



**PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL**  
**PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL**

**A Proposta de Lei de Amnistia e Perdão**

Um Relatório do PMSJ

Dili, Timor Leste  
Novembro 2002

O Programa de Monitorização do Sistema Judicial (JSMP) foi constituído no início de 2001 em Dili, Timor Leste. Através da monitorização do trabalho dos tribunais e da elaboração de análises legais e de relatórios temáticos sobre o desenvolvimento do sistema judicial, o JSMP espera poder contribuir para a avaliação contínua e para a construção do sistema de justiça em Timor Leste. Para informação adicional consultar [www.jsmp.minihub.org](http://www.jsmp.minihub.org)

***JSMP wishes to acknowledge the generous support of USAID, The Asia Foundation, AusAID, the Embassy of Finland in Jakarta and the International Commission of Jurists (Australia) in the production of this report.***

*Programa de Monitorização do Sistema Judicial  
St. António No 86, Motael, Dili – Timor Leste  
Endereço Postal: PO Box 275, Dili, Timor Leste  
Tel/Fax: (670) 390 323 883  
Telemóvel: (61) 407087086  
Email: [info@jsmp.minihub.org](mailto:info@jsmp.minihub.org)*

## **ANTECEDENTES**

No início de Maio de 2002, uma proposta de lei de amnistia e perdão foi preparada pelo Presidente da República de Timor Leste, Kay Rala Xanana Gusmão. A proposta de lei foi apresentada à Assembleia Constituinte (o órgão antecessor do Parlamento Nacional) na esperança que fosse passada, quase de imediato, a 20 de Maio de 2002, integrando assim as celebrações da independência. Contudo, a Assembleia recusou-se a discutir a proposta em tão limitado período de tempo, encaminhando-a ao invés para nova revisão. Após algumas pequenas alterações, a proposta foi novamente apresentada ao Parlamento Nacional onde seria alvo de posterior discussão e debate. Não muito surpreendentemente, tendo em conta o contexto da luta de Timor Leste pela independência, a proposta de lei, que oferece imunidade de acusações criminais de amplo espectro por crimes passados e que, de forma geral, reduz as sentenças por crimes cometidos antes da data da independência, deu azo a grande debate e comentários públicos.

Timor Leste tornou-se uma nação independente a 20 de Maio de 2002. A independência foi antecedida por cerca de 450 anos de colonização portuguesa, seguida por um quarto de século de ocupação militar indonésia. Em 1999, no seguimento da Indonésia ter aceiteado a condução de uma consulta popular organizada pelas NU, o exército indonésio treinou e organizou grupos de milícias pró-indonésios em Timor Leste e orquestrou uma campanha de violência com o intuito de intimidar a população a votar pela autonomia no seio da Indonésia. Não obstante, cerca de 80% do povo de Timor Leste votou pela independência, rejeitando a proposta de autonomia indonésia. Após o anúncio dos resultados da consulta popular a 4 de Setembro de 1999, o exército indonésio e milícias pró-Jacarta fizeram escalar a sua campanha de assassinatos, violações sexuais, tortura, pilhagem e deportação forçada de uma grande parte da população para Timor Ocidental na Indonésia. Mais de 75% das infra-estruturas de Timor Leste foram destruídas no decorrer destes acontecimentos.

A segurança do território foi apenas restaurada com a entrada em Timor Leste, em finais de Setembro de 1999, da operação militar liderada pela Austrália (INTERFET). Posteriormente, com a chegada a Timor Leste de uma missão de pessoal civil das NU, foi criada uma administração transitória, UNTAET<sup>1</sup>, com o mandato de “exercer toda a autoridade legislativa e executiva, inclusive a administração da justiça”<sup>2</sup>.

Poucos, se alguns sequer, timorenses escaparam incólumes à violência e ao trauma dos 25 anos precedentes. Parecia óbvio, por isso, que para avançar existia uma necessidade urgente de lidar, de alguma forma, com os acontecimentos do passado. Foram dados dois passos importantes para atingir este fim. Para processar os chamados casos de crimes sérios<sup>3</sup> que ocorreram durante a ocupação indonésia foram estabelecidos os Painéis

---

<sup>1</sup> Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste.

<sup>2</sup> Resolução do Conselho de Segurança 1272/99, 25 de Outubro de 1999.

<sup>3</sup> Crimes Sérios é definido pelo Regulamento da UNTAET n.º 2000/15 nos artigos 2.1, 2.3 e 2.4 como genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de Guerra e tortura – quando e onde quer que tenham ocorrido – e ainda como assassinato e ofensas sexuais de acordo com o Código Penal indonésio quando a ofensa tenha sido cometida entre 1 de Janeiro de 1999 e 25 de Outubro de 1999.

Especiais do Tribunal Distrital de Dili e o Tribunal de Recurso. Adicionalmente, foi também estabelecida uma Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação independente através do Regulamento da UNTAET n.º 2001/10. O mandato da Comissão consiste em dar assistência ao processo de reconciliação através da investigação das violações de direitos humanos cometidas em Timor Leste, entre Abril de 1974 e Outubro de 1999, por todas as partes envolvidas no conflito; facilitar processos de reconciliação nas comunidades para aqueles que cometeram crimes menos sérios; e fazer recomendações identificando assuntos que necessitam de ser abordados de forma a prevenir que violações de direitos humanos sucedam no futuro e a responder às necessidades das vítimas de violações passadas.

A proposta de lei de amnistia e perdão pretende ser mais um passo em frente no processo de lidar com o passado violento e de cisão em Timor Leste. O seu objectivo explícito é o de permitir às pessoas que “esqueçam e perdoem com compaixão e justiça”<sup>4</sup>.

### ***LEIS DE AMNISTIA E PERDÃO***

A atribuição de amnistia e perdão por crimes passados não é um fenómeno recente. Nas últimas três décadas, sobretudo, leis de amnistia têm sido utilizadas em muitas ocasiões, numa tentativa de facilitar uma transição mais suave de um regime para outro e de, frequentemente, ajudar no estabelecimento de novos alicerces sobre os quais um novo futuro ou paz possam ser construídos após um período de conflito e cisão.

