

A EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO EM TIMOR-LESTE, DO TEXTO À PRÁTICA CONSTITUCIONAL

Ricardo Sousa da Cunha^{1*}

Palavras-Chave: (1) Constituição da República Democrática de Timor-Leste, (2) Sistema de Governo, (3) Semipresidencialismo, (4) Presidente da República, (5) poderes presidenciais.

Resumo:

O sistema de governo semipresidencial adoptado na Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), em 2002, parte de uma matriz conhecida, mas apresenta várias especificidades próprias, fruto da originalidade da sua previsão constituinte e da singularidade das circunstâncias da sua realização. O texto constitucional tem tido uma evolução natural a partir da sua previsão original, na realização quotidiana de uma Constituição confrontada com vários desafios no difícil contexto de uma transição pós-conflito. A evolução futura do texto da Constituição, num período em que se encontra aberto prazo para uma revisão constitucional ordinária, depende das soluções encontradas pelos poderes separados num equilíbrio dinâmico que se vai permanentemente procurando.

¹ O autor é Doutor em Ciências Jurídico-Públicas pela Universidade do Minho, Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Master in International Law pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Professor-Adjunto do IPCA, Ex-Professor-Visitante da UNTL, Assessor do SAJC da PRDTL (2013-2017).

1. Introdução

O texto constitucional possui características de maior estabilidade quando comparado com a legislação ordinária que ofuscam o facto de ser também o fruto das opções contingentes de um processo constituinte dialógico. A maior perenidade da Constituição deriva também de uma das suas características essenciais, precisamente, a “elasticidade” principiológica que admite uma evolução permanente sem necessidade de permanente revisão. Em Timor-Leste, o mais recente “big-bang” constitucional permite confrontar mais facilmente a previsão constitucional com o que é a prática constitucional subsequente. Além disso, ordens jurídico-constitucionais jovens são mais abertas à influência internacional, de parceiros de desenvolvimento a vizinhos concorrentes, tanto quanto a um novo tecido social ainda em formação.

A evolução “real” do texto constitucional da CRDTL tem realizado a previsão constituinte num sentido nem sempre antecipado. Em especial, tem sido, repetidamente, questionada a distribuição de competências segundo o princípio da separação de poderes os poderes – algo que nem é de estranhar nos processos de transição democrática pós-conflito que procuram estabelecer os processos deliberatórios de uma nova realidade jurídico sócio-política. Apesar desta natural evolução jurídico-constitucional, são sempre preferíveis soluções actualizadas nos momentos de excepção, podendo os esforços unilaterais na interpretação corretiva da Constituição ter um efeito oposto ao pretendido no momento da revisão constitucional.

2. O Sistema de Governo Semipresidencial

A CRDTL adopta um sistema de governo semipresidencial², com a eleição universal e directa do Presidente da República e do Parlamento

² Também o Tribunal de Recurso prefere a designação “semipresidencial” para caracterizar o sistema de governo da CRDTL. *Vide* Acórdão do Tribunal de Recurso, de 14 de Junho de 2010, no Proc. 24/CO/10/TR, página 81.

Nacional, perante os quais responde politicamente, em permanência, o Governo. O sistema de governo *semipresidencial* foi baptizado por DUVERGER com base na experiência da Constituição Francesa (Duverger, 1978). DUVERGER exige três elementos essenciais para um sistema de governo se poder caracterizar semipresidencial:

- a) PR eleito por sufrágio universal,
- b) PR com poderes consideráveis,
- c) PM e Governo com mandato dependente do parlamento.

É o sistema de governo previsto na CRDTL e parte da doutrina constitucional estabeleceu já como “padrão Constitucional Lusófono”³, considerando que é também o sistema de governo seguido em Portugal, Cabo Verde, entre outros⁴. As “influências cruzadas na Constituição timorense de 2002⁵, a origem do sistema semipresidencialista na organização do poder político parece ter obedecido a razões locais”⁶. Outros Autores apontam soluções mais ou menos exigentes. SARTORI refere-se a uma “estrutura dual da autoridade”⁷, pela qual o PR é independente do Parlamento, o PM e o seu governo são independentes do PR, mas dependentes do Parlamento e o PR é eleito, directa ou indirectamente. ELGIE basta-se com uma eleição popular do PR para um mandato limitado, que coexiste com um PM e um gabinete que são responsáveis perante o poder legislativo⁸. Esta solução menos exigente permite identificar 54 Estados semipresidenciais, incluindo a muito duvidosa inclusão entre o semipresidencialismo do sistema de governo da Constituição

³ Gomes Canotilho (1993): página 607.

⁴ Lobo, Marina e Neto, Octavio Amorim (2009): 1 e seguintes.

⁵ Além da já citada influência da CRP é também referida a influência da Constituição Moçambicana de 1975, por via da presença em exílio de parte da liderança da FRETILIN neste país africano. *Vide* Smith, Anthony L. (2004).

⁶ Bacelar Vasconcelos, Pedro e Sousa da Cunha, Ricardo (2009) página 231 a 260.

⁷ Sartori, Giovanni (1997): página 131 e seguintes.

⁸ Elgie, Robert (2007): página 1 e seguintes.

da Rússia. Uma classificação tão abrangente permite, segundo o mesmo Autor, ainda identificar dois subtipos de semipresidencialismo:

1. *premier-presidential* - PR não pode demitir o Governo (em vigor na Bulgária e em França)
2. *presidencial-parlamentar*, na qual o PR pode demitir o Governo (em vigor na Áustria)

O sistema de governo semipresidencial é, em Timor Leste, caracterizado por ELGIE e MOESTRUP como *premier-presidencial*, realçando os poderes especiais do executivo e a sua relação com o Presidente⁹, o que merecerá melhor balanço no final desta Parte. Segundo esta distinção, em Portugal, o sistema de governo semipresidencial tende a ser caracterizado como *presidencialista-parlamentarista*, pela limitação dos poderes presidenciais de direcção política, após revisão de 1982, nomeadamente na iniciativa de escolha do governo.

