

O Parlamento Nacional e a construção do Estado de Timor-Leste

José Carlos Guerreiro Adão¹

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste, no artigo 92º estabelece que *O Parlamento Nacional é o órgão de soberania da República Democrática de Timor-Leste, representativo de todos os cidadãos timorenses com poderes legislativos, de fiscalização e de decisão política*, atribuindo-lhe legislar sobre as questões básicas da política interna e externa do país no artigo 93º, atribuindo também áreas de competência exclusiva como

- a) *As fronteiras da República Democrática de Timor-Leste, nos termos do artigo 4.º;*
- b) *Os limites das águas territoriais e da zona económica exclusiva e os direitos de Timor-Leste à zona contígua e plataforma continental;*
- c) *Símbolos nacionais, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º;*
- d) *Cidadania;*
- e) *Direitos, liberdades e garantias;*
- f) *Estado e capacidade das pessoas e direito da família e das sucessões;*
- g) *A divisão territorial;*
- h) *A lei eleitoral e o regime do referendo;*
- i) *Os partidos e associações políticas;*
- j) *Estatuto dos Deputados;*
- k) *Estatuto dos titulares dos órgãos do Estado;*
- l) *As bases do sistema de ensino;*
- m) *As bases do sistema de segurança social e de saúde;*
- n) *A suspensão das garantias constitucionais e a declaração do estado de sítio e do estado de emergência;*
- o) *A política de defesa e segurança;*
- p) *A política fiscal;*
- q) *Regime orçamental.*

E também,

- a) *Ratificar a nomeação do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça e a eleição do Presidente do Tribunal Superior Administrativo, Fiscal e de Contas;*
- b) *Deliberar sobre o relatório de atividades do Governo;*
- c) *Eleger um membro para o Conselho Superior de Magistratura Judicial e o Conselho*

¹ Doutoramento em Teoria Jurídico-Política e Relações Internacionais, Universidade de Évora, Portugal

Superior do Ministério Público;

- d) Deliberar sobre o Plano e o Orçamento do Estado e o respetivo relatório de execução;*
- e) Fiscalizar a execução orçamental do Estado;*
- f) Aprovar e denunciar acordos e ratificar tratados e convenções internacionais;*
- g) Conceder amnistias;*
- h) Dar assentimento à deslocação do Presidente da República em visita de Estado;*
- i) Aprovar revisões à Constituição por maioria de dois terços dos Deputados;*
- j) Autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e estado de emergência;*
- k) Propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de interesse nacional.*

O Parlamento pode, porém, autorizar o Governo a legislar sobre determinadas áreas como:

- a) Definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos;*
- b) Definição do processo civil e criminal;*
- c) Organização judiciária e estatuto dos magistrados;*
- d) Regime geral da função pública, do estatuto dos funcionários e da responsabilidade do Estado;*
- e) Bases gerais da organização da administração pública;*
- f) Sistema monetário;*
- g) Sistema financeiro e bancário;*
- h) Definição das bases de uma política para a defesa do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável;*
- i) Regime geral de radiodifusão, televisão e demais meios de comunicação de massas;*
- j) Serviço militar ou cívico;*
- k) Regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública;*
- l) Meios e formas de intervenção, expropriação, nacionalização e privatização dos meios de produção e solos por motivo de interesse público, bem como critérios de fixação, naqueles casos, de indemnizações.*

Sendo estas as funções do Parlamento Nacional, convém recordar brevemente o processo que levou à elaboração da Constituição e ao papel que a Assembleia Constituinte teve e a sua transformação em Parlamento Nacional.

A Constituição de Timor-Leste foi aprovada a 22 de março de 2002, na então Assembleia Constituinte, que funcionou entre o dia 16 de setembro de 2001 e 22 de março de 2002. Após sete meses de trabalhos, a Constituição do novo Estado estava pronta a vigorar, na data da restauração da independência, a 20 de maio do mesmo ano.