Leis de amnistia e perdão podem ser produto de conveniência política e/ou introduzidas sob coacção. De forma alternativa, estas podem reflectir um consenso comunitário genuíno de que a retaliação por determinados eventos do passado apenas prejudicará o processo de reconciliação e um futuro estável. Claro que leis de amnistia e perdão podem também ser resultado de processos políticos que se situam entre estes dois extremos<sup>5</sup>.

Em última análise, a legitimidade de qualquer lei de amnistia e perdão, tanto perante a audiência interna, como a internacional, dependerá em parte do processo através do qual esta for criada. Neste sentido, legitimidade baseia-se em factores tais como a medida em que lei de amnistia e perdão é consistente com a constituição nacional ou outra lei doméstica; a conformidade com princípios de direito internacional; a consideração por quem é consultado e envolvido no processo de elaboração e adopção da lei; o contexto no qual foi proposta e aceite; e os mecanismos complementares e necessários à sua execução. Visto desta perspectiva, questões de legitimidade estendem-se para além do aspecto da legalidade formal para incorporarem considerações mais amplas, tais como o apoio da comunidade para a prossecução de qualquer lei e o contexto social no qual será implementada. Estas considerações podem ao invés implicar a condução de um inquérito sobre a racionalidade por trás da lei e a forma como esta última será seguida.

<sup>4</sup> Preâmbulo da proposta de Lei de Amnistia e Perdão (da tradução não oficial para inglês)

<sup>5</sup> Para um estudo sobre leis de amnistia ver William W. Burke-White, Reframing Impunity: Applying Liberal International Law Theory to an Analysis of Amnesty Legislation, Harvard International Law Journal Summer, 2001 at 467 e Kai Ambos, Impunity and International Criminal Law: A Case Study on Colombia, Peru, Bolivia, Chile and Argentina, 18 Hum. Rts L.J. 1

O âmbito deste relatório encontra-se, porém, confinado a explorar a legitimidade da proposta de Lei de Amnistia e Perdão de Timor Leste pelo exame da sua consistência com a Constituição de Timor Leste, com instrumentos internacionais, dos quais Timor Leste brevemente será parte, e com a legislação interna que estabelece a Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação. Este foco de atenção mais restrito reflecte o trabalho e o mandato do PMSJ, que é o de encorajar o debate público informado e de promover o Estado de direito ao providenciar uma análise legal e comentários independentes sobre o desenvolvimento do sistema judicial de Timor Leste. Espera-se que este relatório complemente o trabalho desenvolvido por outras organizações, mais bem posicionadas para discutir questões de foro político, atitudes das comunidades, paradigmas culturais e filosóficos e outros assuntos relevantes ao tema mais amplo da legitimidade, tal como definida anteriormente.

Este relatório não pretende ser um comentário sobre se a lei de amnistia e perdão é um passo desejável ou necessário para Timor Leste.

### ***PROPOSTA DE LEI DE AMNISTIA E PERDÃO DE TIMOR LESTE***

A proposta de Lei de Amnistia e Perdão presentemente ante o Parlamento de Timor Leste é bastante sucinta e contém apenas oito artigos.

- O primeiro artigo declara que é concedida amnistia a todos os crimes contra a propriedade cometidos antes de 19 de Maio de 2002 e que não envolvam violência ou ameaças.
- O segundo artigo concede amnistia a todos os crimes não violentos ou de sangue cometidos no dia ou anteriormente a 30 de Setembro de 1999 por timorenses que tenham sido forçados a juntar-se às milícias.
- O terceiro artigo concede amnistia a todos os actos cometidos por membros da resistência, com a excepção de crimes de guerra, de genocídio ou contra a humanidade, tal como definido no artigo 160º da Constituição.
- O quarto artigo fornece uma redução significativa das sentenças de prisão para crimes cometidos antes de 20 de Maio de 2002, não abrangidas pelas cláusulas de amnistia. As sentenças inferiores a 10 anos são reduzidas em dois terços; as sentenças entre 10 e 20 anos são reduzidas para metade; e as sentenças superiores a 20 anos são reduzidas em um terço.
- O quinto artigo garante que qualquer redução da sentença concedida sob o artigo quarto é condicional ao facto da pessoa em causa não cometer um crime punível por lei com um ou mais anos de prisão, no prazo de três anos após a lei de amnistia entrar em funções, ou no prazo de três anos depois de posto em liberdade ou durante o curso da sua sentença.
- O sexto artigo declara, *inter alia*, que nenhuma amnistia seja dada a acções civis resultantes dos crimes cometidos.
- O sétimo artigo declara que quaisquer dúvidas ou omissões resultantes da implementação ou aplicação da lei sejam resolvidas pelo Tribunal de Recurso.

- O oitavo artigo prevê a data em que a lei (caso tivesse sido passada) entraria em função (i.e. 20 de Maio de 2002).

As deficiências na elaboração da lei, nomeadamente o fracasso em conseguir definir claramente termos chave ou em prever mecanismos complementares judicativos e de execução, necessários para aplicar a lei, deram azo a críticas oriundas tanto de agências locais como de internacionais<sup>6</sup>. Os comentários do PMSJ sobre a proposta de lei, em que se sublinham potenciais problemas e consequências da proposta, estão disponíveis na página de Internet do PMSJ.

## ***É A LEI CONSTITUCIONAL?***

### **Interpretação constitucional**

A Constituição prevê que “As leis e os demais actos do Estado e do poder local só são válidos se forem conforme a Constituição”<sup>7</sup>. Timor Leste ainda não possui um órgão próprio de jurisprudência para interpretação constitucional ou de estatutos. Apesar de se poder assumir que uma abordagem de lei civil, em vez de lei consuetudinária, seja adoptada, tal ainda deixa espaço para uma ampla variedade de interpretações da lei. Para contrariar este facto serão necessárias decisões do Tribunal de Recurso e/ ou do Supremo Tribunal de forma a ser menos especulativo, e mais substantivo, o debate sobre questões de “constitucionalidade” (dever-se-á notar que o Tribunal de Recurso não se encontra a funcionar desde a Independência, adiando o surgimento de tal jurisprudência). Não obstante, espera-se que os comentários seguintes possam ao menos contribuir para chamar a atenção para potenciais área problemáticas.

