no Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, mas também em todos os membros, pois tinha recusado dois dos nomes propostos (FEIJÓ, 2014, pp. 77-78). Neste período, conforme já foi referido não houve coabitação, pois o Presidente da República era apoiado pela maioria parlamentar. Daí que tenha havido estabilidade política e governativa, até ao fim dos mandatos do Governo e do Presidente da República.

**c. Período de governação unificada**

Nas eleições presidenciais de 2012, Xanana Gusmão e o seu partido, o Congresso Nacional da Reconstrução de Timor-Leste (CNRT) apoiaram Taur Mata Ruak como candidato independente. Esse apoio tinha como condição uma consolidação de forças políticas, tanto nas eleições presidenciais, como nas legislativas. Taur Matan Ruak ganhou a eleição presidencial e o CNRT ganhou as eleições legislativas. O CNRT, como partido mais votado, formou coligação com o Partido Democrático e com a Frente Mudança, assegurando, assim, um total de 40 assentos para o bloco de coligação dos três partidos. Por fim, a harmonia entre Taur Matan Ruak e Xanana Gusmão continuou com a formação do V Governo Constitucional e a nomeação Xanana Gusmão como Primeiro-Ministro.

Embora, teoricamente estivessem reunidas as condições idealizadas pelos defensores do semipresidencialismo, a verdade é que, na prática, foi o oposto. Neste caso, foi o próprio Primeiro-Ministro que destabilizou a sua governação, através da sua demissão. O Presidente da República Taur Matan Ruak aceitou oficialmente a demissão do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão, mas também aceitou a proposta do partido mais votado, o CNRT, para indigitar para o cargo de Primeiro-Ministro Rui Maria Araújo. A partir daí começou uma nova relação entre Xanana Gusmão e Mari Alkatiri e também uma nova postura política entre a FRETILIN e o CNRT.

Concetualmente, esse novo período não foi de coabitação, mas a relação entre Xanana Gusmão e Taur Matan Ruak nem

sempre foi pacífica durante os seus mandatos, atendendo à rivalidade iniciada com a decisão de exoneração do Chefe de Estado Maior das Forças Armadas — Lere Anan Timur — e a discórdia quanto às opções do Governo. Esta rivalidade culminou no seu discurso, no início de 2017, no Parlamento Nacional. Nesse momento, Taur Matan Ruak comparou Xanana Gusmão e Mari Alkatiri ao ex-Presidente Suharto. Salientou os benefícios dados a familiares e amigos, assimilando-os às práticas do ex-Presidente Suharto (Agência Lusa, 2016). Não obstante as tensões entre Xanana Gusmão e Taur Matan Ruak, existiu, então, um período de governação unificado, pois o Presidente da República foi apoiado pelo maior partido político da coligação que governava o país.

#### **d. Período de governação de minoria unificada**

Em 2017, mesmo existindo uma rivalidade com a FRETILIN de Mari Alkatiri, tal não impediu Xanana Gusmão de dar o seu apoio ao candidato Francisco Guterres Lú-Olo nas eleições presidenciais de 2017. Na sua declaração de apoio, Xanana Gusmão referiu que

[e]stou aqui para dar apoio ao meu irmão mais novo. A quem dou o meu apoio moral e o meu apoio político. Timor precisa de uma pessoa como Lú-Olo que esteja no cargo mais alto, sabendo o que é sentido de Estado, quais são as suas obrigações constitucionais, as suas obrigações no exterior, mas também as suas obrigações ao povo. (Agência Lusa, 2017).

Por seu turno, Lú-Olo respondeu que «*se apresenta às eleições presidenciais timorenses de 2017 numa “conjuntura*

*política diferente do passado”, destacando a “relação de amizade” com o líder histórico Xanana Gusmão» (Agência Lusa, 2016). Disse também que “sou candidato do meu partido, mas todos os outros apoios serão bem-vindos”. Mais concretamente, a reação de Lú-Olo ao apoio político e eleitoral de Xanana Gusmão foi a seguinte:*

[h]á uma relação de amizade entre nós, não só de amizade, mas de trabalho, de boa preparação entre nós, entre o partido, entre a liderança. Temos uma ótima relação com Xanana Gusmão. (Agência Lusa, 2016).