Durante o funcionamento da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, cujo Regimento, foi aprovado a 8 de outubro de 2001, o formato escolhido para a elaboração de um texto constitucional, expresso no artigo 4º, foi o de reunir vários projetos dos partidos políticos relativamente à sistematização do texto constitucional e ao conteúdo global. Houve propostas de sistematização de nove partidos, algumas delas com pontos comuns entre si, como por exemplo a FRETILIN e a ASDT. Outras caracterizam-se pela diferença em relação às restantes, como é o caso das do PPT e das do PD. Mas, cada uma delas refletiu as

visões e prioridades dos partidos em relação à futura Nação Timorense, através do conteúdo das suas propostas.

O KOTA, a FRETILIN, o PSD, o PPT e a UDT apresentaram, além das propostas de sistematização, projetos de Constituição. Os projetos da FRETILIN, PSD e UDT ter-se-ão inspirado no modelo da Constituição Portuguesa, colocando, em primeiro lugar, a pessoa no centro do Estado, como refere Miranda (2000), a propósito desse mesmo projeto. Ao construir uma Nação em que a dignidade da pessoa humana ocupa o artigo primeiro da Constituição transformará o Estado e dotá-lo-á de um forte pendor humanista, como aliás Miranda (2000) referia no seu projeto e à semelhança da Constituição Portuguesa (Miranda 1978, 161).² O conteúdo das restantes propostas assemelhava-se bastante, consagrando os diferentes órgãos de soberania, interdependentes entre si, mas baseados na separação de poderes. A maioria dos projetos dos partidos privilegiava um sistema semipresidencial. A UDT optou por propor um sistema presidencial.

A escolha recaiu sob um sistema semipresidencial, de acordo com o projeto da FRETILIN. Porém, aspetos na sua natureza poderão levar a considerá-lo mais parlamentar do que semipresidencial, como o equilíbrio de poderes que institui entre o Presidente da República e o Parlamento. Os poderes do primeiro parecem ser bastante reduzidos.

O projeto da FRETILIN foi escolhido como base para a elaboração do texto constitucional. Esta escolha estará diretamente relacionada com o número de deputados da FRETILIN na Assembleia Constituinte de Timor-Leste. Deste projeto, com efeitos na Constituição de Timor-Leste aprovada, deve referir-se a designação dada ao país – República Democrática de Timor-Leste - recuperando a herança histórica da mesma república proclamada em 1975, a par da bandeira e do reconhecimento, no texto constitucional, da data da Declaração Unilateral da Independência, a 28 de novembro de 1975.

Apesar de os artigos da Constituição de Timor-Leste serem maioritariamente originários da proposta da FRETILIN, um elevado número provém do projeto do PSD. A este propósito, será interessante verificar a existência de propostas comuns, algumas que sugerem uma clara inspiração no modelo da Constituição Portuguesa.

Em termos de organização da Assembleia Constituinte de Timor-Leste para analisar os projetos e propostas e para elaborar um texto final, o modelo de organização em Comissões Temáticas terá permitido uma detalhada abordagem aos assuntos fundamentais e a consulta a especialistas, nacionais e internacionais, para esclarecimento e aconselhamento dos responsáveis pela elaboração do texto final. Encontra-se paralelo deste modelo naquele utilizado na África do Sul, aquando da formação da sua Constituição em 1996. Os modelos parecem divergir num ponto fundamental. Enquanto na África do Sul foi elaborado um texto constitucional provisório, em Timor-Leste foi aprovado o texto constitucional definitivo, ainda que Jorge Miranda tenha proposto uma fase transitória (Miranda 2000). Estas Comissões entregaram, depois, à Comissão de Sistematização e Harmonização os resultados parciais que foram reunidos e harmonizados em texto, mediante as propostas entregues. Esse processo poderá ter conduzido a alguma celeridade na apresentação do texto.

