O Direito timorense da nacionalidade

*Patrícia Jerónimo**

Abstract: A definição de quem pertence à comunidade política constitui uma prerrogativa fundamental dos Estados. A Constituição timorense, entrada em vigor no preciso dia em que Timor-Leste acedeu à independência, fixou, desde logo, as regras para a atribuição da cidadania timorense originária. Fê-lo, adoptando os tradicionais critérios do *ius soli* e do *ius sanguinis* em termos extremamente amplos, o que tornou muito fácil o acesso à cidadania originária em Timor-Leste. Esta abertura pode ser explicada pelo facto de se tratar de um país pequeno e pobre, com uma diáspora numerosa, mas alguns desenvolvimentos legislativos recentes sugerem que a Assembleia Constituinte terá dito mais do que pretendia. O esclarecimento do real alcance da norma constitucional afigura-se da máxima importância, não apenas pelo seu relevo simbólico (definição do povo e da identidade timorense), mas também pelas suas implicações práticas, uma vez que muitos direitos fundamentais (incluindo o direito à propriedade privada da terra) são reservados pela Constituição aos cidadãos timorenses.

Palavras-chave: Timor-Leste, Constituição, nacionalidade, cidadania, direitos de cidadania.

* Texto publicado na Revista SCIENTIA IVRIDICA, tomo LX, n.º 325, Janeiro-Abril 2011, pp. 37-60.

A nacionalidade pode ser definida como o vínculo jurídico que, assente numa “genuína comunhão de vida, interesses e sentimentos”¹, liga um indivíduo a um Estado, atribuindo-lhe direitos e deveres específicos². Para os indivíduos, a condição de nacionais ou cidadãos³ de um Estado representa um poderoso alicerce identitário⁴ e significa a titularidade de um importante conjunto de direitos – de participação nos assuntos públicos, de acesso ao território, de propriedade privada da terra, entre outros – que o Estado reserva para os membros da comunidade política. Para os Estados, a delimitação do universo dos seus cidadãos (o seu povo) constitui uma prerrogativa fundamental, expressão de soberania e matéria do seu “domínio reservado”⁵, ainda que o Direito Internacional imponha algumas condições (como a da existência de laços efectivos entre o indivíduo e o Estado) sem as quais o vínculo não será oponível aos demais Estados nem poderá ser invocado na esfera internacional⁶. Ao Direito

¹ Convocamos aqui a definição de nacionalidade dada pelo Tribunal Internacional de Justiça no acórdão *Nottebohm*, segundo a qual a nacionalidade traduz juridicamente o facto de o indivíduo a quem é conferida, por força da lei ou por acto da autoridade, estar mais ligado à população do Estado que lha conferiu do que à de qualquer outro Estado. “According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State”. Cf. *Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955*, I.C.J. Reports 1955, p. 4.

² Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Da Comunidade Internacional e do seu Direito. Estudos de Direito Internacional Público e Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora, 1996, p. 109.

³ O termo *nacionalidade* é comumente empregue a par, e como sinónimo, do de *cidadania*, apesar de os dois conceitos não serem inteiramente coincidentes. Rui Moura Ramos explica que as duas expressões se reportam a perspectivas diferentes de encarar uma mesma realidade – o termo nacionalidade acentua a ideia de ligação de um indivíduo a uma unidade estadual, ao passo que o termo cidadania designa sobretudo o conjunto de direitos e deveres que decorrem desta ligação. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito Português da Nacionalidade*, 1.ª reimp., Coimbra, Coimbra Editora, 1992, pp. 4-5. Jorge Miranda considera que a palavra nacionalidade é menos precisa do que a palavra cidadania, uma vez que traduz a pertença a uma nação, não a um Estado. Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional. Estrutura constitucional do Estado*, tomo III, 4.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 95.

⁴ Traduz a qualidade de membro da comunidade política e define a fronteira entre nós e os outros, os estrangeiros. Cf. Patrick WEIL e Randall HANSEN – *Citoyenneté, immigration et nationalité: vers la convergence européenne?*, in Patrick Weil e Randall Hansen (dirs.), *Nationalité et citoyenneté en Europe*, Paris, La Découverte, 1999, p. 10.