Assim, aconteceu o romantismo político como embrião de nova postura política entre Xanana Gusmão, Lú-Olo e Mari Alkatiri, abrindo-se um novo horizonte para as eleições e governação em 2017.

Nas posteriores eleições de 2017, Lú-Olo saiu vencedor das presidenciais e a FRETILIN ganhou as legislativas. O CNRT ficou como o segundo partido com mais assentos no Parlamento Nacional. No entanto, a movimentação política pós-eleitoral resultou na coligação entre a FRETILIN e o PD, após um longo diálogo e consenso político. Com efeito, o Presidente da República guiou uma ronda de diálogos com os partidos políticos, e, por fim deu oportunidade à FRETILIN e ao PD de formarem Governo, embora juntos esses partidos não formassem uma maioria parlamentar. Ainda assim, a FRETILIN e o PD formalizaram um acordo pós-eleitoral e formaram o VII Governo Constitucional. Este Governo foi o primeiro governo de minoria na história do semipresidencialismo timorense.

A ideia de um governo minoritário com a tentativa de acordos de incidência parlamentar supunha que conseguiria

obter o apoio no Parlamento Nacional. A esse propósito, Mari Alkatiri afirmou que *“Xanana Gusmão lhe tinha dado o compromisso de apoiar o seu Governo, ainda que minoritário”* (Agência Lusa, 2017). A coligação (FRETILIN e PD) propôs ao Presidente da República Mari Alkatiri como Primeiro-Ministro. Ao contrário do esperado pela coligação, o apoio no Parlamento não aconteceu, pois, logo após a formação do Governo, a oposição no Parlamento Nacional declarou que iria votar contra o programa do VII Governo Constitucional. Nessa senda, o programa do VII Governo Constitucional foi rejeitado no dia 19 de outubro de 2017.

A oposição majoritária no Parlamento Nacional apresentou uma moção de censura ao Governo por não apresentar uma segunda vez o seu programa. Como disse Patrocínio dos Reis, deputado do CNRT,

[o] Governo não apresentou o programa do Governo pela segunda vez e os deputados da Aliança de Maioria Parlamentar (AMP), com base no artigo 111.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste e artigo 140.º do regimento do Parlamento Nacional, apresentam uma moção de censura ao VII Governo Constitucional. (Agência Lusa, 2017).

Esta rivalidade política e os conflitos entre Governo, o seu bloco parlamentar e a oposição causaram muita instabilidade política e governativa, tendo por fim, o Presidente da República decretado a dissolução do Parlamento Nacional e convocado eleições antecipadas através do Decreto do Presidente da República n.º 7 /2018 de 7 de fevereiro (Jornal da República, 2018).

**e. Período de coabitação ou governação dividida**

Nas eleições antecipadas de 2018, a Aliança de Mudança para o Progresso (AMP) constituída pelos partidos CNRT, PLP e Khunto, venceu as eleições legislativas com maioria absoluta. Esta coligação foi um sinal de que a rivalidade entre Xanana Gusmão e Taur Matan Ruak já não existia. No entanto, reflexo da ideia de coabitação, Lú-Olo passou a ser o novo rival político da AMP, mesmo que anteriormente tivesse sido apoiado por Xanana Gusmão.

Na sequência das eleições antecipadas, a AMP ganhou e propôs Taur Matan Ruak como Primeiro-Ministro. Seguidamente, o Presidente da República nomeou e indigitou o Primeiro-Ministro. Porém, recusou-se a dar posse a 11 membros do VIII Governo Constitucional, alegando que estariam envolvidos em processos judiciais.

Como afirmou o então Presidente da República:

[d]evo dizer muito claramente que dessas pessoas que foram escolhidas para se integrarem no elenco governamental, algumas das pessoas foram já acusadas definitivamente pelos órgãos judiciais. (...) simplesmente chamei a atenção ao senhor Primeiro-ministro, para ponderar a escolha desses elementos para se integrar no Governo. (Agência Lusa, 2018).