Ao longo da Assembleia Constituinte foram dados vários outros contributos, entre eles, as propostas vindas de personalidades e de entidades exteriores à Assembleia Constituinte de Timor-Leste. No âmbito das participações exteriores à Assembleia Constituinte de Timor-Leste, considerem-se as ONG, cuja participação se concretizou através de cartas enviadas às Comissões Temáticas, da promoção e realização de debates, de sessões de esclarecimento, bem como da participação nas audições públicas. As ONG mantiveram, igualmente, um acompanhamento estreito de todo o processo, da qual se podem destacar, entre outros, o East Timor Study Group, a Asia Foundation e o Carter Center, na observação eleitoral e em todo o processo.

De igual modo, a participação das populações acompanhou todo o processo, de forma mais ou menos interveniente e em fases diferentes. A primeira dessas participações decorreu no período anterior à eleição da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, concretizada na eleição dos representantes à Assembleia Constituinte de Timor-Leste e em consultas constitucionais promovidas pela UNTAET.

² Cf. Miranda, Jorge. (1978). *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa: Livraria Petrony, acerca da estrutura da Constituição Portuguesa, à semelhança da timorense.

Durante o período de vigência da Assembleia Constituinte de Timor-Leste, verifica-se a possibilidade dada às populações para poderem assistir aos trabalhos e partilharem as suas sugestões com os deputados e, ainda, através de debates e sessões de esclarecimento realizadas pelas ONG e outras entidades internacionais. No período final e após a aprovação na globalidade do texto constitucional, as populações voltaram a pronunciar-se diretamente nas consultas distritais sobre o texto que tinha sido aprovado. Essas consultas terão consistido mais numa socialização do texto constitucional do que numa avaliação e apresentação de contributos ao texto apresentado. Ainda assim, o número de sugestões recolhidas foi bastante elevado.

Estas consultas revelam duas vertentes. Por um lado, as populações apontaram sobretudo sugestões acerca de aspetos sociais, do quotidiano ou intrinsecamente relacionados com a identidade nacional. Por outro lado, as suas sugestões apresentaram um carácter bastante mais conservador do que o próprio texto, quer em termos sociais, quer em termos religiosos. O artigo 77º da Constituição de Timor-Leste é o caso mais evidente a este respeito, em que o Presidente da República passou a invocar Deus no juramento, na sua tomada de posse, conforme sugerido. Esta sugestão foi praticamente unânime em todos os distritos. Ao contrário das primeiras consultas, nestas últimas foram os próprios deputados que se organizaram em comissões e percorreram os distritos, apresentando o texto constitucional produzido e recolhendo sugestões acerca dele.

Tidas em conta as sugestões da sociedade civil e feitas as alterações aprovadas em plenário, o texto foi a votação final. Foi aprovado com setenta e dois votos a favor, catorze contra, uma abstenção e uma ausência. Foi assinado a 22 de março de 2002, pelos oitenta e oito deputados (Garrison 2005).

Porém, alguns artigos geraram uma profunda discussão, onde sobressai o artigo 167º sobre a transformação da Assembleia Constituinte de Timor-Leste em Parlamento Nacional, rejeitada por personalidades como Xanana Gusmão e pelos partidos minoritários que viram nesta passagem a continuação da FRETILIN com a maioria parlamentar.

Assim começou a funcionar o Parlamento Nacional, após a independência de Timor-Leste, com a transição, a partir de 20 de maio de 2002. O primeiro Presidente do Parlamento Nacional continuou a ser Francisco Guterres, tendo continuado durante toda a Iª Legislatura. Também o número de deputados se manteve em 87, dado que a Constituição previa que passaria, na IIª Legislatura a um número situado entre 52 e 65, que acabou por ser de 65 deputados. Em termos de mandatos, o Parlamento ficou dividido da seguinte forma; ASDT – 6, Fretilin – 54, Independente – 1, KOTA – 2, PD – 7, PDC – 2, PL – 1, PNT – 2, PPT – 2, PSD – 6, PST – 1, UDC/PDC – 1, UDT – 1.