⁵ Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade*, Coimbra, Almedina, 1998, p. 282.

⁶ Para além da existência de uma ligação efectiva entre o indivíduo e o Estado, o Direito Internacional exige, por um lado, que os Estados não disponham sobre as condições de aquisição ou de perda de uma cidadania estrangeira e que, por outro lado, ao definirem as respectivas regras de aquisição da cidadania, não discriminem em razão do sexo, da raça, da religião ou da situação económica; respeitem a vontade individual em matéria de aquisição superveniente da cidadania; e não procedam a processos colectivos de aquisição ou perda da cidadania (excepto em caso de formação de novos Estados ou de mutações territoriais significativas e, aqui, com garantia das legítimas expectativas dos seus habitantes ou do direito de opção). Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição Portuguesa Anotada*, I, 2.ª ed., Coimbra, Coimbra Editora, 2010, p. 124. Cf., igualmente, António Marques dos SANTOS – *Estudos*

Internacional não cabe, no entanto, atribuir ou retirar a quem quer que seja a cidadania deste ou daquele Estado⁷. “É cada Estado que, interpretando o modo de ser da comunidade que lhe dá vida, escolhe e fixa os critérios da cidadania”⁸.

Timor-Leste fê-lo logo que se tornou independente e se dotou de uma Constituição. A Administração Transitória das Nações Unidas (UNTAET), que governou o território entre Novembro de 1999 e Maio de 2002, entendeu não dever regular directamente a atribuição da cidadania do futuro país, atenta a dignidade constitucional⁹ e o peso simbólico da matéria, pelo que se limitou a definir um critério de identificação dos timorenses para efeitos de dispensa de autorização de entrada em Timor-Leste, o que fez tomando como referência a data da invasão indonésia¹⁰. A cidadania timorense nasceu, portanto, com o novo Estado. Até esse momento, as populações residentes no território tinham outras nacionalidades (a portuguesa¹¹ e a indonésia¹², sobretudo) ou eram simplesmente apátridas.

de Direito da nacionalidade, op. cit., pp. 281-289; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, op. cit.*, pp. 97-103.

⁷ Apenas lhe cabe – como explicam Jorge Miranda e Rui Medeiros – estabelecer condições de relevância, declarar ineficaz ou inoponível *erga omnes* um acto de Direito interno que contrarie os seus princípios e cominar responsabilidades para o Estado seu autor. Cf. Jorge MIRANDA e Rui MEDEIROS – *Constituição Portuguesa Anotada, op. cit.*, p. 124.

⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, op. cit.*, pp. 96-97. Mesmo por isso, caso seja necessário determinar se um indivíduo tem ou não a nacionalidade de um dado Estado, as normas a consultar serão as normas de Direito da Nacionalidade desse Estado, e só elas, como sublinha António Marques dos Santos. Cf. António Marques dos SANTOS – *Estudos de Direito da nacionalidade, op. cit.*, pp. 283-284.

⁹ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, op. cit.*, p. 97.

¹⁰ Segundo o Regulamento UNTAET n.º 2000/9, sobre a criação de um regime de fronteiras para Timor-Leste, deveriam ser tidos como timorenses as pessoas nascidas em Timor-Leste antes de Dezembro de 1975; as pessoas nascidas fora de Timor-Leste, mas com pelo menos um dos pais ou avós nascidos em Timor-Leste antes de 1975; e os cônjuges ou filhos dependentes menores de 18 anos de pessoas que se enquadrassem nas duas hipóteses anteriores [artigo 7.º, n.º 4, alíneas b), c) e d)]. O artigo 20.º do Regulamento ressaltava que nada nele contido conferiria ou prejudicaria os direitos de cidadania de quaisquer pessoas.

