

TRIBUNAL DE RECURSO

Proc. nº 02/2003 (Controlo de constitucionalidade)

O Senhor Presidente da República Democrática de Timor-Leste requereu ao Tribunal de Recurso, ao abrigo dos artigos 149º e 164º da Constituição da República, a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/1/1ª, de 6 de Maio de 2003, sobre "Imigração e Asilo", que lhe foi enviado para promulgação, por ter dúvidas sobre a conformidade com a Constituição de algumas disposições desse diploma, nomeadamente as dos artigos 11º e 12º.

Notificado para se pronunciar sobre o requerimento, o Parlamento Nacional respondeu nos termos constantes do documento de fls. 53 a 58 do processo, defendendo que o diploma em causa não sofria de qualquer inconstitucionalidade.

Cumpre apreciar e decidir.

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste, que a define como um Estado de direito democrático (artº 1º, nº 1), estabelece que o Estado deve subordinar-se à Constituição e às leis (artº 2º, nº 1), e que as leis e os demais



TRIBUNAL DE RECURSO

actos do Estado só são válidos se forem conformes com a Constituição (artº 2º, nº 3).

Segundo a Constituição os tribunais são órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo (artº 118º, nº 1), e são independentes e apenas estão sujeitos à Constituição e à lei (artº 119º); e a função jurisdicional é exclusiva dos juizes (121º, nº 1), os quais, no exercício dessa função, são independentes e apenas devem obediência à Constituição, à lei e à sua consciência (artº 121, nº 2).

Estabelece também a Constituição que ao Supremo Tribunal de Justiça compete, no domínio das questões jurídico-constitucionais, verificar previamente a constitucionalidade e a legalidade dos diplomas legislativos (artº 126º, nº 1 – b)), e que “o Presidente da República pode requerer ao Supremo Tribunal de Justiça a apreciação preventiva da constitucionalidade de qualquer diploma que lhe tenha sido enviado para promulgação” (artº 149, nº 1).

Estabelece finalmente a Constituição que, “até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça todos os poderes atribuídos pela Constituição a este tribunal são exercidos pela Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste” (artº 164º, nº 2).

Por ainda não estar instalado o novo sistema judiciário, mantém-se em funcionamento em Timor Leste o sistema judiciário estabelecido pelo Regulamento da UNTAET nº 2000/11, de 6 de Março, alterado pelos Regulamentos da UNTAET nºs 2000/14, de 10 de Maio, 2001/18, de 21 de Julho, de 2001/25, de 14 de Setembro, no qual a mais alta instância judiciária é o Tribunal de Recurso (artºs 4º e 14º).

Acolhendo a norma constante do artigo 164º, nº 2, da Constituição, a Lei 8/2002, de 20 de Setembro, estabelece que até a entrada em funcionamento do

TRIBUNAL DE RECURSO

Supremo Tribunal de Justiça, o Tribunal de Recurso exerce as competências próprias deste tribunal (artº 110º, nº 1).

Das disposições constitucionais e legais citadas decorre que

a) Ao requerer ao Tribunal de Recurso a apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, o senhor Presidente da República apenas está a “cumprir e fazer cumprir a Constituição” como jurou fazer ao assumir funções (artº 77º, nº 3);

b) O Tribunal de Recurso tem competência para a fiscalização preventiva da constitucionalidade dos diplomas legais enviados ao senhor Presidente da República para promulgação;

c) Aos juizes do Tribunal de Recurso cabe, em exclusivo, exercer o controlo jurisdicional preventivo da constitucionalidade das leis e, no exercício dessa função de interpretação e aplicação da Constituição, são independentes e apenas devem obedecer à própria Constituição e à sua consciência;

d) O processo de controlo preventivo da constitucionalidade dos diplomas enviados a promulgação é o mecanismo próprio e adequado para garantir que as leis que venham a ser publicadas estejam de acordo com a Constituição e os valores nela consagrados;

e) O processo de controlo preventivo da constitucionalidade dos diplomas enviados a promulgação desencadeado pelo senhor Presidente da República enquadra-se no funcionamento normal e saudável das instituições do Estado de direito democrático.