O traço essencial definidor do sistema de governo semipresidencial é a eleição universal e directa do Presidente da República e do Parlamento Nacional¹⁰. Os diferentes tipos de semipresidencialismo dependem no mais da avaliação feita em das relações estabelecidas pelos dois eixos de relações de dependência política entre PR e Governo; PR e PN, Governo e PN.

O Governo não tem, nos sistemas semipresidenciais, legitimidade democrática directa, mas apenas indirecta, pela dependência política de Parlamento (de cujos resultados eleitorais emana e perante o qual responde em permanência, entre as diferentes modalidades que se verão adiante, através da aprovação ou não recusa do programa de governo, sessões de perguntas, moções de censura ou de confiança) e do Presidente da República, que também controla politicamente a acção do Governo, na sua constituição e destituição e quotidianamente, entre outras formas, pelo exercício do direito de veto ou promulgação dos diplomas legais.

⁹ Elgie, Robert e Moestrup, Sophia (2007): página 243.

¹⁰ Reis Novais, Jorge (2007): página 95.

São diferentes as variações do sistema de Governo semipresidencial, em diferentes ordenamentos jurídicos-constitucionais, com opções de traços mais presidenciais, de gabinete ou parlamentaristas¹¹. Os poderes de direcção política do Presidente da República são mais ricos, por exemplo, em França, onde o PR pode presidir ao Conselho de Ministros e tem maior margem de manobra na escolha do Primeiro-Ministro e na Constituição do Governo, do que em Portugal ou em Timor-Leste, onde o PR se encontra mais estritamente vinculado aos resultados eleitorais na constituição do governo e onde não pode presidir ao Conselho de Ministros.

O sistema de governo semipresidencial poderia ser uma opção potencialmente “desestabilizadora” que, em Timor-Leste, foi criticada por “institucionalizar” uma liderança bicéfala alicerçada em rivalidades pré-existentes¹². Mesmo que assim fosse, essa seria, no entanto, uma consequência que não poderia ser imputada à opção constituinte pelo sistema de governo, testado já noutras paragens e cujas virtudes no equilíbrio do sistema de governo e no controlo da acção executiva se revelaram decisivas na realização plena do princípio da separação de poderes. Aliás, o sistema de governo semipresidencial tem garantido maior sucesso em situações de transição democrática, como aconteceu em Timor-Leste ou em Portugal, que pode ser imputado ao seu potencial inclusivo, pelo qual diferentes maiorias da

¹¹ Em Portugal, por exemplo, em especial após a revisão constitucional de 1982, revela-se a evolução de um sistema de governo que, apesar de não ser geneticamente puro, foi também tido, precisamente, por semipresidencialista [Duverger]. No entanto, a centralidade dos poderes presidenciais, que caracteriza o sistema de governo semipresidencial, parece ser na CRP mais a excepção do que a regra, uma vez que se privilegia o eixo parlamento-governo, facilitando a formação de governos de inspiração parlamentar, particularmente em momentos de maioria absoluta permitida pelo sistema eleitoral fundado no método de Hondt e em círculos eleitorais de lista. Assim, se limitam os poderes presidências de direcção política, nomeadamente na iniciativa de escolha do governo, revelando um sistema de governo dualista tido como “presidencialista-parlamentarista” [Gomes Canotilho/Vital Moreira (1991)]. Por outro lado, de há muito que se aponta o consenso difuso na Assembleia Constituinte que reclamava a eleição universal e directa do Presidente da República, que funcionaria, de igual forma, como factor de “racionalização” do (re)emergente parlamentarismo, justifica a sua caracterização como “parlamentarismo racionalizado” [Miranda, Jorge, e Pereira da Silva, Jorge (2006): página 17].

¹² Shoesmith, Dennis (2003), página 231 e seguintes.

população encontram representação em qualquer um dos titulares dos órgãos de governo, considerando a formação de diferentes maiorias parlamentares e presidenciais¹³.

Este potencial inclusivo pode é dificultar rupturas democráticas promotoras de programas políticos socialmente reformistas, por envolver os diferentes poderes do Estado em qualquer decisão pública, mais ainda se conjugada com sistemas eleitorais que dificultem soluções de maioria parlamentares-governativas.

3. Da Constituição à Prática Constitucional

Em vários pontos da recente história constitucional, a preferência constitutiva por um sistema semipresidencial de governo que favorece o eixo parlamentar parece ter sido questionada. Em 2018, são os poderes do Presidente na dissolução parlamentar que estão sendo discutidos em face de uma disposição constitucional que parece dar lugar a uma prática constitucional além do estrito elemento literal.

3.1. O Procedimento Constituinte

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste foi aprovada em 22 de Maio de 2002, como primeiro acto do mais novo Estado independente do novo milénio, em 20 de Maio de 2002. A sua história imediata não foi, no entanto, pacífica. Na preparação das estruturas do que viria a ser o Estado timorense independente e autónomo impunha-se a preparação do procedimento constituinte. BACELAR DE VASCONCELOS relata as duas opções que se confrontavam. Por um lado, aqueles que defendiam um “*procedimento constitucional directo*”, orientado pelo Conselho Nacional timorense segundo o modelo de “Convenção”, que serviu no procedimento constitucional Americano e que a União Europeia tentou replicar. Este modelo defendia a realização de um Referendo ou a própria eleição de uma Assembleia

¹³ Sousa da Cunha, Ricardo (2010): páginas 328 e ss..