¹¹ Portugal nunca reconheceu a declaração unilateral de independência feita pela Frente Revolucionária do Timor-Leste Independente (FRETILIN) em 28 de Novembro de 1975 e, depois da ocupação militar indonésia, sempre agiu perante a comunidade internacional como potência administrante do território. Esta circunstância teve como efeito prático a não aplicação aos timorenses do infame Decreto-Lei n.º 308-A/75, de 24 de Julho, que teria determinado para muitos a perda da cidadania portuguesa. As pessoas nascidas em Timor-Leste até ao dia 25 de Abril de 1976 – data em que, por força da nova Constituição, Timor-Leste deixou de fazer parte do território português – continuaram a ter cidadania portuguesa, nos termos da Lei n.º 2098, de 29 de Julho de 1959. Os que nasceram em Timor-Leste depois dessa data foram considerados nascidos no estrangeiro, pelo que, durante a vigência da Lei n.º 2098, só poderiam adquirir cidadania portuguesa originária, mediante declaração, se um dos progenitores fosse português e se o nascimento tivesse sido registado nos serviços consulares ou na Conservatória dos Registos Centrais (em alternativa ao registo, seriam ainda considerados cidadãos portugueses de origem, os filhos de progenitor português nascidos no estrangeiro que estabelecessem domicílio em Portugal). A Lei n.º 37/81, de 3 de Outubro, que substituiu a Lei n.º 2098, eliminou estes requisitos ao considerar portugueses de origem os filhos de pai português ou mãe portuguesa nascidos em território sob administração portuguesa [artigo 1.º, n.º 1, alínea a)]. Cf. Rui Manuel Moura RAMOS – *Do Direito Português da Nacionalidade, op. cit.*, pp. 70-71; Jorge MIRANDA – *Manual de Direito*

1. A definição constitucional da cidadania timorense originária

O texto constitucional aprovado pela Assembleia Constituinte em 22 de Março de 2002 foi fortemente influenciado pela Constituição da República Portuguesa, de 1976¹³, mas a norma relativa à cidadania timorense (artigo 3.º) é, acima de tudo, fruto

Constitucional, op. cit., pp. 124-125. Curiosamente, em 1995 e em 1998, o Governo português afirmou, através do seu embaixador na Austrália, que a cidadania portuguesa das pessoas nascidas em Timor-Leste antes de 1975 não era atribuída *ope legis*, mas sim mediante requerimento dos interessados, a apreciar caso a caso. Esta interpretação manifestamente incorrecta da Lei portuguesa pode explicar-se pelo contexto em que as afirmações foram feitas. As autoridades australianas, que desde 1979 sempre haviam tratado os refugiados timorenses como cidadãos indonésios, passaram, em 1992, a recusar os pedidos de asilo apresentados por timorenses com o argumento de que estes haviam retido a cidadania portuguesa, pelo que, ao abrigo da Convenção de Genebra de 1951, seria Portugal o Estado em primeira linha responsável pela sua protecção. Com aquela interpretação da Lei da Nacionalidade, o Governo português terá provavelmente querido ajudar os timorenses a permanecer na Austrália e evitar deportações em massa para Portugal. Cf. Peter NYGH – *Portuguese nationality and the status of the inhabitants of East Timor under the Geneva Convention 1951*, in vv.aa., *Estudos em homenagem à Professora Doutora Isabel de Magalhães Collaço*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2002, pp. 507-531. Em 1999 Timor-Leste deixou de ser um território sob administração portuguesa, pelo que a atribuição da cidadania portuguesa originária a pessoas nascidas em Timor-Leste passou a depender, para além da nacionalidade portuguesa de um dos progenitores, da inscrição do nascimento no registo civil português ou, em alternativa, da declaração de vontade de ser português [artigo 1.º, n.º 1, alínea c), da Lei n.º 37/81, na redacção dada pela Lei Orgânica n.º 2/2006, de 17 de Abril]. Dados obtidos, em 2009, junto dos serviços consulares da embaixada portuguesa em Díli indicam que muitos cidadãos timorenses continuam a fazer valer este direito à cidadania portuguesa originária.