### **Amnistia**

De acordo com o artigo 95º(3)(g) da Constituição da República Democrática de Timor Leste, é da incumbência do Parlamento Nacional conceder amnistias. Não existe qualquer outra menção a amnistias na Constituição e a alínea do artigo mencionado não especifica se o poder do Parlamento em conceder amnistias tem o intuito de abarcar casos envolvendo indivíduos, grupos ou classes inteiras de pessoas. Da mesma forma, não se encontram especificados quaisquer tipos de crimes para os quais o Parlamento pode oferecer amnistia. Aparentemente, deste modo, a Constituição garante ao Parlamento um poder pleno de conceder amnistias.

Contudo, uma cláusula específica de qualquer instrumento legal adquire significado e definição pelo seu contexto. Ao considerarem-se cláusulas específicas de um instrumento legal de forma isolada, frequentemente, o seu significado será diferente daquele que vigorará se as considerarmos como parte de um instrumento legal visto como um todo. Também frequentemente sucede que, quando se considera de forma isolada cláusulas

---

<sup>6</sup> Vd. por exemplo: East Timor Serious Crime Unit’s Comments on Proposed Law of Amnesty and Pardons; Yayasan Hak – Komentar dan Rekomendasi terhadap Rancangan Undang-Undang Amnesty dan Pengampunan; e Human Rights Watch– Letter to Jose Alexandre Gusmao July 16 2002;

<sup>7</sup> Artigo 2º (3)

específicas de um instrumento legal, estas aparentem estar em conflito com outras cláusulas do mesmo instrumento. Apesar de, tal como referido anteriormente, cada jurisdição ter de chegar à sua própria abordagem quanto à interpretação de estatutos, poder-se-á assumir que, pelo menos, cada artigo individual da Constituição deva ser lido, interpretado e aplicado, na medida do possível, de forma consistente com o espírito da Constituição vista como um todo. Como resultado, talvez estejam implícitos limites ao poder do Parlamento de conceder amnistias.

Um estudo a outras cláusulas constitucionais sugere que este seja o caso.

- **Artigo 16º e discriminação**

O artigo 16º da Constituição declara que:

*“1. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres.*

*2. Ninguém pode ser discriminado com base (...) convicções políticas ou ideológicas (...)”*

A proposta de lei estabelece a diferença entre membros da resistência e outros timorenses. No artigo 3º é concedida amnistia a membros da resistência por crimes passados desde que estes não constituam crimes de guerra, de genocídio ou contra a humanidade. Tal amnistia poderá abranger crimes de assassinio, violação sexual ou assalto em circunstâncias diferentes de terem sido cometidos como parte de um ataque alargado e sistemático dirigido directamente à população civil. A amnistia concedida no artigo 2º para “aqueles que foram forçados a integrarem-se em grupos de milícias” não é extensível a crimes que sejam violentos ou de sangue, não sendo por isso tão ampla no seu alcance. Além disso, não é concedida amnistia àqueles que por vontade própria se juntaram às milícias – com a excepção da amnistia geral concedida no artigo 1º para crimes contra a propriedade. Esta diferenciação entre diferentes autores de crimes com base nas suas filiações políticas, em vez de na natureza e no contexto dos crimes cometidos, é uma violação ao artigo 16. Diferenciar autores de crimes tendo como base o facto dos seus crimes terem envolvido um grau de força ou de legítima defesa não colidiria em si com o artigo 16<sup>8</sup>. No entanto, na base da lei parece estar o pressuposto de que determinados actos criminosos são mais bem justificados do que outros, dependendo da ideologia política do seu autor. Este pressuposto é discriminatório e como tal a lei naquilo que se relaciona com amnistias é inconstitucional.

- **Artigo 160º e a acusação de crimes contra a humanidade**

O artigo 160º da Constituição prevê que “Os actos cometidos entre 25 de Abril de 1974 e 31 de Dezembro de 1999 que possam ser considerados crimes contra a humanidade, de genocídio ou de guerra são passíveis de procedimento criminal junto dos tribunais

---

<sup>8</sup> Embora, se poderia sustentar que a legítima defesa ou a coação são mecanismos para ser discutidos e provados no âmbito judicial, em vez de constituir fundamento para conceder amnistia.

nacionais ou internacionais”. Os artigos 1º e 2º da proposta de lei não se encontram enquadrados com referência a este artigo. Ou seja, em vez de limitar qualquer amnistia concedida a crimes que não estejam incluídos dentro do âmbito do artigo 160º da Constituição, a amnistia concedida no artigo 1º é limitada a crimes que “não envolvam violência ou ameaças” e no artigo 2º a crimes que não sejam “violentos ou de sangue”. Tal como discutido nos comentários à proposta de lei mencionados anteriormente, a imprecisão inerente a tais expressões significa que crimes que não envolvam o uso directo de violência, mas que talvez possam ser, não obstante, classificados como crimes contra a humanidade sejam potencialmente passíveis de amnistia, de acordo com o artigo 1º e/ ou 2º. Na medida em que os artigos 1º e 2º da proposta de lei funcionem de forma a tornarem crimes contra a humanidade, de genocídio ou de guerra não passíveis de procedimento criminal, estes artigos irão contrariar o artigo 160º da Constituição.

Tal como referido, não existe limite directo no artigo 95º (3)(g) da Constituição quanto ao tipo de crimes passíveis de serem alvo de amnistia. Porém, dada a natureza geral do artigo 95º(3)(g) e a mais específica natureza do artigo 160º, parece lógico interpretar o poder de amnistia concedido sob o artigo 95º(3)(g) como circunscrito pelo artigo 160º. Esta é uma interpretação lógica, pois se o Parlamento puder usar o artigo 95º(3)(g) para conceder amnistia a crimes cobertos pelo artigo 160º, este último seria passível de perder o seu significado e utilidade. Pelo contrário, ao limitar-se o artigo 95º(3)(g), por referência ao artigo 160º, não se está a eliminar o poder aí concedido. Ainda existiriam muitos crimes e ofensores em relação aos quais o Parlamento poderia exercer o seu poder de conceder amnistias.