TRIBUNAL DE RECURSO

Entrando no objecto do processo, vemos que o Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, enviado ao senhor Presidente da República para promulgação tem dois artigos em relação aos quais claramente se põem questões de constitucionalidade.

Esses artigos são do seguinte teor:

*“Artigo 11º
Restrições*

1. É proibido ao estrangeiro:

- a) Ser proprietário da maioria do capital de empresa de comunicação social de carácter generalista e nacional, seja qual for a sua natureza jurídica, salvo autorização expressa do Governo da República. Exceptuam-se da presente disposição a imprensa escrita dirigida exclusivamente às comunidades estrangeiras residentes ou que tenham por fim a divulgação cultural, literária ou de línguas nacionais;*
- b) Ser proprietário da maioria do capital de empresa nacional de aviação comercial, salvo o disposto em legislação específica;*
- c) Participar na administração ou órgãos sociais de sindicato ou associação profissional, bem como em entidades fiscalizadoras de actividades remuneradas;*
- d) Prestar assistência religiosa às Forças de Defesa e Segurança, salvo em caso de absoluta necessidade e urgência;*
- e) Exercer actividade de natureza política ou imiscuir-se, directa ou indirectamente nos assuntos do Estado;*

TRIBUNAL DE RECURSO

- f) Organizar ou participar em manifestações, desfiles, comícios e reuniões de natureza política;*
 - g) Organizar, criar ou manter sociedade ou qualquer entidade de carácter político, ainda que tenha por fim apenas a propaganda e a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de acção de partidos políticos do país de origem;*
 - h) Pressionar compatriotas seus ou terceiras pessoas a aderir a ideias, programas ou normas de acção de partidos ou facções políticas de qualquer país.*
- 2. As restrições previstas no número anterior não englobam:*
- a) Actividades de carácter estritamente académico;*
 - b) Assistência técnica estrangeira contratada pelas instituições do Estado;*
 - c) Actividades de movimentos de libertação reconhecidos pelo Governo, em cumprimento do dever constitucional de solidariedade;*
 - d) Programas de assistência acordados bilateral ou multilateralmente visando a capacitação e o reforço das instituições democráticas previstas constitucionalmente e reguladas por lei."*

"Artigo 12º

Interesse nacional

O Ministro do Interior pode, por determinação do primeiro ministro, poderá proibir, em despacho fundamentado a realização por estrangeiros de conferências, congressos, manifestações artísticas ou culturais, sempre que estas possam pôr em causa interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado."

TRIBUNAL DE RECURSO

Os dois artigos versam matéria que faz parte dos direitos, liberdades e garantias fundamentais consagrados na Parte II da Constituição da República. Os direitos fundamentais são aqueles “direitos ou posições jurídicas activas das pessoas enquanto tais, individual ou institucionalmente consideradas”, que “encorporam os valores básicos da sociedade”, consagradas na Constituição¹.

Do elenco dos direitos fundamentais consagrados na Parte II da Constituição há os que são atribuídos exclusivamente aos cidadãos timorenses e há os que são atribuídos a todas as pessoas, sejam cidadãos timorenses, sejam estrangeiros ou apátridas. A título de exemplo, são direitos fundamentais exclusivos dos cidadãos timorenses os constantes dos artigos 16º, nº 1 (Universalidade e igualdade), 20º (Terceira idade), 21º (Cidadão portador de deficiência), 22º (Timorenses no estrangeiro), 46º (Direito de participação política), 48º (Direito de petição), 50º (Direito ao trabalho), 54º, nº 4 (Direito à propriedade da terra), 56º (Segurança e assistência social).

São direitos fundamentais atribuídos a todas as pessoas independentemente da cidadania, entre outros, os dos artigos 40º (Liberdade de expressão e informação), 42º (Liberdade de reunião e manifestação), 43º (Liberdade de manifestação), 52º (Liberdade sindical), 54º, nºs 1 a 3 (Direito de propriedade).