Constituinte para formalizar a sua aprovação. Por outro lado, defendia-se uma opção constituinte dita “complexa” e “puramente conceptual” alicerçada em duas etapas eleitorais. Uma primeira eleição para uma Assembleia Constituinte que preparasse a redacção e aprovasse uma nova Constituição, seguida de eleições gerais, previsivelmente legislativas e presidenciais. A duração, com uma sobrecarga de actos eleitorais e potencial conflitualidade (entre actores políticos timorenses concorrentes, mas também entre estes e as organizações internacionais presentes no território) do segundo tipo de procedimento levavam BACELAR DE VASCONCELOS a preferir a primeira opção, que melhor garantiria as exigências de legitimação processual e legitimidade material, relacionando as opções constituintes com a “vinculação do texto a uma história, uma cultura e um universo linguístico peculiar”. Em particular pretendia-se promover um amplo debate nacional através do “programa de Educação Cívica”, auscultando as populações nos diferentes distritos timorenses. Entretanto, o decurso do tempo e o adiamento do “Programa para a Educação Cívica” levaram ao abandono desta opção, a dado momento pacífica entre os diferentes actores internacionais e locais, mas que ia perdendo adeptos, nomeadamente entre os membros do Conselho Nacional.

Assim, no final de 2000, foram iniciados os preparativos para a eleição da Assembleia Constituinte. Adoptou-se um sistema eleitoral misto, com um círculo plurinominal único para todo o território, com base proporcional, que elegeu 75 deputados, mais treze círculos uninominais, de acordo com os actuais distritos, de base maioritária e limitados aos aí residentes¹⁴. O quadro legislativo para as eleições foi definido pelo UNTAET/2001/REG/1. A

¹⁴ Os resultados eleitorais para a Assembleia Constituinte lançaram dúvidas quanto à adequação do regime eleitoral, mas potencial opção pelo método d’Hondt nas eleições para a Assembleia Constituinte poderia ter como resultado ainda maior concentração.

Assembleia Constituinte foi assim composta por 88 membros¹⁵. A posição dominante da FRETILIN na Assembleia Constituinte foi igualmente relevante com o exercício da possibilidade aberta pelo art. 6.º do Regulamento da UNTAET regulador do acto eleitoral, que antecipava já a possível conversão da Assembleia Constituinte em Assembleia Legislativa ordinária, para fazer face a constrangimentos económicos existentes. Assim, pelo art. 167.º da CRDTL, a Assembleia Constituinte arrogou-se poderes de Assembleia Legislativa ordinária. Como previsto, seguiram-se as eleições presidenciais, nas quais foi eleito o primeiro Presidente da nova República Democrática de Timor-Leste.

3.2. O Sistema de Governo na CRDTL

O texto original da Constituição apresentava, conforme se constata dos trabalhos preparatórios, um pendor mais parlamentarista do que a prática constitucional veio reconhecer. Aliás, um projecto presidencialista atípico sem possibilidade de dissolução do PN, de autoria de JORGE MIRANDA, mas apresentado na assembleia Constituinte pelo PSD de Mário Carrascalão foi recusado, tendo sido apenas aproveitadas disposições avulsas, algumas delas de difícil compatibilização com o demais texto que, em larga medida, segue a original proposta da FRETILIN¹⁶. No projecto constitucional original da FRETILIN, o próprio Governo não detinha qualquer competência legislativa, tendo o art. 115.º, n.º 3 da Constituição sido introduzido por iniciativa do PSD.

JOSÉ CARLOS ADÃO dá conta de como, no respeitante ao Governo, as soluções encontradas correspondem, na sua maioria, àquelas apresentadas pela FRETILIN, apesar de a inclusão do artigo 110.º, *solicitação de voto de*

¹⁵ Tendo os resultados eleitorais atribuído à FRETILIN 55 mandatos (57, 37%) e para os restantes partidos, respectivamente, Partido Democrático (PD) 7 (8.72%); Partido Social Democrata (PSD) 6 (8.18%); Associação Social-Democrata Timorense (ASDT) 6 (7.84%); União Democrática Timorense (UDT) 2 (2.36%); Partido Socialista do Timor (PST) 1 (1.78%). Os restantes partidos repartiram os mandatos de 13.76% da seguinte forma: Partido Democrata Cristão 2, Klibur Oan Timor Asuwain 2, Partido Nacionalista Timorense 2, Partido Democrata-Cristão de Timor 1, Partido do Povo de Timor 2, Partido Socialista de Timor 1, Partido Liberal 1, Independentes 1.

¹⁶ Adão, José Carlos Guerreiro (2009): páginas 123 e ss..

confiança e do artigo 111.º, *moções de censura*, ser atribuída ao projecto apresentado pelo PSD. Os artigos 112.º (*Demissão do Governo*) e 113.º (*Responsabilidade criminal dos membros do Governo*) foram apresentados pela FRETILIN e constam no seu projecto inicial, sendo realçado pelo Autor diferente construção, do art. 112.º, n.º 2 nos projectos do PSD e da FRETILIN¹⁷:

O Presidente da República Democrática de Timor-Leste ocupa o espaço tradicionalmente reservado ao PR nos sistemas de governo semipresidencial, com a natureza, nos termos do art. 67.º da Constituição de “órgão de soberania”¹⁸. Nos termos do art. 74.º da Constituição: “1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas. 2. O Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas.”.

O Presidente da República é, pois, um órgão de soberania muito peculiar, exercendo funções decisivas nos momentos mais decisivos da vida política da Comunidade, mas resguardado, protegido da luta política (e político-partidária) quotidiana, que é deixada aos partidos, em especial, representados no Parlamento Nacional e no Governo.

¹⁷ “Projecto da FRETILIN: Artigo 89.º

2. O Presidente da República só pode demitir o Primeiro-Ministro nos casos previstos no número anterior e quando se mostre necessário para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas. Projecto do PSD: Artigo 144.º

3. O Presidente da República pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições, ouvido o Conselho de Estado.” (Adão, José Carlos Guerreiro (2009): página 193).

¹⁸ O Presidente da República é o órgão de soberania, cuja acção é apoiada pela pessoa colectiva de direito público “Presidência da República”, nos termos da Lei n.º 3/2011, de 1 de Junho, alterada pela Lei No 1 /2014 de 29 de Janeiro (Lei Orgânica da Presidência da República). Apesar de não constar da reserva legislativa do Parlamento Nacional, a dignidade do cargo presidencial, a protecção da sua autonomia no quadro do princípio da separação de poderes aconselha que a orgânica da Presidência da República, mesmo que integrada na administração indirecta do Estado. Afastada está, assim, a previsão do art. 115.º, n.º 3 da Constituição.