- **Artigo 6º(b) e o Estado de Direito**

O artigo 6º(b) da Constituição declara que é um objectivo fundamental do Estado “garantir e promover os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático”. Não será difícil argumentar que uma amnistia geral e abrangente, do tipo proposto através da lei em discussão, poderá contribuir para enfraquecer o Estado de direito. No entanto, tal não conduz automaticamente à conclusão de que a proposta de lei vai contra o artigo 6º(b). Todas as leis de amnistia podem ser caracterizadas por contribuírem para o enfraquecimento do Estado de direito – o propósito de uma amnistia é perverter o curso regular da lei ao permitir que uma pessoa escape às consequências criminais das suas acções. Não obstante, a Constituição atribui claramente este poder ao Parlamento. Levanta-se então a questão de se saber se o poder de conceder amnistia é suposto ser refreado pelo artigo 6º(b) e se sim, como?

Uma amnistia pode ser expressa e concedida com variados graus de especificidade ou generalidade. A proposta de lei concede uma amnistia abrangente para posteriormente indicar (com pouca clareza) excepções à amnistia concedida. A lei poderia ter sido expressa de forma alternativa – ao declarar especificamente que crimes seriam passíveis de amnistia, tornando implícito que todos os outros crimes não estariam abrangidos. Ao enquadrar a lei desta forma ter-se-ia eliminado a incerteza da actual proposta e



minimizado a possibilidade de crimes cujos artigos 1º, 2º e 3º não tinham intenção de abranger fossem, não obstante, objecto de amnistia.

Igualmente, o quadro temporal referido nos artigos 1º, 2º e 3º da proposta de lei é expresso de forma abrangente. No artigo 1º a amnistia é concedida a crimes cometidos “até 20 de Maio de 2002”; no artigo 2º a amnistia é concedida para crimes cometidos “até 30 de Setembro de 1999”; e no artigo 3º a amnistia é concedida a crimes cometidos “no passado”. Estes quadros temporais são indefinidos. No casos dos primeiros dois, não se encontra expresso a data de início do período coberto pela amnistia. No caso do artigo 3º, não é claro nem quando começa, nem quando termina. Aparentemente, não existe qualquer lógica na aplicação dos diferentes quadros temporais em qualquer dos três artigos. Mais do isso, parece não existir uma lógica para qualquer dos quadros temporais utilizados. Não é clara, sobretudo, a razão pela qual qualquer amnistia se estenderia a todo o período da administração da UNTAET, quando tal período é posterior à ocupação indonésia e à violência, destruição e caos que se seguiram à consulta popular. A administração da UNTAET tinha o mandato, *inter alia*, de restaurar a lei e a ordem em Timor Leste. A inclusão desse período dentro do quadro temporal da amnistia a conceder a todos os crimes contra a propriedade minaria o trabalho desenvolvido pela administração da UNTAET.

Mais, não existe qualquer tentativa em restringir a operacionalidade da amnistia a crimes que tenham sido motivados por e/ou em resultado da luta por ou contra a independência de Timor Leste. Nenhuma razão existe para incluir também na amnistia criminosos ordinários, cujas acções foram cometidas sem serem com base numa posição política. A mensagem implícita é a de que o Estado de direito é um conceito fluido com aplicação negociável.

Talvez possa ser que o artigo 95º(3)(g) seja interpretado com a intenção de operar como excepção à obrigação mais geral do Estado de promover o respeito pelos princípios do Estado democrático de direito. Contudo, a abordagem preferencial é a de que os dois artigos possam ser lidos conjuntamente. O efeito seria que, ao exercer o seu poder de conceder amnistias, o Parlamento tivesse de declarar, com um certo grau de especificidade, que crimes, acusados e quadros temporais estariam cobertos pela amnistia. Desta forma, qualquer lei de amnistia seria pautada por um distanciamento limitado e claramente definido ao Estado de direito por um propósito aparente e, como tal, cuja implementação não seria antagónica à promoção do Estado de direito. Porém, amnistias em branco, ou amnistias formuladas em termos muito gerais, pela sua própria natureza, contribuem para minar o princípio de que o direito em qualquer momento é e deva ser conhecido, certo e previsível. Claro que não é necessariamente possível determinar qual o ponto exacto em que uma lei de amnistia se torna demasiado geral ou abrangente para ser conciliável com o artigo 6º(b). No entanto, a actual proposta com as suas ambiguidades inerentes, quadros temporais inexplicáveis e abrangência de crimes ordinários desligados da luta por e contra a independência situa-se num ponto que terá de ser considerado como inconsistente no âmbito do espírito do Estado de direito.

### Perdões

O artigo 85º(i) da Constituição determina que o Presidente da República tem poder exclusivo para conceder perdões e comutar sentenças após consulta com o Governo. Dado que o Presidente tem poder exclusivo nesta matéria, o artigo 4º da proposta de lei é inconstitucional. Se o Parlamento passar a lei no seu formato actual estaria a intentar legislar sobre reduções de sentenças de prisão, em variados graus, para todos os crimes cometidos antes de 20 de Maio de 2002. Apesar da lei ter sido proposta pelo Presidente e de ter de ser promulgada pelo mesmo, a lei é um acto do poder do Parlamento e não do poder presidencial. Parece claro que o Parlamento não possui esse poder. Nem o Parlamento possui o poder de direccionar o Presidente a exercer o seu juízo de uma determinada forma, por tal constituir uma violação à separação de poderes, a doutrina inerente no artigo 69º da Constituição.

Além desta falta de poder, o artigo 4º da proposta de lei deveria ser considerado inconstitucional por mais duas outras razões.