A rivalidade do Presidente da República com o Governo não abrangeu só a questão política, mas também a constitucional. Por exemplo, o Presidente da República, em 2018, vetou o Decreto do Parlamento Nacional n.º 3/V — primeira alteração à Lei n.º 13/2005, de 2 de setembro, Lei das Atividades Petrolíferas, e, em 2019, vetou a proposta da lei orçamento geral do Estado para 2019 (Media PR, 2018).

Estes episódios causaram uma situação de impasse político de quase dois anos. A questão clássica do semipresidencialismo — instabilidade governativa — aconteceu quando o Parlamento Nacional rejeitou a proposta de lei do orçamento geral do Estado para 2020. Este orçamento geral do Estado não foi aprovado, porque o maior partido da coligação (CNRT) absteve-se na votação, pelo que a proposta foi rejeitada com 13 votos a favor, 15 contra e 25 abstenções, quase todas da bancada do CNRT, maior partido do Governo (Agência Lusa, 2020).

Após a rejeição do orçamento geral do Estado, o Presidente da República convocou um diálogo com várias entidades, incluindo confissões religiosas, organizações da sociedade civil, juristas e empresários, tendo em vista encontrar uma solução política e constitucional. Declarou, então, o Presidente da República que era necessário um debate conjunto para encontrar uma solução: “[e]sta situação requer vontade política e abertura por parte dos líderes políticos dos oito partidos com assento parlamentar” (Media PR, 2020).

Uma vez concluído o diálogo encetado pelo Presidente da República com os líderes políticos e outras personalidades timorenses sobre a situação político-constitucional, Lú-Olo, concluiu o resultado do diálogo em três pontos:

Primeiro, o diálogo é a melhor via para encontrar uma solução. Por conseguinte, o Presidente da República encoraja os partidos políticos com assento parlamentar a unir-se na busca de uma solução; Segundo, o Primeiro-Ministro e o VIII Governo Constitucional mantêm-se na plenitude das suas funções enquanto não for encontrada uma solução para a situação político-constitucional; Terceiro, embora não esteja descartada a possibilidade de realizar eleições antecipadas, esta solução deve ser adotada apenas como último recurso. (Media PR, 2020).

Estas soluções do Presidente da República foram criticadas pelos juristas e políticos, mas cremos que correspondem a ideias democráticas constitucionais. Como afirma Bacelar de Vasconcelos, *“as democracias constitucionais impõem o diálogo e a concertação entre os eleitos, os titulares dos órgãos de soberania”* (VASCONCELOS, 2020).

Os partidos responderam com uma nova movimentação política, da qual resultou uma nova proposta de coligação liderada por Xanana Gusmão e uma plataforma entendimento entre PLP e FRETILIN. No entanto, o partido Khunto que integrava ainda a coligação AMP, voltou a apoiar o Governo de Taur Matan Ruak, consolidando assim o apoio oferecido pela FRETILIN. Apesar disto, toda esta instabilidade governativa prosseguiu e decorreu num período em que o Governo não tinha orçamento aprovado para governar.

Esta instabilidade contraria as ideias de Pierce a respeito da coabitação francesa — *“o autor demonstra que a coabitação reduz o poder do Presidente e aumenta o nível de conflito dentro executivo entre o Presidente e Primeiro-ministro”* (Pinto & Rapaz, 2008, p. 52). Porém, o que aconteceu em Timor-Leste foi que, num cenário de coabitação, o Presidente viu reforçados os seus poderes, tendo acontecido um declínio de poder e aumento da conflitualidade no seio do Governo. A final, o CNRT, maior partido da coligação AMP, passou a integrar a oposição minoritária no Parlamento Nacional. O Governo de Taur Matan Ruak foi remodelado com o apoio parlamentar da FRETILIN, do PLP e do Khunto.

#### **4. Poder presidencial e a solução da instabilidade governativa timorense**

##### **a. Poderes presidenciais e sistema de Governo**

Perante tudo o referido *supra*, torna-se claro que

[f]alar do semi-presidencialismo no conjunto dos sistemas de governo é falar do Presidente da República, do lugar que ele ocupa no sistema político, das funções que desempenha e das relações que mantém com os outros órgãos (LOPES, 2012, p. 2).