¹² Com a anexação formal de Timor-Leste como 26.ª Província da República da Indonésia, em 1976 (Lei n.º 7, de 17 de Julho), os timorenses passaram automaticamente a ser considerados cidadãos indonésios, dispondo, pelo menos em teoria, de direitos idênticos aos dos cidadãos das demais Províncias (direito de voto, direito de acesso à Função Pública, direito a um passaporte). Foi permitido, todavia, aos timorenses que assim o desejaram, a renúncia à cidadania indonésia e a manutenção da cidadania portuguesa. Muitos dos indivíduos que mantiveram a cidadania portuguesa saíram de Timor com destino a Portugal e à Austrália. Os que permaneceram em Timor foram tratados como estrangeiros, não podendo, por isso, participar na vida política do país, nem integrar os quadros da Função Pública. Agradecemos esta informação à Sra. Dra. Maria Ângela Carrascalão, docente do Curso de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e. Sobre o uso generalizado de passaporte indonésio pelos timorenses que requereram asilo às autoridades australianas durante o período da ocupação, cf., ainda, Peter NYGH – *Portuguese nationality and the status of the inhabitants of East Timor under the Geneva Convention 1951, op. cit.*, pp. 509-510; Ryszard PIOTROWICZ – *Refugee Status and Multiple Nationality in the Indonesian Archipelago: Is there a Timor Gap?*, in “International Journal of Refugee Law”, vol. 8, n.º 3, 1996, p. 323. Em 20 de Outubro de 1999, o Parlamento indonésio reconheceu formalmente os resultados do referendo em Timor-Leste e a consequente separação do território, salvaguardando expressamente os direitos dos timorenses que decidissem permanecer leais à Indonésia. A violência que se seguiu ao referendo pôs em fuga cerca de 250 mil timorenses, a maioria dos quais procurou refúgio na parte ocidental da ilha de Timor. Destes, aproximadamente 30 mil continuaram na Indonésia depois de 2002, sendo designados pelas autoridades indonésias como “novos residentes” (*warga baru*). No censo levado a cabo pelo Ministério da Administração Interna indonésio em 2003, a grande maioria das pessoas registadas optou pela cidadania indonésia (renunciando, desse modo, à cidadania timorense, uma vez que a Lei da Nacionalidade indonésia não admite a dupla cidadania), ainda que lhes tenha sido permitido optar pela cidadania timorense e continuar a residir na Indonésia enquanto estrangeiros com autorização de residência válida. Cf. <http://www.nationalityforall.org/indonesia> [17.12.2010].

¹³ Como observa Pedro Bacelar de Vasconcelos, “[a] principal fonte escrita da Constituição timorense, redigida e aprovada pela Assembleia Constituinte em 22 de Março de 2002, foi a Constituição

da influência da Constituição moçambicana de 1990¹⁴, o que explica a opção pela fixação de critérios substantivos, em lugar de uma mera remissão para a lei ordinária, e também a formulação do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), que, como veremos *infra*, pode suscitar algumas dúvidas quanto ao exacto alcance pretendido para o preceito. Contrariamente ao que sucede com a Constituição moçambicana, porém, a Constituição timorense apenas define os critérios para a atribuição da cidadania originária, remetendo para a lei a definição dos modos de aquisição, perda e reacquirição da cidadania, bem como o seu registo e prova (artigo 3.º, n.º 4).

Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, são cidadãos originários de Timor-Leste, desde que tenham nascido em território nacional: a) os filhos de pai ou mãe nascidos em Timor-Leste; b) os filhos de pais incógnitos, apátridas ou de nacionalidade desconhecida; c) os filhos de pai ou mãe estrangeiros que, sendo maiores de dezassete anos, declarem, por si, querer ser timorenses. O n.º 3 do artigo 3.º acrescenta que são igualmente cidadãos originários de Timor-Leste, ainda que nascidos em território estrangeiro, os filhos de pai ou mãe timorenses.

Numa primeira apreciação, de carácter geral, diremos que esta norma combina os critérios clássicos de atribuição da cidadania originária – *ius sanguinis* e *ius soli* – uma vez que a cidadania tanto é atribuída em função da identidade nacional dos progenitores (n.º 3) como do nascimento em território timorense (n.º 2). Diremos ainda que os critérios são aqui empregues de forma extremamente ampla, o que facilita sobremaneira o acesso à cidadania timorense originária.