Como na matriz básica do semipresidencial, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e directo e convive com um Parlamento também eleito por sufrágio universal e directo. Assim, nos termos do *art. 76.º*: “1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, livre, directo, secreto e pessoal. 2. A eleição do Presidente da República faz-se pelo sistema de maioria dos votos validamente expressos, excluídos os votos em branco. 3. Se nenhum dos candidatos obtiver mais de metade dos votos, proceder-se-á a segunda volta, no trigésimo dia subsequente ao da primeira votação. 4. À segunda volta concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura.”. São bastante restritivos os requisitos previstos no *art. 75.º* da Constituição para a elegibilidade do PR apenas podem ser candidatos a Presidente da República os cidadãos a) com cidadania timorense originária; b) com idade igual ou superior a 35 anos; c) Estejam no pleno uso das suas capacidades; d) Tenham sido propostos por um mínimo de cinco mil cidadãos eleitores.

A posição constitucional do PR no controlo da acção dos demais órgãos de soberania é temperada pela previsão muito especial da responsabilidade criminal do Presidente pelo exercício e fora do exercício das suas funções no *art. 79.º* da CRDTL. A regra do *art. 79.º*, n.º 1 da CRDTL estabelece que “o Presidente da República goza de imunidade no exercício das suas funções”. No entanto, nos termos do n.º 2, estabelece-se que o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por “*crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais*”, quer “*pelos crimes estranhos ao exercício das suas funções*”. A condenação do PR determina, nos termos ainda do *art. 79.º*, n.º 5 e 6 respectivamente, a sua destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição, sendo que nos crimes estranhos ao exercício das suas funções verifica-se a destituição do cargo apenas em caso de condenação em pena de prisão efectiva. A iniciativa do processo cabe ao Parlamento Nacional, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços de todos os Deputados. O regime assim previsto, ao consagrar a possibilidade de destituição do PR, para lá dos “*crimes no exercício das suas funções*” por

“*violação clara e grave das suas obrigações constitucionais*”, segundo iniciativa do Parlamento, aproxima-se do regime de *impeachment* típico de regimes presidencialistas, de forma bem diferente do previsto na generalidade dos sistemas de governo semipresidencialista. O regime actual de efectivação da responsabilidade do Presidente da República procede, pois, a um “reequilíbrio”¹⁹ dos poderes separados na Constituição que pode, no entanto, revelar-se contrário aos interesses de estabilidade e normal funcionamento das instituições democráticas, por misturar o controlo jurídico, do Tribunal de Recurso, e político, pela iniciativa do Parlamento Nacional, que deixa este sistema de efectivação da Responsabilidade presidencial nas mãos de maiorias partidárias contingentes, mais do que defendendo a constitucionalidade da sua actuação, e, assim, potencialmente arrastando o Chefe de Estado para a luta política quotidiana, mais do que protegendo-o como neutral “decisor da excepção”. Esta seria mais uma das peculiaridades do sistema de Governo Timorense a merecer renovada atenção constituinte.

3.3. Poderes do Presidente da República

As especificidades dos poderes do PR colocam o semipresidencialismo timorense numa posição particular entre as diferentes variantes dos sistemas de Governo semipresidencial.

O Presidente da República Democrática de Timor-Leste não é um Presidente executivo, como nos sistemas de governo presidencialista, nem um Presidente com os poderes limitados à representação externa do Estado ou protocolares, como a figura da “Rainha de Inglaterra”, nos sistemas de Governo parlamentares. O PRDTL tem poderes próprios de conformação política, que o Tribunal de Recurso, na sua jurisprudência constitucional, até caracteriza de “*poderes de ‘ingerência’ na área executiva, tendo mesmo alguns poderes próprios do executivo em exclusividade*”²⁰.

¹⁹ Bacelar Vasconcelos, Pedro, e Sousa da Cunha, Ricardo (2009): página 248.

²⁰ Tribunal de Recurso, Acórdão de 14 de Junho de 2010, Proc. 24/CO/ /10/TR, página 81.

A condução política dos destinos do Estado compete, em especial, ao Governo, nos termos do art. 103.º da Constituição, que é também o órgão superior da Administração Pública, pela qual é exercida o essencial da função executiva. Da mesma forma, é o Governo e o PN que exercem a função legislativa dos termos do art. 95.º e do art. 115.º, n.º 3, ambos da Constituição. O Presidente não exerce, em sentido estrito poderes executivos ou legislativos. No entanto, o *princípio da separação de poderes* impõe as intrincadas relações de interdependência entre os órgãos de soberania, que colocam o PR no centro do exercício de funções políticas e legislativa.

Além do disposto no art. 74.º da Constituição na definição do papel do Presidente da República como “Chefe do Estado” e “Comandante Supremo das Forças Armadas”, a Constituição distingue os poderes do Presidente da República. Expressamente, refere-se:

- a) no art. 85.º, aos “Poderes Próprios” do PR,
- b) no art. 86.º aos “Poderes quanto a outros órgãos” e
- c) no art. 87.º ainda se estabelecem as suas “Competências nas relações internacionais”.

Esta organização dos poderes do Presidente não é clara, uma vez que junta “poderes próprios” e “poderes quanto a outros órgãos” nos diferentes artigos da Constituição. Na previsão dos “poderes próprios” do PR incluem-se poderes que são “quanto a outros órgãos”, como o “nomear e empossar o Primeiro-Ministro (...)” (art. 85.º d)), e os “poderes quanto a outros órgãos”, não deixam de ser “poderes próprios” do Presidente da República.