Daí que as ideias de Duverger sobre o funcionamento efetivo do sistema de governo semipresidencialista estejam muito dependentes de como a Constituição regula o relacionamento do Presidente da República com o chefe do Governo e o Parlamento.

Novais afirma que “*compreender o semi-presidencialismo pressupõe compreender o Presidente da República e, antes de mais, os seus poderes*” (LOPES, 2012, p. 2). Os poderes que o autor refere são poderes atribuídos pela Constituição ao Presidente da República como: a nomeação do Governo e a sua demissão; a dissolução do Parlamento Nacional; a nomeação de titulares de altos cargos da administração civil e militar; o poder de promulgar ou de recusar a promulgação ou a assinatura de atos legislativos ou regulamentares; a ratificação ou eventuais negociações de convenções internacionais; os poderes de comando das Forças Armadas; de marcar as eleições e convocar o referendo; o poder de envio de mensagens ao parlamento, etc. (LOPES, 2012, p. 2). Portanto, esta listagem também reflete os poderes presidenciais que constam na Constituição, nos termos dos artigos 85.º e 86.º da CRDTL. A ideia constitucional que

existe nestas previsões é a de complexidade dos poderes presidenciais. Nos escritos de Bacelar de Vasconcelos,

[a] complexidade dos poderes que são atribuídos ao PR, em especial, em sistemas de governo semipresidenciais, não facilita essa tarefa. É, por isso, comum ver como a doutrina se divide na classificação dos poderes presidenciais, entre poderes de 'controlo' (político ou jurídico), de 'direção política', ou, segundo outra perspectiva, "poderes executivos" ou "de marcação da agenda". (VASCONCELOS, 2011, p. 288).

A figura do Presidente da República, no sistema semipresidencialista timorense, no entender Bacelar de Vasconcelos, não detém apenas as funções de representação, mas também poderes de controlo mútuo do exercício do poder. Por isso, o Presidente da República tem algumas competências que são particularmente importantes no controlo da atuação dos demais órgãos de soberania, dirigidas à garantia do "*regular funcionamento das instituições democráticas*" (VASCONCELOS, 2011, p. 260).

O Presidente da República, no quadro da organização do poder político em Timor-Leste,

[t]em competência de garantir ao sistema de governo semipresidencial, uma dupla representatividade pela legitimidade direta reconhecida na eleição por sufrágio, universal e direto do Parlamento Nacional e do Presidente da República. (LOPES, 2012, p. 3).

Este poder resulta do que Novais identifica como um poder com legitimação democrática do Chefe de Estado, uma referência nacional unipessoal que, no plano internacional e interno, expressa com a sua voz uma vontade política autónoma (NOVAIS, 2007 *apud* Lopes, 2012, p. 3). Dada esta legitimidade, a relação do Presidente da República com outros órgãos do poder

político no semipresidencialismo tem uma maior legitimidade democrática (ALMADA, 2002 *apud* LOPES, 2012, p. 24).

Bacelar de Vasconcelos declara a este propósito que a legitimidade democrática que Presidente da República detém “*permite o acolhimento no procedimento de decisão de diferentes maiorias, coincidentes ou não*” (VASCONCELOS, 2011, p. 260). O autor salienta, ainda que esta legitimidade “qualificada” possibilita o exercício de poderes/competências por cada um destes órgãos, o que, segundo as relações de interdependência reveladas na interpretação do princípio de separação de poderes, coloca o Presidente da República numa posição muito especial no quadro da organização do poder político na Constituição (VASCONCELOS, 2011, p. 260). A este respeito, Novais afirma que “*neste regime, apesar da relação e a dinâmica entre Parlamento e Governo, há que ter em conta o poder legitimado do PR*” (VERA CRUZ, 2014, p. 11). Falamos aqui do estatuto constitucional do Presidente da República, a respeito do qual Gomes Canotilho e Vital Moreira afirmam que, sendo a eleição do Presidente da República direta e por sufrágio universal, atribui àquele um poder considerável como modo de intervenção política, ao lado do poder legislativo (CANOTILHO & MOREIRA, 2007, p. 139).

No nosso quadro constitucional,

[a] ação executiva do Governo observa uma dupla responsabilidade perante o Presidente da República e o Parlamento Nacional (art.107.º), numa intrincada rede de interdependências que garante a legitimidade democrática da atuação do Governo. (VASCONCELOS, 2011, p. 260).