- **Artigo 118º(1), Artigo 69º e a Separação de Poderes**

O artigo 4º opera uma redução das sentenças para todos os crimes cometidos antes de 20 de Maio de 2002, que não estejam já abrangidos pelas amnistias concedidas nos três primeiros artigos. Desta forma, pretende operar sobre casos de crime que ainda não tenham sido instituídos, ouvidos, ou finalizados. Assim, poder-se-ia argumentar que a lei exaure e interfere com o exercício do poder judicial. O artigo 118º(1) da Constituição determina que os Tribunais sejam os órgãos de soberania encarregados de administrar a justiça em nome do povo. Uma parte importante deste mandato encontra-se na atribuição de sentenças em casos de crime. Existe uma multiplicidade de considerações que o juiz terá de ponderar no exercício de promulgar uma sentença. Ao legislar para reduzir sentenças de forma tão ampla, antes destas estarem mesmo determinadas, o Parlamento estaria a interferir com aquela tão importante função judicial. Por esta razão, o artigo 4º colidiria com o artigo 69º da Constituição.

- **Artigo 6º (b) e o Estado de Direito**

Tal como com o poder de conceder amnistias, o artigo 6º(b) da Constituição teria também impacto no poder de conceder perdões e comutar sentenças. Uma indiscriminada e ampla redução de sentenças para todos os indivíduos condenados por crimes cometidos antes de 20 de Maio de 2002 é uma violação do Estado de direito sem nenhuma razão aparente. Para ser consistente com o artigo 6º(b), o poder de conceder perdões e comutar sentenças deveria ser exercido casuisticamente, após cuidada consideração das circunstâncias da ofensa e do ofensor. O artigo 85º(i) prefigura mesmo tal processo de consideração quanto determina que o Presidente tem de consultar o Governo antes de emitir um perdão. Não é possível que o Presidente possa eficazmente consultar o Governo em relação a atribuir perdão a uma classe inteira de ofensores, alguns dos quais ainda nem sequer identificados, acusados ou julgados.

Estes factores indicam que o poder de conceder perdões não pode ser exercido de maneira indiscriminada e desapropriada. Mais importante, como referido, não é um poder que possa ser exercido pelo Parlamento.

### ***É A LEI CONSISTENTE COM PRINCÍPIOS DE DIREITO INTERNACIONAL?***

O artigo 9º da Constituição determina que:

*“1. A ordem jurídica timorense adopta os princípios de direito internacional geral ou comum.*

*2. As normas constantes de convenções, tratados e acordos internacionais vigoram na ordem jurídica interna mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respectivos órgãos competentes e depois de publicadas no jornal oficial.*

*3. São inválidas todas as normas das leis contrárias às disposições das convenções, tratados e acordos internacionais recebidos na ordem jurídica interna timorense.”*

Existem diversos princípios e cláusulas de direito internacional que, aparentemente, não estão a ser respeitados pela proposta de Lei de Amnistia e Perdão. Contudo, dado que Timor Leste apenas se tornou membro das Nações Unidas em 30 de Setembro de 2002 e ainda não teve oportunidade de assinar e ratificar alguns dos instrumentos de direitos humanos chave, será necessário considerar a conformidade da proposta de lei com o direito internacional em dois aspectos – o primeiro relacionado com os princípios de direito internacional aos quais Timor Leste já se encontra vinculado e o segundo relacionado com os princípios de direito internacional aos quais Timor Leste possa vir a estar vinculado no futuro, caso, tal como antecipado, o Parlamento ratifique um conjunto de convenções de direitos humanos<sup>9</sup>.

### **Obrigações de direito internacional existentes**

Apesar de não estar isento de controvérsia, tem-se considerado amplamente que todos os Estados, de forma independente das obrigações dos tratados, têm o dever de investigar e processar ou extraditar indivíduos suspeitos de terem cometido crimes contra a

---

<sup>9</sup> O presente relatório foi escrito em Outubro de 2002. A 10 de Dezembro de 2002, o Parlamento Nacional timorense ratificou os seguintes 7 tratados internacionais: Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Convenção Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais; Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial; Convenção Contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruel, Desumana ou Degradante; Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; Convenção dos Direitos das Crianças; Convenção de Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Emigrantes e de Membros das suas Famílias. Foram também ratificados os seguintes protocolos adicionais: Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; Convenção dos Direitos das Crianças Relativos ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados; Convenção dos Direitos das Crianças Relativos à Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil e o Segundo Protocolo Adicional da Convenção Internacional dos Direitos Civis e Políticos. Embora esses instrumentos tenham sido aprovados pelo Parlamento Nacional, segundo o Artigo 9 (2) da Constituição Nacional, os mesmos farão parte da ordem jurídica interna depois de publicados no jornal oficial. Até à data de 27 de Janeiro de 2003, ainda não ocorreu.

humanidade que estejam dentro das fronteiras dos seu território<sup>10</sup>. Esta obrigação emana do facto da proibição de crimes contra a humanidade fazer parte do *jus cogens* (ou seja, de ser uma norma legal internacional que não pode ser alterada ou revogada por tratado) e dos Estados terem a obrigação *erga omnes* de proibir crimes contra a humanidade (ou seja, de terem uma obrigação de proibir crimes contra a humanidade independentemente dos tratados de que são ou não signatários, pois esta obrigação provém do dever fundamental de cada Estado à comunidade internacional de garantir justiça). O princípio dos Estados terem o dever de processar os crimes contra a humanidade encontra-se mencionado no preâmbulo do Estatuto de Roma, do qual Timor Leste já é signatário, e em numerosas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>11</sup>.

Como referido anteriormente, a proposta de lei concede, potencialmente, amnistia a autores de alguns crimes considerados contra a humanidade.

Os dois primeiros artigos da proposta de lei não são suficientemente específicos de modo a excluïrem os crimes contra a humanidade da possibilidade de amnistia. O primeiro abrange todos os crimes contra a propriedade, com a excepção de crimes envolvendo violência ou ameaças. Isto não exclui necessariamente da amnistia todos os crimes contra a humanidade, pois a violência ou a ameaça de violência não são elementos essenciais de crimes contra a humanidade. Por exemplo, queimar um grande número de casas, matar gado e destruir colheitas pode, sobretudo se realizado em conjunto com outros actos, constituir um crime contra a humanidade no sentido de poder representar a “perseguição de um grupo identificável ou com base em fundamentos políticos, raciais, nacionais, étnicos, culturais, religiosos, de género ou outros ...”<sup>12</sup>

O segundo artigo concede amnistia a todos os crimes cometidos por indivíduos forçados a juntarem-se às milícias, desde que o crime não seja violento ou de sangue. Este tipo de amnistia poderia incluir deportação forçada, detenção ilegal e perseguição desde que esses actos tivessem sido realizados sob ameaça de violência directa ou implícita, ao invés de violência em si. Tais actos podem ser potencialmente considerados crimes contra humanidade dependendo do contexto em que forem cometidos<sup>13</sup>. Outros crimes contra a humanidade, como violação sexual e tortura, podem também vir a ser incluídos pela amnistia, caso esta seja interpretada de forma a apenas excluir crimes que sejam simultaneamente violentos e de sangue.