A própria Constituição permite sem grande esforço perceber a distinção entre os dois grupos de direitos fundamentais, através da utilização de expressões como “o cidadão”, “os cidadãos”, “todos os cidadãos” quando se refere aos que são atribuídos apenas a cidadãos nacionais.

¹ ver Jorge Miranda, Manual do Direito Constitucional, tomo IV, Coimbra Editora, 2000, pág. 7 e ss.

TRIBUNAL DE RECURSO

Dos princípios gerais relativos aos direitos, liberdades e garantias fundamentais fazem parte os constantes do artº 23º da Constituição, sobre a interpretação dos direitos fundamentais, que diz: *“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”*, e os do artº 24º, sobre leis restritivas, que diz: *“1. A restrição dos direitos, liberdades e garantias só pode fazer-se por lei, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e nos casos expressamente previstos na Constituição. 2. As leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm, necessariamente, carácter geral e abstracto, não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais e não podem ter efeito retroactivo”*.

A restrição tem a ver com o direito em si e traduz-se na compressão ou amputação de faculdades que à priori estariam nele compreendidos².

Só pode haver lugar à restrição constitucionalmente válida, nos termos do artº 24º da Constituição, quando (a) se trate de restrição no âmbito de protecção de norma consagradora de um direito, liberdade ou garantia, (b) exista uma autorização constitucional para essa restrição, (c) a restrição corresponda à necessidade de salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, (d) a lei restritiva observe os requisitos de generalidade e abstracção.

² ver Jorge Miranda, Manual do Direito Constitucional, tomo IV, Coimbra Editora, 2000, pág. 329 e ss.

TRIBUNAL DE RECURSO

Por outro lado, a própria lei restritiva está sujeita a requisitos que a restringem: (a) tratar-se de uma lei formal e organicamente constitucional; (b) existir autorização expressa da constituição para o estabelecimento da restrição através da lei; (c) ter a lei restritiva carácter geral e abstracto; (d) não ter a lei restritiva efeitos retroactivos; (e) serem as restrições estabelecidas pela lei restritiva necessárias para a salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos; (f) não diminuir a lei restritiva a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos preceitos constitucionais.

No ordenamento jurídico-constitucional timorense o legislador não tem uma autorização geral de restrição de direitos, liberdades e garantias. A constituição individualiza expressamente os direitos que podem ser abrangidos por uma lei restritiva.

A exigência de autorização expressa da restrição destina-se a obrigar o legislador a procurar sempre nas normas constitucionais o fundamento concreto para o exercício da sua competência de restrição de direitos, liberdades e garantias, e visa também criar segurança jurídica nos cidadãos, que, assim, poderão contar com a inexistência de medidas restritivas de direitos fora dos casos expressamente considerados pelas normas constitucionais como sujeitas a reserva de lei restritiva. Finalmente visa também tornar o legislador consciente do significado e alcance da limitação de direitos, liberdades e garantias, e constituir uma norma de proibição, pois sob reserva de lei restritiva não se poderão englobar outros direitos salvo os autorizados pela Constituição³.

³ ver J.J. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria de Constituição*, Almedina, 4ª edição, págs. 440 a 443.



TRIBUNAL DE RECURSO

Debruçando-nos sobre os artºs 11º e 12º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, vemos que as alíneas a), b), c), f) e g) do artº 11º bem como o artº 12º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, violam claramente a Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Através das alíneas a), b), c), f) e g) do artº 11º esse Decreto restringe aos estrangeiros direitos fundamentais que a Constituição reconhece a todas as pessoas, sejam cidadãos nacionais, sejam estrangeiros ou apátridas. A Constituição não admite qualquer restrição desses direitos aos não timorenses, pelo que a restrição introduzida por esse diploma não está constitucionalmente autorizada. Por outro lado, não se vê, nem o legislador explica, que existam outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos que se visa salvaguardar com essa restrição e que essa restrição seja necessária para o efeito.