Por contraste, a relação de poderes do Presidente com o Parlamento Nacional é uma relação mais dialética e limitada, normalmente, reduzida à promulgação e ao direito de veto (artigo 88.º da CRDTL).

É, além disso, a legitimidade democrática direta do Presidente da República que o autoriza, em casos limite, a demitir o Primeiro-Ministro, o Governo (art.112.º) ou a dissolver o Parlamento Nacional (art. 100.º). (VASCONCELOS, 2011, p. 260).

Novais identifica outras funções ao Presidente da República como

as funções de arbitragem, moderação e regularização que poderá fazer a diferença entre a estabilidade política e a instabilidade ou mesmo, no sucesso ou insucesso do funcionamento dos órgãos institucionais. (NOVAIS, 2007 *apud* VERA CRUZ, 2014, p. 11).

Todas essas relações partem de uma relação fiduciária entre os órgãos de soberania, considerada como controlo primário da relação dos poderes (CANOTILHO, 2003, p. 577).

Também para Novais, o Presidente da República no seu papel de estabilizador, nem sempre tem a mesma intervenção. De acordo com essa ideia, o autor salienta que

o exercício das suas funções dependerá do entendimento particular que cada Presidente tem em relação aos valores constitucionais, ao interesse público, ou nacional, ou mesmo as suas preferências políticas que refletirá nas ações dos seus mandatos. (NOVAIS, 2007 *apud* VERA CRUZ, 2014, p. 11).

Por outro lado, Lobo e Neto advogam que o Presidente, no semipresidencialismo, pode ir além dos instrumentos constitucionais e desenvolver uma relação especial com a opinião pública. Por isso, o poder político não é meramente jurídico-constitucional, mas também político. Na opinião de

Canotilho, “o sistema semi-presidencialismo, ou semipresidencial radica mais numa leitura politológica do que jurídico-constitucional” (CANOTILHO & MOREIRA, 2007, p. 140).

### **5. Soluções práticas para a instabilidade governativa**

Conforme vem *supra* enunciado, após a restauração da independência, o país teve quatro Presidentes da República, que tinham diferentes visões sobre o exercício dos poderes presidenciais: Xanana Gusmão, Ramos Horta, Taur Matan Ruak e Lú-Olo. Vivemos fases de estabilidade e de instabilidade nos períodos de coabitação, governo dividido e governação unificada, ou governação de minoria unificada. Foquemo-nos, agora em cada um destes Presidentes da República e a solução político-constitucional que encontraram para fazer face à instabilidade governativa, uma tarefa que visa proporcionar uma visão holística, no cruzamento da politologia e do direito constitucional, que se influenciam entre si.

Na prática semipresidencialista, os timorenses atravessaram três grandes momentos de instabilidade governativa: o período de coabitação ou governo dividido em 2002, o período de governação minoritária unificada em 2017 e o período de coabitação ou governação dividida da AMP. No primeiro desses períodos, Reilly observa que, quando houve instabilidade governativa por causa da crise político-militar, Xanana Gusmão, como Presidente da República, deu o seu apoio ao soldado demitido e subscreveu um pedido público para que o Primeiro-Ministro Mari Alkatiri se demitisse (FEIJÓ, 2014, p. 138). O Presidente lançou mãos dos seus poderes, que, sendo limitados,

eram simbolicamente importantes e declarou o estado de emergência. No seguimento, o Primeiro-Ministro, Mari Alkatiri, demitiu-se e foi nomeado Ramos Horta como novo Primeiro-Ministro, em junho de 2006. Mesmo assim, Reilly afirma que existem dúvidas sobre a constitucionalidade desta decisão. Numa conversa com Feijó sobre o poder do Presidente da República para dissolver o Parlamento, Xanana Gusmão reafirma a sua decisão e disse que:

[a]cho adequado, na crise 2006; o problema não se resolveria somente com a dissolução do Parlamento. Há sempre outros fatores que podem orientar o Presidente a tomar outra decisão. (FEIJÓ, 2014, p. 36).