Mais interessante, no entanto, é organizar os poderes do Presidente da República segundo a sua natureza de forma a doutrinal e pedagogicamente melhor caracterizar a figura do Presidente da República. Os 1) *poderes de conformação política* podem dividir-se em 1.1) *poderes executivos*, segundo a caracterização do Tribunal de Recurso, referindo-se aos poderes em exclusivo atribuídos pela Constituição ao PR para a condução política dos destinos do Estado, dos 1.2) *poderes de controlo* da actuação dos demais órgãos de

soberania, em especial, do Governo e do Parlamento Nacional. Ambos se distinguem dos 2) *poderes de exteriorização política*, que se concretiza em diferentes dimensões, nomeadamente na possibilidade de dirigir mensagens ao povo e ao Parlamento Nacional, nos termos do art. 85.º e) da CRDTL. Mesmo a exteriorização política tem consequências de conformação política, os poderes de controlo incluem poderes executivos, entre outras confusões conceptuais.

O equilíbrio do sistema de governo depende de vários eixos de relações recíprocas, nem sempre bem resolvidos na previsão textual ou na prática na realização Constituição. Um dos exemplos desse equilíbrio de poder, que ainda não mereceu essa atenção da prática constitucional, prende-se com o obscuro regime da superação parlamentar do veto presidencial, previsto no art. 88.º da Constituição, cujo n.º 2 exige a maioria absoluta dos votos dos Deputados em efectividade de funções, enquanto o n.º 3 exige uma maioria qualificada de dois terços para a confirmação das matérias previstas no art. 95.º da Constituição. Ora, este art. 95.º é o único que se refere à competência legislativa do Parlamento Nacional, mas não pode ser interpretado como sujeitando toda a competência legislativa do PN a uma confirmação por dois terços dos deputados na superação do veto presidencial, uma vez que esta seria uma solução desequilibrada do sistema de governo semipresidencial, mais ainda na sua dimensão parlamentarista-presidencialista. Este seria um excesso presidencialista que o legislador constituinte não quis certamente e que não é compatível com a caracterização parlamentar-presidencial do sistema de governo, não se verificando em outros ordenamentos jurídicos comparados²¹. Sem prejuízo da necessidade de um melhor esclarecimento das matérias sujeitas a cada uma das maiorias na superação parlamentar do

²¹ No regime semipresidencial da Constituição da República Portuguesa, nos termos do art. 136.º, n.º 3, carecem de ser confirmados por maioria de dois terços, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, os “decretos que revistam a forma de lei orgânica, bem como dos que respeitem às seguintes matérias: a) Relações externas; b) Limites entre o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; c) Regulamentação dos actos eleitorais previstos na Constituição, que não revista a forma de lei orgânica.”.

veto presidencialista, considerando a amplitude da previsão que consta do art. 95.º, excluídas estão aquelas matérias que aí não se encontram previstas como a criação de impostos, prevista no art. 144.º, n.º 2 da Constituição, ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado, previsto no art. 145.º.

Os poderes do PR na condução política dos destinos do Estado são especialmente relevantes nos momentos mais decisivos para a sobrevivência do Estado. São exemplos paradigmáticos os poderes *executivos* que lhe estão conferidos na “*declaração de guerra*” e “*do Estado de sítio*”, nos termos do art. 85.º g) e h) da CRDTL. Ainda que condicionados à audição prévia de outros órgãos (que não só órgãos de soberania), a decisão final compete ao PR, colocando-o no centro da condução política do Estado em momentos de grave crise institucional e que afectem o regular funcionamento das instituições democráticas. É a Constituição que regula as modalidades da sua própria suspensão, atribuindo um papel decisivo ao PR. A declaração do estado de sítio e do estado de emergência é competência do Presidente da República, ouvidos o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança (CSDS) e mediante autorização do Parlamento Nacional, nos termos do art. 85.º, alínea g), da Constituição. A decisão do PR segue a forma de Decreto Presidencial, ao passo que a autorização parlamentar segue a forma de Lei, nos termos do art. 120.º do Regimento do Parlamento Nacional, segundo um processo legislativo especial. Coube ao Parlamento Nacional aprovar a Lei que regula o regime do estado de sítio e do estado de emergência, pela Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro, nos termos do art. 95.º, n.º 2, alínea n), da Constituição, por ocasião da primeira declaração de estado de sítio, na sequência do atentado ao Presidente da República Ramos-Horta e ao Primeiro-Ministro Xanana Gusmão.

4. A prática constitucional do sistema de governo semipresidencial timorense

O sistema de governo semipresidencial tem evoluído face à sua formulação original, com interessantes casos de estudo. À partida, o sistema

de governo semipresidencial timorense evidencia potencialidades de inclusão da diferença feita alteridade nos procedimentos públicos de decisão política, assim, mais “sensíveis” à inclusão da diferença, especialmente sensíveis em processos de transição democrática pós-conflito²², uma vez que permite o reconhecimento ao funcionamento do sistema de governo por diferentes instâncias de participação, sempre mais “sensíveis” à inclusão minoritária do que aquelas dependentes apenas da formação de uma única maioria e temperam potenciais excessos maioritários. A dupla responsabilização do Governo, face ao Parlamento Nacional e ao Presidente da República, enuncia com mais clareza os limites dos potenciais excessos executivos maioritários da *autonomia do governo*. Ainda que este controlo democrático caiba também ao parlamento Nacional como órgão democrático representativo, por excelência, a verdade é que, o controlo dos supracitados potenciais excessos de *maiorização* não pode ser, exclusivamente, entregue à maioria parlamentar que suporta o Governo - menos ainda em situações de maioria parlamentar de um partido ou coligação. Neste equilíbrio interdependente os poderes do Presidente da República permitem-se, pois, corrigir eventuais derivas maioritárias. O exercício suprapartidário dos poderes do Presidente da República, no sentido de assegurar o “regular funcionamento das instituições democráticas” (art. 74.º CRDTL), tenderá a permitir uma mais perfeita participação nos processos públicos de decisão, nomeadamente, no exercício dos poderes constitucionais de *controlo* que lhe estão conferidos, por exemplo, através da figura do veto presidencial. No mesmo sentido aponta a responsabilidade do Parlamento Nacional perante o Presidente, controlo exercido por via da figura da dissolução do Parlamento (art. 86.º f) da CRDTL), não se podendo, ainda, diminuir os *poderes de direcção política* (mitigados, é verdade, uma vez que a direcção política cabe em primeira instância ao Governo), nomeadamente através dos *poderes de exteriorização política*.