Nesta Iª Legislatura, o Parlamento Nacional contava com uma organização administrativa substancialmente diferente daquela que apresenta hoje, criada pela Lei Orgânica do Parlamento Nacional, Lei 4/2002, de 10 de julho de 2002, tendo a organização e administração parlamentar sido alterada em 24 de dezembro de 2008, através da lei 15/2008 – Lei de Organização e Funcionamento da Administração Parlamentar. A Lei Orgânica 4/2002 estabelecia o seguinte:

A presente lei é ditada pela necessidade de dotar o Parlamento Nacional de serviços de apoio, indispensáveis à prossecução das suas competências próprias e ao desenvolvimento da atividade parlamentar quotidiana.

Tendo em conta diversas circunstâncias factuais derivadas da situação particular de Timor-Leste, designadamente as dificuldades financeiras e a falta de recursos humanos qualificados, optou-se por se criar uma organização leve e funcional, com apenas um diretor, um diretor-adjunto e quatro departamentos subordinados, sujeitos à supervisão e tutela do Diretor e, em última instância, do Presidente do Parlamento Nacional.

A estrutura orgânica, designada por Secretariado, pode ser alterada por despacho do Presidente, se houver necessidade de reorganizar os serviços.

Os quatro serviços inicialmente criados, constantes do organograma anexo à presente lei, têm as seguintes designações:

- Serviço de Apoio ao Plenário;
- Serviço de Apoio às Comissões;
- Serviço de Administração e Património;
- Serviço de Relações Públicas, Audiovisual e Documentação.

Sobre a nova estrutura da Organização e Administração Parlamentar, referir-nos-emos adiante. O próprio Regimento do Parlamento Nacional sofreu alterações, a 11 de novembro de 2009, através da Lei 15/2009. Contam-se, entre as principais leis aprovadas durante a primeira legislatura; A lei 1/2002 sobre A Constituição da República deixa ao legislador ordinário a definição de diversas matérias relacionadas com os atos normativos que compõem o ordenamento jurídico da República de 29/06/2002; a lei 2/2002 sobre Interpretação do Direito Vigente em 19 de maio de 2002, de 10/07/2002; a lei 4/2002, sobre a Lei Orgânica do Parlamento Nacional, de 10/07/2002; a lei 7/2002, sobre Fronteiras Marítimas do Território da República Democrática de Timor-Leste, de 24/08/2002, a lei 8/2002 Estatuto dos Magistrados Judiciais, de 09/09/2002 e a lei 9/2002 - Lei da Nacionalidade, de 20/10/2002.

Em 2003, destacam-se a Lei nº 7 /2003, que Altera o Regulamento da UNTAET nº 2001/ 10, Sobre a Criação de uma Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação em Timor Leste, de 01/07/2003, a Lei nº 1/2003, sobre Regime Jurídico dos Bens Imóveis, de 24/12/2003 e a lei nº 2/2003, que Altera o Regulamento da UNTAET nº 6/2002, Sobre a Criação do Serviço público de Radiodifusão de Timor Leste, de 24/12/2003. Em 2004, a lei nº 6/2004, sobre Lei Orgânica da Presidência da Republica, de 05/05/2004, a nº 7/2004, sobre os Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça, de 20/05/2004, o Estatuto da Função Pública, o 8/2004, de 08/06/2004 e a Lei do Sistema de Saúde, 10/2004, de 11/11/2004.

Os anos de 2005 e 2006 ficam marcados pelas seguintes leis; 4/2005 - Lei do Investimento Nacional, de 02/05/2005, a nº 5 /2005, Lei do Investimento Externo, de 02/05/2005, a Lei 9 /2005 Lei do Fundo Petrolífero, de 20/02/2005, a Lei nº. 10/2005 - Feriados Nacionais e Datas Oficiais Comemorativas, de 10/08/2005, bem como a Lei 14/2005 - Estatuto do Ministério Público, de 03/09/2005 e diversas autorizações legislativas como a Autorização Legislativa em Matéria de Processo Penal, a Autorização Legislativa em Matéria Penal, a Lei de Autorização Legislativa em Matéria de Processo Civil. Em 2006, há a acentuar a Lei 1 /2006 A Liberdade de Reunião e de Manifestação, de 08/02/2006, a Lei nº 3/2006 Estatuto dos Combatentes da Libertação Nacional, de 12/04/2006 e as leis nº 6/2006 Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional de 22/12/2006 e 7/2006 Lei Eleitoral para o Presidente da República, de 26/12/2006.