O critério do *ius sanguinis* é consagrado de forma irrestrita, não tendo o legislador constituinte sequer condicionado a atribuição da cidadania originária a filhos de timorenses nascidos no estrangeiro ao registo do nascimento junto dos serviços consulares timorenses ou da Conservatória dos Registos Centrais de Timor-Leste. Todo o filho de timorense será timorense, onde quer que nasça e sem necessidade de fazer

portuguesa actual. Em muitos aspectos, a estrutura da Lei fundamental, a protecção dos direitos fundamentais, [...] retomam e reconstróem, extensivamente, a forma e a letra da Constituição portuguesa actual”. O autor alerta, porém, para o facto de as semelhanças formais ou institucionais poderem ser enganadoras. Cf. Pedro Bacelar de VASCONCELOS – *A transição em Timor-Leste (1999/2002)*, in Rui Centeno e Rui Novais (orgs.), *Timor-Leste da Nação ao Estado*, Porto, Edições Afrontamento, 2006, pp. 70-71 (interpolação nossa). Cf., ainda, Jorge Bacelar GOUVEIA – *Estudos de Direito Público de Língua Portuguesa*, Coimbra, Almedina, 2004, pp. 318-319.

¹⁴ Sobre a influência conjunta das Constituições portuguesa e moçambicana, cf. Hilary CHARLESWORTH – *The Constitution of East Timor*, in “International Journal of Constitutional Law”, vol. 2, 2003, p. 328.

qualquer declaração nesse sentido¹⁵. A atribuição opera automaticamente, por força da lei. Isto significa que todos os descendentes de timorenses na diáspora são cidadãos de Timor-Leste, mesmo que não mantenham quaisquer contactos com o país¹⁶.

O *ius soli* tem também uma aplicação muito extensa, uma vez que, para além da regra do duplo *ius soli* [n.º 2, alínea a)] e da cláusula de exclusão da apatridia [n.º 2, alínea b)], todos os indivíduos nascidos em Timor-Leste de progenitor estrangeiro têm o direito de obter a cidadania timorense originária, logo que atinjam a maioridade, mediante simples declaração [n.º 2, alínea c)]. Porque se trata do exercício de um direito subjectivo, as autoridades timorenses não poderão obstar a que a declaração de vontade de ser timorense tenha como efeito a atribuição da cidadania timorense originária.

Analisando mais detidamente os termos do preceito, deparamo-nos com algumas dificuldades interpretativas não negligenciáveis, o que resulta, desde logo, da estrutura insólita e contra-intuitiva da norma. Contra o que é usual no tratamento normativo desta matéria, o artigo 3.º não começa por enunciar o critério mais forte e evidente de atribuição da cidadania originária, ou seja, o da coincidência do *ius soli* e do *ius sanguinis*, que se dá quando um indivíduo nasce em território timorense de pai ou mãe timorense. Este critério, apesar do que algumas leituras apressadas possam fazer supor, não está consagrado no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), mas sim no artigo 3.º, n.º 3 (e, aí, de forma implícita, atento o emprego da fórmula indirecta “ainda que nascidos em território estrangeiro”).

¹⁵ Importa, todavia, notar que a Lei da Nacionalidade (Lei n.º 9/2002, de 5 de Novembro), no seu artigo 23.º, n.º 2, relativo à prova da nacionalidade originária, faz referência a uma declaração da qual depende a atribuição da nacionalidade timorense a indivíduo nascido no estrangeiro. De igual modo, o Regulamento da Lei da Nacionalidade (Decreto-Lei n.º 1/2004, de 4 de Fevereiro), apesar de, no seu artigo 1.º, n.º 2, reconhecer o direito à nacionalidade timorense aos indivíduos nascidos em território estrangeiro de cujo assento de nascimento conste a menção especial de que o pai ou a mãe é timorense, vem depois exigir, no seu artigo 6.º, aos filhos de pai timorense ou de mãe timorense nascidos no estrangeiro que pretendam que lhes seja atribuída a nacionalidade timorense, a inscrição do nascimento no registo civil timorense, mediante declaração apresentada pelos próprios, sendo capazes, ou pelos seus legais representantes, sendo incapazes. Estas disposições não têm suporte constitucional e também carecem de suporte legal, porque a norma que, na Lei da Nacionalidade, fixa os critérios de atribuição da cidadania originária se limita a reproduzir o disposto na Constituição, sem introduzir a exigência de qualquer declaração. A referência feita no artigo 23.º da Lei da Nacionalidade e a exigência feita no artigo 6.º do Regulamento da Lei da Nacionalidade podem, porventura, explicar-se pelo facto de estes diplomas legais terem sido, em boa medida, decalcados da Lei da Nacionalidade portuguesa (e do Decreto-Lei que a regulamentava), mas não podem ser interpretadas como significando que a declaração de vontade de ser timorense é condição indispensável para a atribuição da cidadania timorense originária. A atribuição pré-existe e é independente do registo e da declaração, que servem ao Estado timorense sobretudo como forma de controlo dos dados relativos aos timorenses na diáspora.