Talvez suceda que a elaboração dos dois primeiros artigos tenha tido a intenção de abarcar todos os actos que possam ser caracterizados como crimes contra a humanidade. Parece possível que a pessoa que elaborou a lei tenha assumido que crimes contra a humanidade envolvam obrigatoriamente violência e assim não fossem elegíveis para

---

<sup>10</sup> UNIVERSAL JURISDICTION: The Duty of states to enact and enforce legislation – Capítulo 5; Amnistia International Setembro de 2001; AI Index IOR 53/017/2001

<sup>11</sup> ibidem, Capítulo 5 p10-12

<sup>12</sup> Regulamento da UNTAET n.º 2000/15 artigo 5º no qual “crimes contra a humanidade” é definido para utilização dos Painéis Especiais. Perseguição é definido no artigo 5º 2)f) como “the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity.”

<sup>13</sup> Regulamento da UNTAET n.º 2000/15 artigo 5º

amnistia. Não obstante, este não é o caso, uma vez que esta proposta, na sua formulação actual, cria a possibilidade de Timor Leste vir a violar o dever geral de direito de costume do Estado de investigar, processar e punir autores de crimes contra a humanidade.

### **Outras obrigações advindas de Convenções das Nações Unidas às quais Timor Leste poderá tornar-se parte**

Timor Leste encontra-se presentemente no processo de determinar quais serão os tratados das Nações Unidas de que se tornará parte. Dois dos tratados de direitos humanos chave que se antecipa que Timor Leste venha a ratificar são o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e a Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, inumanos e degradantes. Ambas as convenções contêm provisões que são relevantes considerar em relação à proposta de lei.

O artigo 2º(3) do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos prevê que:

*“Cada Estado Parte no presente Pacto compromete-se- a:*

- a) Garantir que todas as pessoas cujos direitos e liberdades reconhecidas no presente Pacto forem violados disponham de recurso eficaz, mesmo no caso da violação ter sido cometida por pessoas agindo no exercício das suas funções oficiais;*
- b) Garantir que a competente autoridade judiciária, administrativa ou legislativa, ou qualquer outra autoridade competente, segundo a legislação do Estado, estatua sobre os direitos da pessoa que forma o recurso, e desenvolver as possibilidades de recurso jurisdicional;*
- c) Garantir que as competentes autoridades façam cumprir os resultados de qualquer recurso que for reconhecido como justificado.”*

Este artigo impõe um dever aos Estados signatários de prevenir condutas contrárias aos direitos reconhecidos no Pacto e de investigar, processar e punir os responsáveis quando violações forem cometidas, independentemente dos seus autores fazerem parte do aparelho do Estado ou não. Também patente está a obrigação de providenciar um recurso justo e adequado às vítimas e às suas famílias, assim como a obrigação de estabelecer a verdade dos factos<sup>14</sup>.

Direitos expressamente protegidos pelo Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos incluem o direito à vida; o direito à liberdade de tortura e tratamento ou pena cruel, inumano e degradante; o direito de liberdade da escravidão e servidão; o direito à liberdade e segurança da pessoa; o direito à liberdade de movimento; e o direito à liberdade de pensamento, consciência e religião. Não será necessário mencionar que todos estes direitos foram frequentemente violados durante toda a ocupação indonésia, em particular durante o período que antecedeu e precedeu a consulta popular.

Algumas das violações de direitos que emanam do Pacto estariam imunes de procedimento judicial com a proposta de lei. Apesar das vítimas e das suas famílias ainda

---

<sup>14</sup> Legal brief on the Incompatibility of the Chilean Decree Law No 2191 of 1978 with International Law (documento publicado conjuntamente pela Amnistia Internacional e a Comissão Internacional de Juristas) Jan 2001; AI Index – AMR 22/002/01

poderem receber indemnizações, o Estado ainda estaria a violar o seu dever, de acordo com o artigo 2º, de investigar, processar e punir.

O artigo 4º da Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, inumanos e degradantes determina a obrigatoriedade dos Estados de considerarem todos os actos de tortura uma ofensa punível por uma sentença apropriada que tome em consideração a natureza gravosa de tais actos. O artigo 7º prevê que se o Estado não extraditar o indivíduo que se situe no seu território e que seja suspeito de ter cometido um acto de tortura, então tenha de o processar. A proposta de lei iria, potencialmente, permitir que actos de tortura não fossem processados. Isto é um risco especialmente com o artigo 3º, que concede amnistia a crimes cometidos por membros da resistência, com a excepção de casos de crimes contra a humanidade e de guerra, que são crimes que necessitam de um elemento contextual, impossível de satisfazer em todos os casos de tortura. Por exemplo, um acto de tortura cometido numa esfera doméstica não seria passível de ser qualificado como crime contra a humanidade. Além disso, as reduções de sentenças previstas no artigo 4º em relação a todos os ofensores são tais que a extensão da sentença reduzida poderá ser vista como não mais “uma apropriada sentença que tome em consideração a natureza gravosa do acto de tortura”.

Mesmo se Timor Leste se tornar signatário de qualquer um destes instrumentos, o Estado não teria necessariamente qualquer obrigação de investigar e processar violações de direitos que ocorreram antes da ratificação, sobretudo porque muitas dessas violações não constituíam crimes contra a humanidade. Porém, a corrente prevalecente vai no sentido de considerar muitos dos direitos reconhecidos por ambos os instrumentos também como *jus cogens*. Deste modo, as obrigações do Estado em relação àqueles direitos ou à sua violação existiriam, independentemente das obrigações previstas nos tratados, vigorando previamente à adesão aos dois tratados<sup>15</sup>.