Desta especial posição solitária do Presidente da República é a de que a interpretação constitucional nunca é “neutra”, menos ainda o é a interpretação

²² Sousa da Cunha, Ricardo (2010): página 328 e ss.

do Presidente da República. Esta é uma posição remanescente dos “poderes prerrogativos” que John Locke atribuía ao Chefe de Estado, comprometida pelo exercício dos seus poderes constitucionais, que marca profundamente a “interpretação estratégica” do semipresidencialismo timorense. Naturalmente, nenhuma destas interpretações é neutra, enquadrada que está pelo exercício das funções constitucionais do PR, colocando-se qualquer esforço argumentativo entre os tópicos comprometidos referidos, imposto neste espaço aberto à interpretação constitucional. Independentemente da solução preferida, nos momentos em que se afasta do espaço constitucional “vinculado”, a figura do PR presente na CRDTL, assim como no sistema de governo semipresidencial em diversos espaços da lusofonia, revela a solidão da decisão Presidencial, cuja posição como “decisor da excepção” aponta para uma dimensão inescapável do Chefe de Estado soberano que o aproxima da versão democrática do “soberano decisor da excepção” constitucional (CARL SCHMITT). Nos casos aqui relatados, a intervenção na defesa articulada do “regular funcionamento” de “instituições democráticas” pode implicar um juízo de prognose, entre os dois termos da equação, constitucionalmente atribuído ao Presidente da República, como único órgão de soberania unipessoal, legitimado por sufrágio universal e directo.

A particular configuração do sistema de governo tem sido testada pela particularidade dos desafios que lhe têm sido colocadas, como pela específica configuração positiva constitucional e até pelas idiossincrasias dos seus titulares.

O sistema de governo que procurava acomodar, em 2002, o partido FRETILIN no Governo e o líder carismático Xanana Gusmão na Presidência da República entrou em crise em 2006, com o escalar de uma crise dentro das forças de segurança para uma mais grave crise social. Na ocasião questionava-se os poderes do Presidente da República na demissão do Governo e na dissolução do Parlamento Nacional. Apesar da equívoca formulação do art. 112.º n.º 1 e n.º 2, fruto da referida origem nos trabalhos preparatórios da CRDTL, os requisitos de demissão do Primeiro-Ministro, no

n.º 2, não podem ser mais estritos do que aqueles exigidos para a demissão do Governo, no n.º 1, pelo que a insistência presidencial na apresentação do pedido de demissão do Primeiro-Ministro terá tido razões meramente políticas. A natureza taxativa dos requisitos para a dissolução do Parlamento Nacional, no art. 86.º f) da CRDTL já aponta noutra sentido relativamente à possibilidade de dissolver o PN e convocar novas eleições legislativas. Em qualquer caso, o Presidente Xanana Gusmão, na ocasião, por razões, certamente, que não são estritamente jurídico-constitucionais, exerceu considerável contenção na leitura dos poderes presidenciais não os estendendo sequer ao limite da previsão constitucional.

Logo em 2007, os poderes do Presidente da República voltaram a ser colocados em causa na nomeação do Primeiro-Ministro indigitado pelo “partido mais votado” e pela “aliança de partidos com maioria parlamentar”, que na ocasião não coincidiam – nas eleições legislativas de 2007, a FRETILIN foi o partido mais votado, enquanto a aliança com maioria parlamentar, que congregava todos os demais partidos com assento parlamentar, se juntou e indigitou Xanana Gusmão. Ao Presidente da República Ramos-Horta colocava-se a questão de saber da absoluta alternatividade ou da prioridade na ordem constitucional da previsão entre “partido mais votado ou aliança com maioria parlamentar” (art. 106.º, n.º 1), dificultada pela divergência literal do art. 85.º d) que apenas se refere a “partido ou aliança com maioria parlamentar”. O Presidente Ramos-Horta procedeu a uma leitura maximalista dos seus poderes, lendo a absoluta alternatividade da previsão do art. 85.º d) e do art. 106.º, n.º 1, ambos da Constituição, tendo optado por nomear o Primeiro-Ministro indigitado pela aliança de partidos mais votados, em sentido divergente daquele que, em sistema de Governo comparável, na Constituição da República Portuguesa, fez o Presidente Cavaco Silva em 2015, e, em larga medida, em sentido divergente da leitura do Presidente Francisco Guterres Lú-Olo em 2018.

Exemplo de actuação institucional actualizada foi a actuação dos órgãos de soberania na solução da crise de 2008, em que o estado de sítio foi,

pela primeira vez, declarado sem que houvesse Lei que cumprisse a previsão constitucional do art. 25.º, relativamente aos estados de excepção constitucional. Não se encontrava em vigor a Lei n.º 3/2008, de Fevereiro, aquando dos atentados do dia 11 de Fevereiro de 2008, contra o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, pelo que coube à Lei n.º 1/2008, de 11 de Fevereiro, autorizar o PR a declarar o estado de sítio, o que aconteceu pelo Decreto do PR n.º 43/ 008, de 11 de Fevereiro (do PR interino, no caso o Presidente do PN, em exercício, considerando a impossibilidade física do Presidente da República Horta, ferido nos eventos desse dia e da ausência do Presidente do Parlamento)²³.