A solução pela qual Xanana Gusmão optou no contexto de instabilidade política é mais política do que jurídica, mesmo que exista uma justificação constitucional, pois o que estava em causa não era apenas a responsabilidade do Governo, mas também a do Presidente como Comandante Supremo das Forças Armadas. Salvo melhor opinião, aí o Presidente da República não terá cumprido integralmente as suas funções de moderação e papel estabilizador para garantir o regular o funcionamento das instituições democráticas. Não obstante, conforme foi já *supra* referido, atenta a sua legitimidade democrática direta, o Presidente, no semipresidencialismo, pode ir além dos instrumentos constitucionais e desenvolver uma relação especial com a opinião pública, o que pode acontecer, sendo a leitura presidencial da realidade governativa também uma leitura política.

Por seu turno, o Presidente Taur Matan Ruak foi confrontado com instabilidade governativa em 2015, na sequência da

demissão (que aceitou) do Primeiro-Ministro Xanana Gusmão. À data, o Presidente da República optou por não demitir o Governo, tendo optado por exercer uma função de moderação e um papel estabilizador, apoiando o acordo de incidência parlamentar entre FRETILIN e CNRT.

Durante a instabilidade governativa no período governação minoritária unificada de 2017, o Presidente da República Lú-Olo tomou a decisão de empossar um governo minoritário, não exercendo a sua função estabilizadora, no sentido de conseguir uma maioria parlamentar. Essa decisão ter-se-á baseado mais numa leitura puramente constitucional da realidade, do que uma leitura política, o que acabou por resultar na necessidade de convocação de eleições antecipadas.

Finalmente, no período de coabitação ou governação dividida da AMP, gerou-se uma instabilidade política quando o CNRT, maior partido da coligação chumbou o orçamento geral do Estado para 2020. Neste contexto, o Presidente da República aproximou-se mais de uma leitura política do que constitucional e optou por exercer a sua função moderadora e o seu papel estabilizador, mantendo o Governo de Taur Matan Ruak, ainda que remodelado e com o apoio parlamentar da FRETILIN, PLP e KHUNTO. Relativamente a esta dinâmica inconstitucional, que alguns juristas e políticos consideraram inconstitucional, afirmou Bacelar de Vasconcelos que *“as opções do Presidente não são inconstitucionais; são decisões políticas, legítimas, pelas quais só prestará contas aos eleitores”* (VASCONCELOS, 2020).

Em suma, sempre que confrontados com situações de instabilidade governativa, os Chefes de Estado optaram por

soluções diversas, à medida das circunstâncias e da personalidade dos titulares do cargo, refletindo as ideias de Novais

[o] exercício das suas funções dependerá do entendimento particular que cada Presidente tem em relação aos valores constitucionais, ao interesse público, ou nacional, ou mesmo às suas preferências políticas que refletirá nas ações dos seus mandatos (NOVAIS, 2007 *apud* VERA CRUZ, 2014, p. 11).

### **Conclusão**

A adoção do semipresidencialismo como sistema político é uma consequência histórica, política e constitucional das circunstâncias de Timor-Leste, após a restauração da independência. A opção pelo sistema semipresidencialista, em Timor Leste, não derivou, ao contrário do que muitos podem crer, de uma experiência de replicação do modelo português ou lusófono, mas tendo sido, antes, fruto de uma contextualização do sistema semipresidencialista no quadro dos líderes da resistência e da composição da Assembleia Constituinte.

A escolha do semipresidencialismo como sistema de governo resulta, pois, de uma ponderada contemplação da experiência acumulada de outras transições democráticas, na Europa, África e Ásia Oriental, bem como da própria experiência da luta da libertação nacional. Com todas essas experiências, os timorenses procuraram um modelo que refletisse o contexto político e cultural e também a experiência do nosso Povo.