No mínimo, existiria uma obrigação moral e de boa fé. Se o novo Estado independente de Timor Leste assinar qualquer um dos dois instrumentos, tal fará parte de um esforço concertado de romper com o passado e de acolher um futuro novo e diferente. Ter-se-ia de colocar em causa o compromisso genuíno do novo regime de respeitar os padrões de direitos humanos e o Estado de direito se uma das suas primeiras acções fosse conceder imunidade a violações de direitos humanos.

### ***COMISSÃO DE ACOLHIMENTO, VERDADE E RECONCILIAÇÃO***

O preâmbulo poético da proposta de lei remete a noções de reconciliação, mas a proposta de lei em si mesma não inclui nenhuma medida direccionada a fomentar a reconciliação. Se de facto a reconciliação é o propósito subjacente à proposta de lei, então

---

<sup>15</sup> UN Committee against Torture, decisão de 23 de Novembro de 1989, Comunicações n.º 1/1988, 2/1988 and 3/1988, Argentina, decisões de Novembro de 1989, para. 7.2. Apesar destas decisões estarem relacionadas apenas com a Convenção contra a Tortura, a argumentação subjacente a estas decisões é igualmente aplicável ao PIDCP.

esta assume o pressuposto questionável de que a amnistia apenas poderá atingir esse fim. Não existe qualquer prova que suporte esse pressuposto.

A “Reconciliação” é melhor definida como um processo. Este pode ser facilitado através de legislação, mas certamente não ordenado por isso. Não é um negócio que possa ser acordado entre líderes. A posição adoptada pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste baseia-se na ideia de que a procura de uma verdade inclusiva e a responsabilização individual são condições prévias à reconciliação. Não será difícil conjecturar como poderia ser utilizada a amnistia em tal processo. À semelhança do modelo sul-africano, a promessa de amnistia pode ser usada para encorajar a revelação franca, que trará à luz “verdades”, que de outra forma continuariam encobertas<sup>16</sup>. A revelação completa deste tipo pode por sua vez encorajar a aceitação e o reconhecimento de responsabilidades individuais de autores de crimes. No entanto, a amnistia incondicional não oferece incentivos deste tipo. Pelo contrário, o tipo de amnistia previsto na proposta de lei aparenta minar o trabalho da Comissão de Acolhimento, Verdade e reconciliação antes mesmo deste ter começado<sup>17</sup>.

Uma das funções da Comissão é facilitar a realização de encontros de reconciliação nas comunidades, nos quais um indivíduo que tenha cometido ofensas menos sérias possa dirigir-se à Comissão, realizar uma declaração escrita, participar numa audiência e levar a cabo um acto de reconciliação da comunidade.

Um ofensor que deseje participar num Processo de Reconciliação da Comunidade terá de fornecer uma declaração escrita à Comissão que contenha, *inter alia*, o seguinte: a descrição completa da ofensa em causa; o reconhecimento de responsabilidade; a explicação sobre a ligação do acto ao conflito político de Timor Leste; a identificação da comunidade com a qual o ofensor se quer reconciliar; e a renúncia da violência como meio de atingir fins políticos<sup>18</sup>. As declarações dos deponentes têm de ser revistas pela Comissão de forma a esta determinar se os actos revelados são apropriados para serem integrados num Processo de Reconciliação da Comunidade. O tipo de ofensas que mais provavelmente será considerado como menos sério e, assim, adequado a ser integrado no processo referido são crimes de roubo, assaltos menores, incêndio (outros que não tenham resultado em mortes ou ferimentos), matança de gado ou destruição de colheitas, sobretudo se conduzidos debaixo de ordens, em vez de por livre iniciativa do deponente<sup>19</sup>.

Se a ofensa for considerada adequada para integrar um Processo de Reconciliação da Comunidade, o assunto é encaminhado para o Comissário Regional pertinente que

---

<sup>16</sup> Kirsty Sangster, Truth Commissions: The Usefulness of Truth Telling, (1999) 5 Australian Journal of Human Rights 136

<sup>17</sup> A Comissão iniciou muito recentemente a primeira audiência dos Processos de Reconciliação da Comunidade no dia 24 de Agosto de 2002. Desde então já foram realizadas mais seis encontros.

<sup>18</sup> Artigo 23.2 Regulamento da UNTAET n.º 2001/10

<sup>19</sup> Adenda I ao Regulamento da UNTAET n.º 2001/10. NB – Apesar da addenda original determinar que “in no circumstances shall a serious criminal offence be dealt with in a Community Reconciliation Process” foi alterada pela Directiva da UNTAET sobre Crimes Sérios n.º 2002/9 para “in principle, serious criminal offences, in particular, murder, torture and sexual offences, shall not be dealt with”.

organizará um painel que terá o objectivo de conduzir a audiência pública. Após a audiência, o painel terá de deliberar e decidir sobre qual o acto de reconciliação apropriado que deverá ser posto em prática pelo deponente e informá-lo da sua decisão. Os actos de reconciliação poderão incluir serviço comunitário, indemnizações ou um pedido de desculpas público<sup>20</sup>. O deponente poderá escolher entre cumprir o acto de reconciliação proposto ou remeter o seu caso novamente para o Gabinete do Procurador Geral<sup>21</sup>. Uma vez aceite, o não cumprimento do acordo de reconciliação da comunidade poderá ser sujeito a uma multa de 3000 dólares americanos e/ou até um ano de prisão<sup>22</sup>. Na situação contrária, o cumprimento do acordo significa que o indivíduo em causa não poderá ser novamente processado ou julgado em relação aos actos revelados que estiveram na origem do acordo<sup>23</sup>. Espera-se que “através da participação no processo, os indivíduos sejam capazes de demonstrar às suas próprias comunidades de que estão arrependidos do que fizeram e que desejam doravante viver em paz conjuntamente”<sup>24</sup>.

