

**A DEFINIÇÃO DO SISTEMA CONSTITUCIONAL DE FONTES DE DIREITO NO  
PROCEDIMENTO LEGISLATIVO EM TIMOR-LESTE**  
*(SUBMISSÃO À COMISSÃO DA REFORMA LEGISLATIVA)*

RICARDO SOUSA DA CUNHA\*

*Resumo: Os desafios com que se confrontam os sistemas constitucionais de fontes de Direito são acrescidos num ordenamento jurídico emergente como o de Timor-Leste. O princípio do Estado de Direito Democrático que abre a Constituição, no seu art. 1.º, exige que se procure dar aos cidadãos suficientes garantias de estabilidade e previsibilidade na acção do Estado. Em particular no procedimento legislativo, esta exigência aconselha a que se procurem soluções uniformes que orientem a acção do Estado e dos cidadãos. Na falta de uma resposta definitiva em sede de revisão constitucional, esta exigência impõe que o legislador use de forma uniforme o sistema constitucional de fontes de Direito, revalorizando os momentos de autocontrolo normativo previstos pela legística material.*

## 1. Introdução

Os desafios colocados pelo desenvolvimento de um ordenamento jurídico emergente, mais ainda de uma situação pós-conflito, são dos mais interessantes para qualquer jurista como “construtor de sentido”<sup>1</sup>. Os trabalhos da *Comissão para a Reforma Legislativa* (CRL) na definição de uma política pública legislativa são um importante marco na promoção das condições de estabilidade, certeza e segurança jurídica num ordenamento jurídico crescentemente complexo. Neste exercício releva, em especial, a necessidade de definir com a maior clareza possível as condições para navegar um cosmos jurídico plural, onde o ordenamento jurídico Estadual emergente convive com as soluções da sua própria abertura internacional, bem como com uma tradição consuetudinária

---

\* Doutor em Direito, Prof. Visitante da Faculdade de Direito da UNTL, Assessor Jurídico no SAJC da PR (2013-2017). As opiniões deste texto vinculam unicamente o Autor. Este texto não segue o AO de 1990 por opção do Autor.

<sup>1</sup> Com referência ao “construtor sistemático” de PROSPER WEIL “*Towards Relative Normativity in International Law*”, 77 *AJIL* (1983) página 413 e ss..

ainda decisiva e ao qual ainda se juntam soluções estrangeiras subsidiárias. A presente submissão pretende apenas enunciar para discussão no quadro da CRL alguns dos desafios constatados ao longo do contacto com o ordenamento jurídico timorense, em particular, na definição do direito aplicável da perspectiva da formulação de uma política legislativa coerente.

## 2. Os actos normativos

A Constituição não define os actos normativos vigentes em Timor-Leste, tendo os deputados constituintes optado por deixar esta matéria para intervenção legislativa ordinária<sup>2</sup>. Em sentido contrário, a melhor doutrina tem-se alicerçado num princípio básico de produção legislativa que estabelece que nenhuma norma pode disciplinar normas de igual valor hierárquico, para revalorizar a Constituição como repositório do sistema de fontes de Direito num qualquer ordenamento jurídico<sup>3</sup>. Por esta razão, parece insuficiente o sistema das fontes de Direito desenhado pela Lei n.º 1/2002, de 29 de Junho, relativa à publicação dos actos<sup>4</sup>, pela Lei n.º 10/2003, de 20 de Novembro, segundo o seu art. 1.º na interpretação do art. 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto, e mesmo pelo Código Civil.

Em particular, a definição de “lei” dada pelo art. 1.º n.º 2 do Código Civil é insuficiente para alicerçar a produção legislativa do Estado, mantendo as limitações que já eram apontadas ao art. 2.º da Lei n.º 10/2003, de 20 de Novembro. Da mesma forma, a exclusão do “costume” do sistema das fontes de Direito pelo art. 2.º da Lei n.º 10/2003, de 20 de Novembro, é de difícil compatibilização com a solução constitucional do art. 2.º, n.º 4, mesmo que a severidade das suas consequências tenha sido atenuada pelo art. 2.º do Código Civil.

---

<sup>2</sup> Acta da Comissão Temática II, Quinta-Feira, 25 de Outubro de 2001, in AC, Cx 5, mç 3.

<sup>3</sup> JORGE BACELAR GOUVEIA, *Direito Constitucional de Timor-Leste*, PN, Díli, 2011, página 474.

<sup>4</sup> À luz do mesmo princípio de produção legislativa, o enunciado formulário da Lei n.º 1/2002, de 29 de Junho, como das demais leis referidas, na delimitação do âmbito de intervenção de cada acto normativo, não parece suficiente para lhe garantir dignidade constitucional material.

Também a previsão do poder regulamentar do Estado a ser exercido através “Decretos do Governo”, nos termos do art. 12.º da lei n.º 1/2002, de 29 de Junho, carece de definição constitucional de “poder regulamentar”, tradicionalmente referido a um poder de intervenção normativa de segundo grau, vinculado à Lei (por isso, não inovador), por oposição às soluções legais, inovadoras no ordenamento jurídico.

### 3. A hierarquia normativa

A Constituição também não define uma hierarquia normativa definitiva, podendo afirmar-se que não existem “Leis de Valor Reforçado” porque o legislador constituinte assim não o desejou, sem que se possa negar que existem casos de hierarquia normativa na Constituição<sup>5</sup>. À partida, estabelece-se, expressamente, apenas o primado da própria Constituição (art. 2.º, n.º 1) e do direito internacional (art. 9.º). No entanto, a previsão no art. 126.º da Constituição do controlo da legalidade dos actos normativos, aponta também para formas de hierarquia entre actos normativos, nas quais se podem facilmente incluir, por exemplo, as Leis de Bases e os Decretos-Leis que lhes dão execução.