Há, portanto violação da norma constitucional do artº 24º na parte em que apenas admite restrição de direitos, liberdades e garantias nos "casos expressamente previstos na Constituição" e exige ainda que essa restrição se destine a "salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos".

Através do artº 12º esse Decreto restringem-se aos estrangeiros direitos fundamentais que a Constituição reconhece a todas as pessoas, sejam cidadãos nacionais, sejam estrangeiros ou apátridas. O legislador pretende justificar essa restrição através da necessidade de salvaguardar "interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado".

Mas também aqui a Constituição não admite qualquer restrição desses direitos aos não timorenses, pelo que a restrição introduzida por esse diploma não

TRIBUNAL DE RECURSO

está constitucionalmente autorizada, e, em consequência, está violada a norma constitucional do artº 24º na parte em que apenas admite restrição de direitos, liberdades e garantias nos “casos expressamente previstos na Constituição”.

Vejamos agora em detalhe cada uma das referidas normas do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª.

A alínea a) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, ao proibir ao estrangeiro ser proprietário da maioria do capital de empresa de comunicação social de carácter generalista e nacional, seja qual for a sua natureza jurídica, salvo autorização expressa do Governo, bem como a alínea b) desse artigo, ao proibir ao estrangeiro ser proprietário da maioria do capital de empresa nacional de aviação comercial, salvo o disposto em legislação específica, violam o disposto no artº 54º, nº 1, da Constituição, que estabelece que “todo o indivíduo tem direito à propriedade privada”.

Com efeito essa norma claramente reconhece a todo o indivíduo, seja cidadão timorense, seja estrangeiro ou apátrida, o direito à propriedade privada - reconhecimento que é confirmado no nº 4 do mesmo artigo ao limitar o direito à propriedade privada da terra aos cidadãos nacionais.

Essa restrição que não está prevista na Constituição contraria o princípio constante do nº 1 do artº 24º da Lei Fundamental, na parte em que não admite a restrição dos direitos, liberdades e garantias fora dos casos expressamente previstos na Constituição, bem como o constante do nº 2 do mesmo artigo, segundo o qual “as leis restritivas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais”.

TRIBUNAL DE RECURSO

A alínea c) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1º, ao proibir aos estrangeiros participar na administração ou órgãos sociais de sindicato ou associação profissional, viola a norma do artigo 52.º da Constituição que confere ao trabalhador o direito a organizar-se em sindicatos e associações profissionais para defesa dos seus direitos e interesses, e estabelece que a liberdade sindical se desdobra, nomeadamente, na liberdade de constituição, liberdade de inscrição e liberdade de organização e regulamentação interna. A liberdade de constituição, liberdade de inscrição e liberdade de organização e regulamentação interna dos sindicatos e associações profissionais são postas em causa quando à partida a lei impede os membros dessas organizações de escolherem, caso o queiram, trabalhadores estrangeiros para a respectiva administração ou para os órgãos sociais.

A mesma alínea viola ainda a norma do artigo 43º, nº 1, da Constituição que garante a todos a liberdade de associação, desde que não se destine a promover a violência e seja conforme com a lei.

Ao proibir aos estrangeiros participar em entidades fiscalizadoras de actividades remuneradas, a alínea c) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1º, viola o princípio de igualdade consagrado no artº 16º, nº 2, e 23º da Constituição, bem como o artº 23º, nº 1, da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Essas restrições contrariam o princípio constante do nº 1 do artº 24º da Lei Fundamental, na parte em que não admite a restrição dos direitos, liberdades e garantias fora dos casos expressamente previstos na Constituição

A alínea f) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1, ao proibir aos estrangeiros organizar ou participar em manifestações, desfiles,

TRIBUNAL DE RECURSO

comícios e reuniões de natureza política, viola a norma do artigo 43º que garante a todos a liberdade de reunião pacífica e sem armas, sem necessidade de autorização prévia, e a todos reconhece o direito de manifestação, nos termos da lei.