Ainda, durante a primeira legislatura e no complexo contexto em que o país se encontrava nos anos de 2006 e 2007, foram aprovadas várias medidas de resposta à crise e, já em 2007, foram aprovadas as principais leis nº 2 /2007 - Símbolos Nacionais, de 18/01/2007, nº 3/2007, Lei do Serviço Militar, de 28/02/2007, nº 5/2007 - Lei Eleitoral para o Presidente da República, de 28/03/2007 e 7/2007 - Estatuto dos Titulares dos Órgãos de Soberania, de 25/07/2007.

Após as eleições legislativas de 2007, a constituição do Parlamento alterou-se. Até então a Fretilin tinha a maioria dos deputados no Parlamento. Mas com as eleições legislativas e a decisão do então Presidente Ramos-Horta, a situação política alterou-se. O governo, até então Fretilin, passou a ser constituído por cinco partidos, liderados pelo CNRT. Assim, a constituição do Parlamento passou a ser a seguinte; CNRT – 18 deputados, ASDT – 5 deputados, PSD – 6 deputados, PD – 8 deputados, Undertim – 2 deputados, Fretilin – 21 deputados, Aliança Democrática (Kota e PPT) – 2 deputados. A presidência do Parlamento passou então para Fernando Lasama Araújo, que tomou posse como presidente a 8 de agosto de 2007 e manteve-se no cargo até 30 de julho de 2012. Durante a IIª Legislatura, deve ser registado o decréscimo de deputados, para 65, de acordo com a Constituição e as alterações na estrutura organizacional e administrativa do Parlamento. Com a LOFAP, 15/2008, de 24/12/2008, a estrutura organizacional passou a ser dirigida por um Secretário-Geral e o número de divisões aumentou substancialmente. Assim

1. *O Parlamento Nacional tem personalidade jurídica e é dotado de autonomia administrativa, patrimonial e financeira.*
- 2 – *Por autonomia administrativa entende-se, nomeadamente, o poder de autorregulação:*
 - a) *Da organização e funcionamento da sua administração;*
 - b) *Do estatuto jurídico do pessoal do Serviço do Parlamento Nacional.*

3 – A autonomia financeira e patrimonial é exercida nos termos em que for definida por lei, resoluções do Parlamento Nacional e decisões do Conselho de Administração, sem prejuízo do regime geral aplicável a todo o Estado.

Os órgãos principais da administração do Parlamento Nacional passaram a ser o Presidente e o Conselho de Administração. Em termos de estrutura orgânica, ficou distribuído da seguinte forma;

1 – A estrutura do Secretariado-Geral compreende as seguintes direções e divisões autónomas:

- a) Direção de Administração;*
- b) Direção de Apoio Parlamentar;*
- c) Direção de Pesquisa e Informação Técnica;*
- d) Divisão de Tecnologia de Informação e Comunicação;*
- e) Divisão de Relações Internacionais, Protocolo e Segurança.*

2 – A Direção de Administração compreende:

- a) A Divisão do Plano, Finanças e Aprovisionamento;*
- b) A Divisão de Património, Logística e Serviços Gerais;*
- c) A Divisão de Recursos Humanos, Serviços Administrativos e Atendimento aos Deputados e Bancadas Parlamentares.*

3 – A Direção de Apoio Parlamentar compreende:

- a) A Divisão de Apoio ao Plenário;*
- b) A Divisão de Apoio às Comissões;*
- c) A Divisão de Redação, Audiovisual, Transcrição e Documentação;*
- d) A Divisão de Relações Públicas, Comunicação e Educação Cívica.*

4 – A Direção de Pesquisa e Informação Técnica compreende:

- a) O Gabinete de Pesquisa e Análise;*
- b) A Biblioteca e Arquivo;*
- c) O Centro de Formação e Informação sobre Igualdade de Género.*