A doutrina, mas, em especial, a jurisprudência do Tribunal de Recurso, têm-se pronunciado em sentidos divergentes sobre outras formas de hierarquia entre os actos legislativos. Na falta de mecanismos de uniformização jurisprudencial mais decisiva se torna a clarificação desta questão. Particularmente discutida tem sido a vinculação da Lei a actos legislativos de igual valor hierárquico. Esta relação normativa estaria sujeita ao princípio da sucessão da lei no tempo, mas um ordenamento jurídico pensado sistematicamente precisa de se organizar de forma a garantir aos seus cidadãos previsibilidade no seu funcionamento<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> AAVV, *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, DH-CII, Braga, Universidade do Minho, 2011, página 401.

<sup>6</sup> O Ac. do TR no Processo n.º 01-CONST-11 considerou a Lei do Fundo Petrolífero (Lei n.º 9/2005, de 3 de Agosto) uma “como lei ordinária de vinculação específica”, em especial, na relação com a Lei do Orçamento Geral do Estado desse ano.

#### 4. A Competência Legislativa

A previsão de catálogos de reserva legislativa do Parlamento Nacional (absoluta no art. 95.º, n.º 2 e relativa no art. 96.º) e do Governo no art. 115.º, n.º 3 da Constituição não esgota as possibilidades ou as necessidades de intervenção legislativa. Fora destes catálogos, coloca-se a questão dos limites da intervenção legislativa de cada um dos órgãos de soberania. De um lado, está a preeminência da intervenção legislativa do Parlamento Nacional, prevista no art. 95.º, n.º 1 da Constituição, e, de outro, uma competência legislativa concorrente entre Parlamento Nacional e Governo, sem expressa previsão constitucional. Na falta de intervenção legislativa constituinte, o legislador tem de tomar estas opções de legística material de forma uniforme, preferencialmente fundamentando previamente de forma a assegurar aos cidadãos adequadas garantias de certeza e segurança jurídica.

Há questões que merecem mais detida atenção. A reserva de lei na criação de taxas e impostos tem um regime unitário previsto no art. 144.º que não tem tido eco na prática legislativa, mas que interessa esclarecer. O mesmo se passa com a definição de contra-ordenações, considerando a aplicação ao direito sancionatório administrativo das garantias do direito penal, mesmo que em grau menos exigente, prevista nos art. 31.º da Constituição.

#### 5. Conclusão

São variados e decisivos os desafios aqui enunciados que não admitem uma resposta liminar. Uma solução definitiva apontaria para a necessidade de uma intervenção constitucional esclarecedora relativamente ao sistema de fontes de Direito. A ausência dessa clarificação constitucional não desobriga o legislador de assegurar o funcionamento quotidiano do ordenamento jurídico, que os limitados poderes de fiscalização da constitucionalidade das leis fora do controlo jurisdicional impõem que decorra no quadro jurídico vigente relativo ao sistema

de fontes<sup>7</sup>. Este esforço hermenêutico de um quadro jurídico complexo exige ao Legislador redobrados cuidados na garantia da previsibilidade dos respectivos procedimentos legislativos.

Com base nos dados aqui enunciados é possível definir com clareza *orientações de política legislativa* dirigidas a garantir uniformes condições de promoção da certeza e segurança jurídica. Esta delimitação deve preferencialmente orientar uma consistente *fase de autocontrolo do direito aplicável no procedimento legislativo*. Neste exercício deve ser clarificado o uso dos actos normativos do Estado, na repartição do esforço legislativo entre Leis e Decretos-Leis, bem como na relação dos actos normativos do Estado. Devem também ser definidas as condições para o exercício do poder regulamentar do Estado. Este exercício inclui também a uniformização e controlo do correcto uso da legística formal.

Uma tal proposta não isenta a actuação normativa do Estado do controlo, em especial jurisdicional, considerando a abertura deixada pelas dúvidas aqui enunciadas. No entanto, a clara orientação da actuação normativa do Estado garante aos cidadãos, como aos próprios serviços do Estado, um grau de previsibilidade que é um valor em si mesmo.

Se o mandato da CRL não inclui a apresentação de proposta de revisão constitucional que permita, definitivamente, solucionar as dúvidas aqui enunciadas, as competências na formulação política legislativa de cada vez maior qualidade permitem-lhe participar neste esforço de clarificação do sistema de fontes vigente. Assim se oferece mais claras orientações aos juristas, bem como promove em benefício dos cidadãos a certeza e segurança jurídica, num ordenamento jurídico crescentemente complexo e plural, uma das condições da realização do princípio do Estado de Direito Democrático, previsto no art. 1.º da Constituição.

---

<sup>7</sup> ANDRÉ SALGADO MATOS, *A Fiscalização administrativa da constitucionalidade. Contributo para o estudo das relações entre Constituição, lei e administração pública no Estado social de Direito*, Almedina, Coimbra, 2004 e RICARDO SOUSA DA CUNHA, *Constituição e Legalidade Administrativa Cosmopolita - O Direito Administrativo Global entre a Fragmentação e a Constitucionalização*, Almedina, Coimbra, 2016, página 454.