Parece clara a sobreposição entre os diferentes tipos de ofensas que serão tratados pela Comissão através do seu processo de reconciliação da comunidade e os casos passíveis de receberem amnistia mediante a proposta de lei. Os procedimentos definidos no Regulamento da UNTAET referido pressupõem e dependem da ocorrência do Processo de Reconciliação da Comunidade no âmbito de um sistema judicial funcional, pois a oportunidade de liberação de acusação criminal é um dos maiores incentivos à participação nesse processo. Mesmo sem este incentivo, podem, eventualmente, existir ofensores que escolherão participar no processo para assim tornarem a sua reintegração nas comunidades mais fácil. Contudo, parece inquestionável que muitos outros, que apesar de serem encorajados e induzidos a participar, evitem o difícil processo de confissão, audiência pública, admissão de culpa e acto de arrependimentos, quando podem receber amnistia incondicional através de outro meio.

Deste modo, a proposta de amnistia funcionaria como um obstáculo à reconciliação ao pôr em causa um dos elementos fundamentais do trabalho da Comissão. Se os dois caminhos para a amnistia oferecidos pela proposta de lei e o Processo de Reconciliação da Comunidade da Comissão forem comparados, parece óbvio que apenas o último conduzirá uma meta atingível de genuína reconciliação.

É interessante considerar a utilidade potencial da proposta de lei no contexto de uma comunidade dividida e “inreconciliada”. O PMSJ participou recentemente num encontro de reconciliação de uma comunidade organizado por uma ONG local em Alas. O encontro foi precedido por um clima de tensão na comunidade dirigido aos refugiados retornados de Timor Ocidental, suspeitos de terem estado envolvidos na violência perpetrada pelas milícias em 1999. Temia-se que sem qualquer intervenção imediata pudessem irromper acções violentas motivadas por sentimentos de vingança. Teria a

---

<sup>20</sup> Artigo 27.7 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/10

<sup>21</sup> Artigo 27.9 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/10

<sup>22</sup> Artigo 30.2 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/10

<sup>23</sup> Artigo 32 do Regulamento da UNTAET n.º 2001/10 – NB o artigo declara que nenhuma imunidade deverá estender-se a ofensas de crimes sérios.

<sup>24</sup> Sumário do Regulamento da Comissão emitido pela Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação em Abril de 2002 – [www.easttimor-reconciliation.org/Reg\\_Summary-E.htm](http://www.easttimor-reconciliation.org/Reg_Summary-E.htm)



proposta de lei, caso tivesse sido promulgada, servido para aliviar estas tensões e hostilidades presentes no seio da comunidade de Alas?

As observações do PMSJ indicam, muito simplesmente, que não existe nenhuma razão para supor que a proposta de lei possa ter qualquer efeito na reconciliação de comunidades, a não ser o de agravar sentimentos de raiva nos seus habitantes, frustrados por uma aparente falta de justiça em relação aos crimes passados. O que se deduziu da reunião em Alas foi que a comunidade queria que os indivíduos suspeitos de terem estado envolvidos em ofensas passadas admitissem e revelassem qual tinha sido o seu envolvimento nessas ofensas. A comunidade queria ainda que esses indivíduos fossem responsabilizados, de algum forma, pelas suas acções. Aqueles que tiveram uma oportunidade de falar exigiram com grande persistência que os indivíduos suspeitos confessassem. Foram também feitos pedidos para que fossem dadas indemnizações. As vítimas e as suas famílias sugeriram que os indivíduos suspeitos deveriam ter de reconstruir-lhes a casa, trabalhar gratuitamente nas suas terras e uma outra variedade de compensações.

A proposta de lei, caso estivesse a vigorar, não teria contribuído para trazer à luz a verdade; não teria encorajado os indivíduos suspeitos em admitir o seu envolvimento em ofensas passadas e a procurar perdão; não teria oferecido qualquer forma de compensação ou sentido de justiça às vítimas ou às famílias das vítimas. Pelo contrário, talvez tivesse tido o efeito de desencorajar os indivíduos suspeitos, sem receio de serem acusados através da justiça formal, de participarem no encontro da comunidade. De forma mais perturbadora, teria encorajado a comunidade de Alas a fomentar a participação daqueles usando os seus próprios meios, ou seja, teria encorajado os locais a aplicar a punição imposta pela comunidade.

Em suma, se considerarmos a eventual entrada em vigor da proposta de lei contra um cenário de tensão e frustração, existente em comunidades como a de Alas, parece evidente que uma amnistia incondicional não poderá aliviar esses sentimentos e atenuar a divisão existente nas comunidades. Uma amnistia incondicional não poderá responder, de forma alguma, às exigências que a população identificou como necessárias para “avançarem”, ou seja, verdade e responsabilização. Ao invés, a proposta de lei iria provavelmente desactivar procedimentos alternativos específicos e cuidadosamente desenvolvidos para atingir aqueles fins.

A proposta de lei no seu actual formato é incompatível como o mandato existente da Comissão e apenas serviria para minar um aspecto crucial do seu trabalho. Adicionalmente, não seria auto-suficiente em defender a causa da reconciliação através de um caminho alternativo.

## ***CONCLUSÃO***

Mesmo adoptando uma abordagem mais restrita do conceito de legitimidade, confinada a explorar a conformidade da proposta de lei com instrumentos legais nacionais e

internacionais relevantes, parece evidente que a formulação jurídica da lei é questionável. Aparentemente, a proposta foi elaborada sem a devida consideração pelo quadro constitucional timorense, por obrigações internacionais e pelos esforços existentes apoiados pelo Estado vocacionado para promover a reconciliação.

O PMSJ não tem uma posição em relação à questão de se saber se a lei de amnistia e perdão é desejável ou necessária para Timor Leste. Ao invés, o PMSJ procura fornecer um comentário jurídico independente sobre a proposta de lei na sua formulação actual, tendo em vista a promoção do Estado de direito. Nesta perspectiva, o PMSJ recomenda que qualquer lei final de amnistia e perdão seja formulada em termos claros e bem definidos, de forma a cuidadosamente excluir crimes sérios e a salvaguardar o respeito pelo Estado de direito. Do mesmo modo, o PMSJ recomenda que qualquer lei final deva ser complementar e compatível, e não conflituosa, com outros esforços existentes para lidar com os eventos do passado.