A Assembleia Constituinte aprovou uma Constituição que adota implicitamente o semipresidencialismo no seu texto, acolhendo os princípios da separação dos poderes e da

interdependência dos órgãos de soberania. Para compreender o semipresidencialismo timorense é necessário observar a atribuição de poderes aos órgãos soberania: Presidente da República, Governo, Parlamento Nacional, e a sua relação de poder. A essência do semipresidencialismo centra-se no poder político do Presidente da República e, em Timor-Leste, será talvez o sistema político ideal para equilibrar os poderes e prevenir o autoritarismo. Não obstante, refletindo a principal crítica doutrinária a este sistema — a de que cria instabilidade política e governativa — a verdade é que, desde a sua prática, do I Governo Constitucional ao VIII Governo, o nosso semipresidencialismo enfrentou (e quiçá causou) alguns períodos de instabilidade governativa.

Ora, os sucessivos Chefe de Estado cuidaram de optar, nessas fases de instabilidade governativa, pelas soluções político-constitucionais que entenderam mais acertadas. Naturalmente, cada Presidente teve e tem uma visão própria em relação aos valores constitucionais, ao interesse público ou nacional e, no limite, até mesmo às preferências políticas que se refletiram no modo de atuação nos seus mandatos. Ainda assim, a verdade é que o Presidente da República, no sistema semipresidencialista timorense, goza de legitimação democrática direta, enquanto única figura do Estado que é unipessoalmente eleita pelo Povo. Dadas as circunstâncias da sua eleição, o Presidente tem voz política autónoma, gozando de um poder considerável de intervenção política, ao lado do poder legislativo.

## **Bibliografia**

- CANOTILHO, J. J. Gomes, 2003. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. J. Gomes & MOREIRA, Vital 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- ELGIE, Robert, MOESTRUP, Sophie & WU, Yu-Shan., 2011. *Semi-Presidentialism and Democracy*. England: Palgrave Macmillan.
- FEIJÓ, Rui Graça, 2014. *O Semi-presidencialismo Timorense*. Coimbra: Almedina.
- LOPES, A. Pedro Alves, 2012. *A Influência do Poder Presidencial em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe em Perspetiva Comparada (1991-2011)*. Lisboa: ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.
- PINTO, António Costa & RAPAÇ, P. José Canelas, 2008. *Presidentes (Semi) Presidencialismo Nas Democracias Contemporâneas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- POLITIKA, P., 2016. *Xanana Gusmão; Hau laos Taur nia maun* [Entrevista] (junho 2016).
- VERA CRUZ, G. 2014. *A Democracia em S.Tomé e Príncipe, Instabilidade Política e as Sucessivas Quedas dos Governos*. Lisboa: ISTE-IUL Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas.

VASCONCELOS Pedro C. Bacelar de, 2011. *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar Escola de Direito da Universidade do Minho Campus de Gualtar, Braga.

VASCONCELOS, Pedro C. Bacelar de, 2020. Ai Timor.... *Jornal de Notícias*, 21 de maio de 2020.

**Outras fontes consultadas:**

AGÊNCIA LUSA, 2017. Oposição aprova moção de rejeição contra Programa do Governo timorense. *Observador*.

AGÊNCIA LUSA, 2017. Xanana apoia candidatura presidencial do líder da Fretilin em Timor-Leste. *Sapo Notícias*.

AGÊNCIA LUSA, 2018. Continua impasse sobre nomeação de 11 membros para o Governo de Timor-Leste. *Jornal Expresso*.

AGÊNCIA LUSA, 2020. Parlamento Nacional timorense chumba proposta do OGE para 2020. *Sapo Notícias*.

MEDIA PR, 2018. Presidência da Republica.tl. [Online]  
Disponível em: <https://presidenciarepublica.tl/2018/12/presidente-da-republica-veta-ao-decreto-do-parlamento-nacional-no-3-v-primeira-alteracao-a-lei-no-13-2005/?lang=pt-pt>

MEDIA PR, 2020. *Diálogo com o Presidente da República sobre a situação político-constitucional atual*. [Online]  
Disponível em: <https://presidenciarepublica.tl/2020/01/dialogo-com-o-presidente-da-republica-sobre-a-situacao->

*e-BLJ*, Ano 3 (2020), n.º 4

politico-constitucional-atual/?lang=pt-pt

[Acedido em 12 de junho de 2020].

MEDIA PR, 2020. página no Facebook: Presidência da República Democrática de Timor-Leste. [Online]

Disponível em: <https://www.facebook.com/289592191492394/posts/841621332956141/>

[Acedido em junho de 2020].