O exercício dos poderes presidenciais de nomeação de outros órgãos, do CEMGFA, em 2016, e do Presidente do Tribunal de Recurso e do Procurador-Geral da República, em 2017, na falta de adequada previsão constitucional, suscitaram vários equívocos na relação entre os órgãos de soberania, com a impugnação, sem sucesso, por parte do PM de actos do Presidente da República, ameaças públicas de exercício da responsabilidade do Presidente da República pelo exercício das suas funções e Resoluções do PN sobre as modalidades de exercício dos poderes do PR²⁴.

Em 2017 e 2018, os limites dos poderes presidenciais foram questionados de forma inovadora contrariando os anteriores precedentes: o Presidente da República nomeou o Primeiro-Ministro indigitado pelo partido minoritário, o que aconteceu pela primeira vez contrariamente à solução dada em 2007, e recusou-se a controlar a acção do Governo, em especial do Primeiro-Ministro, nos termos do art. 106.º, n.º 1 da Constituição, contrariando a solução da crise de 2006, preferindo a dissolução parlamentar, já em Janeiro de 2018, logo que se esgotou o prazo de seis meses previsto no art. 100.º da

²³ AAVV (2011): página 103.

²⁴ Resolução do Parlamento Nacional n.º 8/2017, de 17 de Maio, Recusa de Ratificação da Nomeação do Dr. Deolindo dos Santos para o Cargo de Presidente do Tribunal de Recurso, e Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2017, de 17 de Maio, Pedido de Exoneração Imediata do Procurador-Geral da República, Dr. José da Costa Ximenes, por não Reunir Condições Objetivas para a Nomeação para o Cargo.

CRDTL, apesar de existir uma maioria parlamentar disposta a Governar, que foi confirmada nas eleições de Maio de 2018. Apesar de nenhuma das condições previstas no art. 86.º f) da Constituição se encontrar cumprida, o Presidente da República preferiu uma leitura extensiva dos poderes presidenciais que ultrapassa os obstáculos levantados pela taxatividade constitucional, em termos que a muito exígua fundamentação do Decreto do Presidente da República n.º 5/2018, de 26 de Janeiro, não permite plenamente aquilatar, mas que não encontra qualquer indício literal no texto da Constituição que permita construir um catálogo exemplificativo de todos ou de alguns dos requisitos formais, temporais e materiais de dissolução parlamentar pelo Presidente da República.

5. Conclusão

Estas “crises” na interpretação dos poderes presidenciais parecem, tal como foi a opção por este sistema de Governo, mais o resultado das especificidades locais do que o resultado dos riscos apontados ao sistema de governo semipresidencial de lideranças bicéfalas que potenciariam o conflito entre Presidente da República e Governo. Mais do que questionar a opção por um sistema de Governo semipresidencial, importa aproveitar todas as suas virtualidades inclusivas, potenciando uma correcta positivação constitucional, que ainda carece de aperfeiçoamento. Por esta razão, mais do que repensar a opção constituinte pelo sistema de governo semipresidencial parece justificar-se reequacionar a sua configuração actual, em particular clarificando a previsão e alcance dos poderes presidenciais e as suas consequências.

Importa clarificar, constitucionalmente, como se viu, os termos de demissão do Governo e de dissolução do PN. A formulação constitucional literal é, em ambos os casos, infeliz, equívoca e até contraditórios em alguns casos, merecendo renovada atenção. Da mesma forma, a limitação dos casos de dissolução do PN habilita uma interpretação que imponha ao PR o ónus de demissão do Governo e conseqüente impossibilidade de formação do Governo para admitir a dissolução parlamentar, em sentido claramente

contrário aos interesses da estabilidade e do regular funcionamento das instituições democráticas. Impõe certamente sempre a fundamentação da decisão, em termos que o Decreto do Presidente da República n.º 5/2018, de 26 de Janeiro, não permite plenamente aquilatar. Ora, a inimpugnabilidade judicial dos actos políticos do Presidente da República, como defendeu o Tribunal de Recurso, aumenta ainda mais o potencial para arrastar o exercício dos poderes presidenciais para o palco quotidiano das opções político-partidárias, não resguardando a figura do Chefe de Estado como procura a formulação tradicional do sistema de Governo semipresidencial. Em particular, abre-se a discussão sobre os mecanismos de garantia da responsabilidade política do Presidente da República, noutros ordenamentos jurídicos deixada à consideração do próprio Presidente, no regime da CRDTL reforçado pelo regime do art. 79.º para a efectivação da responsabilidade presidencial.

Na defesa da independência da função jurisdicional, garantida pelo art. 118.º e ss. da Constituição, há que esclarecer, constitucional e legalmente, as modalidades de intervenção de cada um dos titulares dos órgãos de soberania no exercício dos poderes constitucionais, como, por exemplo, do Presidente do Tribunal de Recurso e do Procurador Geral da República, bem como disciplinar o processo constitucional. O mesmo se passa quanto ao regime de nomeação das chefias militares, em especial, das suas lideranças e aplicação da previsão legal já em vigor. A eliminação ou reconfiguração do equívoco regime de efectivação de responsabilidade do Presidente da República, no art. 79.º da Constituição, diminuiria consideravelmente o potencial de conflito do exercício destas competências perante estas omissões constitucionais e legais.

O risco é que, enquanto tal intervenção constituinte não tome lugar, os equívocos na interpretação dos poderes presidenciais tenham consequências irreparáveis para o sistema de Governo semipresidencial ou para os seus intérpretes. Em particular, a *maximalização unilateral* dos poderes presidenciais pode ter um efeito contraproducente, como já se viu noutros espaços jurídico-políticos comparados. Uma leitura dos poderes presidências além do texto

constitucional isolada, nomeadamente em momentos de excepção, pode ter como efeito não previsto uma opção constituinte diversa no momento de revisão constitucional²⁵. É fundamental procurar, na economia interna da Constituição da RDTL, as soluções mais equilibradas para o seu funcionamento óptimo, em especial, esclarecendo algumas das questões menos claras, até, em termos de formulação literal²⁶. No entanto, é no espaço de conformação política que as questões de maior melindre se podem colocar, como seja na dupla dependência do Governo perante o Presidente da República e o Parlamento no art. 107.º da Constituição, aliás, como sucedeu em Portugal com a revisão constitucional de 1982.