Essa restrição contraria também o princípio constante do nº 1 do artº 24º da Lei Fundamental, na parte em que não admite a restrição dos direitos, liberdades e garantias fora dos casos expressamente previstos na Constituição.

A alínea g) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1º, ao proibir aos estrangeiros organizar, criar ou manter sociedade ou qualquer entidade de carácter político, ainda que tenha por fim apenas a propaganda e a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de ideias, programas ou normas de acção de partidos políticos do país de origem, viola a norma do artigo 43.º, nº 1, da Constituição que garante a todos a liberdade de associação, desde que não se destine a promover a violência e seja conforme com a lei.

Essa restrição contraria também o princípio constante do nº 1 do artº 24º da Lei Fundamental, na parte em que não admite a restrição dos direitos, liberdades e garantias fora dos casos expressamente previstos na Constituição

O artigo 12º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1º, ao permitir ao Ministro do Interior, por determinação do Primeiro Ministro, proibir, em despacho fundamentado, a realização por estrangeiros de conferências, congressos, manifestações artísticas ou culturais, sempre que estas possam pôr em causa interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado, viola o direito à liberdade de expressão que o artº 40º, nºs 1 e 2, da Constituição garante a todas as pessoas, com exclusão de qualquer tipo de censura, bem como o direito à liberdade



TRIBUNAL DE RECURSO

de reunião pacífica e sem armas, sem necessidade de autorização prévia, e o direito de manifestação, conferidos no seu artigo 42º.

O direito à liberdade de expressão não pode ser limitado por qualquer tipo de censura e o direito à liberdade de reunião pacífica e sem armas não carece de autorização prévia. Pelo que falta aqui, à partida, a autorização constitucional para legitimar a restrição desses direitos.

Por outro lado, o direito de manifestação, mesmo que sujeito aos termos da lei, não pode ver o seu conteúdo diminuído na sua extensão e no seu alcance, como o faz esse artigo 12º; pois isso viola o disposto no artº 24º, nº2 da Constituição, que estabelece que “as leis restritivas não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais”.

Quanto às outras disposições legais constantes do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, nomeadamente as alíneas e) e h) do nº 1 e o nº 2, do seu referido artº 11º, não se vê que violem a Constituição.

Pelo exposto, deliberam os juizes do Tribunal de Recurso

a) Julgar inconstitucionais as alíneas a) e b) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, por violarem os artºs 24º, nº 1, e 54º, nº 1, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste;

b) Julgar inconstitucional a alínea c) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, por violar os artºs 24º, nº 1, e 52º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste;

TRIBUNAL DE RECURSO

c) Julgar inconstitucional a alínea f) do artº 11º Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, por violar os artºs 24º, nº 1, e 42º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste;

d) Julgar inconstitucional a alínea g) do artº 11º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, por violar os artºs 24º, nº 1, e 43º, nº 1, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste;

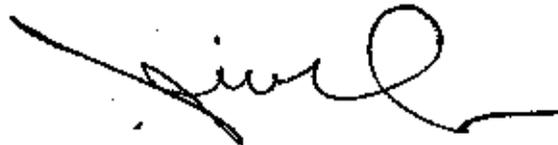
e) Julgar inconstitucional o artº 12º do Decreto do Parlamento Nacional nº 15/I/1ª, de 6 de Maio de 2003, por violar os artºs 24º, 40º, nºs 1 e 2, e 42º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

*

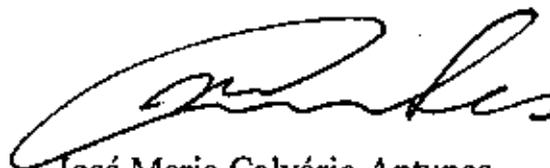
- Notifique e registre.

Díli, 30 de Junho de 2003

Os Juizes do Tribunal de Recurso



Cláudio de Jesus Ximenes



José Maria Calvário Antunes



Jacinta Correia da Costa