Durante a IIª Legislatura, acentue-se a situação de Declaração de Estado de Sítio, nº 1/2008 - Autoriza o Presidente da República a Declarar o Estado de Sítio, de 11/02/2008 e as subsequentes autorizações de renovação do Estado de Sítio e de Emergência. Neste ano, deve também acentuar-se a Lei de Bases do Sistema Educativo, a Lei 14/2008, de 29/10/2008. No ano de 2009, refira-se o novo regimento do Parlamento Nacional, que já antes referimos, bem como o Regime Jurídico dos Inquéritos Parlamentares e a Lei da Comissão Anticorrupção. No ano seguinte, durante a 3ª Sessão Legislativa, da IIª Legislatura, foram aprovadas pelos deputados as seguintes leis; No. 1/2010 Lei de Bases do Desporto 21/04/2010, Lei nº 2/2010 Lei de Segurança Nacional 21/04/2010, nº 3/2010 Lei de Defesa Nacional 21/04/2010, nº 4/2010 Lei de Segurança Interna 21/04/2010, nº 7/2010 Lei Contra a Violência Doméstica 07/07/2010.

Em 2011 refiram-se a Lei nº 14/2011 Lei do Investimento Privado, de 28/09/2011, o Código Civil, de 14/09/2011, As leis orgânicas do Banco Central e da Presidência da República. No ano de 2012, nº 4/2012 - Lei do Trabalho, de 21/02/2012 e a Lei nº 5/2012 - Lei da Greve de 29/02/2012.

Em 2012 realizaram-se eleições legislativas de novo, uma vez que se tratam de mandatos de 5 anos. A representação parlamentar passou a ser a seguinte; CNRT – 30 deputados, Fretilin – 25 deputados, PD –

8 deputados e Frente Mudança – 2 deputados. A presidência do Parlamento passou para Vicente Guterres, do CNRT. Durante a primeira Sessão Legislativa desta IIIª Legislatura, há a acentuar as revisões da Lei Orgânica da presidência da República e da Lei de Branqueamento de Capitais e Financiamento ao Terrorismo. É também importante referir que o Parlamento Nacional se encontra dividido em diversas comissões – Comissão A – Comissão de Assuntos Constitucionais e Anti Corrupção, Comissão B – Comissão de Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança, Comissão C – Comissão de Finanças Públicas, Comissão D – Economia e Desenvolvimento, Comissão E – Comissão de Infraestruturas, Transportes e Telecomunicações, Comissão F – Agricultura, Educação, Saúde e Género e Comissão G – Comissão de Ética.

Em conclusão, o Parlamento tem desempenhado um importante e incontornável papel na construção do Estado de Timor-Leste. Como em qualquer sistema semipresidencial, o Parlamento ocupa um papel fundamental de orientação política do país, de discussão das políticas do governo, através da discussão e aprovação de iniciativas legislativas e apresentação de projetos de lei sobre as diferentes áreas do governo. Além disso, a fiscalização do trabalho desenvolvido pelo governo é um importante elemento das funções dos Deputados, a par do seu papel legislador.

Referências Bibliográficas

- Assembleia Constituinte de Timor-Leste 2002, *Projectos de Constituição apresentados pelos partidos políticos à Assembleia Constituinte*. Lisboa, Biblioteca da Assembleia da República, Volume II.
- Assembleia Constituinte de Timor-Leste 2002, *Súmula dos trabalhos desenvolvidos no período de 15 de Setembro a 9 de Fevereiro*. Lisboa, Biblioteca da Assembleia da República, Volume I
- Constituição da República Democrática de Timor-Leste* 2003, Assembleia da República. Lisboa.
- Jornal da República. *Leis do Parlamento Nacional*. http://www.jornal.gov.tl/?mod=secao_1&id=2, consultado em 3 de junho de 2013.
- Miranda, Jorge 1978, *A Constituição de 1976 – Formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa, Livraria Petrony.
- 2000, 'Uma Constituição para Timor', em *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*. Coimbra, Coimbra Editora.
- Parlamento Nacional de Timor-Leste 2012, *Regimento do Parlamento Nacional*. 1ª Edição. Parlamento Nacional.