Nem é difícil compreender que esta seja a reacção dos partidos com assento parlamentar, únicos titulares do poder de revisão constitucional, na reacção ao “convite” da leitura maximalista dos poderes de um Presidente que não a pode vetar, apesar de na CRDTL subsistir também o recurso, indesejável, à figura da responsabilização do Presidente da República por violação das suas obrigações constitucionais, prevista no art. 87.º da Constituição. No mesmo sentido também aponta a recusa do Tribunal de Recurso em conhecer os pedidos de impugnação dos actos do Presidente da República, que deixa aos demais actores do sistema de governo semipresidencial pouca margem de manobra na relação com o Presidente da República. A admitir-se a insindicabilidade de todas as decisões do Presidente

²⁵ Assim aconteceu na revisão constitucional da CRP de 1982 em que os partidos com assento constitucional limitaram os poderes presidenciais depois da leitura maximalista do Presidente Ramalho Eanes com a normação dos “Governos de iniciativa presidencial”. Sobre a, mais recente, reacção, em especial, jurisprudencial e do congresso, à leitura maximalista dos poderes do Presidente dos EUA, no período pós 11 de Setembro, durante o qual uma série de ordens executivas pretenderam determinar unilateralmente a prevenção e repressão do terrorismo *vide* Jack Landman Goldsmith (2007).

²⁶ Sobre os equívocos suscitados a propósito da possibilidade de demissão do Primeiro-Ministro e do Governo, nos termos do art. 112.º, n.º 1 e n.º 2 da CRDTL, pelo uso da conjunção disjuntiva “ou”, *vide* Ricardo Sousa da Cunha (2009): páginas 99 e ss..

da República²⁷, e na falta de outro caminho, os titulares do poder de revisão constitucional sempre terão este último recurso ao seu dispor. Entre as possibilidades aqui discutidas para o reequilíbrio do sistema de governo semipresidencial, compreende-se, pois, a leitura cautelosa dos poderes do Presidente da República, na maioria dos casos referidos, apesar dos riscos abertos recentemente, cujos plenos desenvolvimentos se encontram ainda pendentes.

²⁷ O Tribunal de Recurso recusou no Acórdão n.º 04/CONST/2018/TR, de 24 de Abril de 2018, conhecer da constitucionalidade deste Decreto do Presidente da República n.º 05/2018, de 26 de Janeiro, por se tratar de um “acto político” seguindo a jurisprudência já estabelecida no Acórdão n.º 1/Recurso Contencioso/Cível/2016/TR, de 2 de Março de 2016. Apesar de este aresto merecer melhor atenção, pode-se adiantar que a natureza política do acto mereceria maior indagação considerando a lição de Miranda, Jorge (2017): página 196 e ss., máxime página 200 e ss., desenvolvida por Bacelar Gouveia, Jorge (2007): página 141 e ss..

Bibliografia citada:

AAVV, (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: CII-DH, Universidade do Minho, página 103.

Adão, José Carlos Guerreiro, (2009). *A Formação da Constituição de Timor-Leste*, Dissertação apresentada para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política - Programa de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais- Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

Bacelar Gouveia, Jorge, (2007). *A Dissolução da Assembleia da República – Uma nova perspectiva da dogmática do Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, página 141 e ss..

Bacelar Vasconcelos, Pedro, e, Sousa da Cunha, Ricardo, (2009). “Semipresidencialismo em Timor: Um Equilíbrio Institucional Dinâmico Num Contexto Crítico” in Marina Lobo e Octavio Amorim Neto, *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, 1. ed. Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, página 231 a 260.

Duverger, Maurice (1978). *Échec au Roi*. Paris: Albin Michel.

Elgie, Robert (2007). “What is semi-presidentialism and where is it found”, in Robert Elgie e Sophia Moestrup [Coord.], *Semi-presidentialism outside Europe, a comparative study*. Nova Iorque, Londres: Routledge, página 1 e seguintes.

Goldsmith, Jack Landman (2007). *The Terror Presidency: Law and Judgement Inside the Bush Administration*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company.

Gomes Canotilho, J. J., e, Moreira, Vital (1991). *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora.

Gomes Canotilho, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.

Lobo, Marina, e Neto, Octavio Amorim (2009). *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, 1. ed.. Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Miranda, Jorge, e Pereira da Silva, Jorge (2006) *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Principia.

Miranda, Jorge, (2017) *Fiscalização da Constitucionalidade*. Coimbra. Almedina.

Reis Novais, Jorge (2007) “Semipresidencialismo – Teoria do sistema de governo semipresidencialista”, Vol. I. Coimbra: Almedina.

Robert Elgie e Sophia Moestrup [Coord.] (2007). *Semi-presidentialism outside Europe, a comparative study*. Nova Iorque, Londres: Routledge.

Sartori, Giovanni (2007). *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press.

Shoesmith, Dennis, (March/April 2003). *Timor-Leste - Divided Leadership in a Semi-Presidential System, Asian Survey*, Vol. XLIII, n.º 2, página 231 e seguintes.

Sousa da Cunha, Ricardo (2010). “A Alteridade na prática Constitucional Timorense” in Michael Leach, Nuno Canas Mendes, Antero B. da Silva, Alarico da Costa Ximenes e Bob Boughton, Hawthorn *Hatene kona ba/ Compreender/ Understanding/ Mengerti Timor-Leste*, Swinburne Press, página 328 e ss..

Sousa da Cunha, Ricardo (2009). “A Prática Constitucional do Semi-presidencialismo Timorense na nomeação Presidencial do Primeiro-Ministro” in *Mais Votado Versus Aliança Para Uma Maioria Parlamentar: Interpretasaun Konstituisaun e Interesses Políticos ba Formasaun IV Governo Konstitusional, Agosto 2007*”, Júlio Tomas Pinto (Org.), Díli, páginas 99 e ss..