¹⁶ Pode, muito justamente, questionar-se se esta possibilidade não contraria o requisito imposto pelo Direito Internacional de que a nacionalidade de um Estado traduza a existência de laços efectivos entre o Estado e o indivíduo a quem a nacionalidade é atribuída. Nesse sentido se pronuncia, a propósito de idêntica solução na Lei alemã, Ryszard Piotrowicz. Cf. Ryszard PIOTROWICZ – *Refugee Status and Multiple Nationality in the Indonesian Archipelago*, *op. cit.*, p. 328.

O que o artigo 3.º, n.º 2, alínea a) estatui, reproduzindo o texto congénere da Constituição moçambicana de 1990¹⁷, é que são cidadãos timorenses os indivíduos nascidos em Timor-Leste filhos de pessoas também aqui nascidas (duplo *ius soli*). O que se exige não é que um dos progenitores seja timorense (essa exigência seria, de qualquer modo, redundante face ao disposto no artigo 3.º, n.º 3), mas sim que um dos progenitores tenha nascido em Timor-Leste. Podemos interrogar-nos sobre se o legislador constituinte terá verdadeiramente querido consagrar o critério do duplo *ius soli*, uma vez que isso significa estender a cidadania timorense originária aos filhos de estrangeiros nascidos em Timor-Leste, incluindo os filhos de cidadãos indonésios que tenham nascido em território timorense durante a ocupação. A letra do preceito não admite, no entanto, outra interpretação.

Enquanto for este o texto da disposição constitucional, as autoridades timorenses não poderão deixar de reconhecer a cidadania originária aos indivíduos que se encontrem naquelas condições (a atribuição opera *ope legis*). E não vale a pena tentar restringir o alcance do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), através da imposição do dever de apresentar assento de nascimento onde se mencione a nacionalidade timorense de algum dos progenitores – como foi feito pelo Decreto-Lei n.º 1/2004, de 4 de Fevereiro, que regulamenta a Lei da Nacionalidade –, porque uma tal medida será inconstitucional. Se, como tudo indica, o legislador constituinte disse mais do que pretendia, a única forma de corrigir o erro¹⁸ é em sede de revisão da Constituição.

Uma outra dificuldade digna de nota prende-se com a densificação da noção de timorense para efeitos do artigo 3.º, n.º 3. Sabemos que são timorenses os filhos de timorenses – formulação muito comum do princípio do *ius sanguinis* –, mas, sem dispormos de um referente temporal preciso, continuamos sem saber ao certo quem deva ser considerado timorense para que os seus filhos beneficiem da cidadania originária de Timor-Leste ao abrigo desta norma. Se o artigo 3.º identificasse como timorenses de origem os indivíduos nascidos em Timor-Leste antes de certa data e os

¹⁷ Artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Constituição moçambicana de 1990: “São moçambicanos, desde que hajam nascido em Moçambique, os filhos de pai ou mãe nascido em Moçambique”. Refira-se, no entanto, que a Constituição moçambicana de 1990 (como, de resto, a de 2004) define um conjunto muito mais extenso de critérios de atribuição da cidadania originária do que a Constituição timorense.

¹⁸ O que poderá ser feito, nomeadamente, através da inclusão, no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), de uma referência temporal precisa, como a data da invasão indonésia, para tomarmos como exemplo o Regulamento UNTAET n.º 2000/9, referido *supra* na nota n.º 10. Assim, o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), estatuiria: “São cidadãos originários de Timor-Leste, desde que tenham nascido em território nacional, os filhos de pai ou mãe nascidos em Timor-Leste antes de Dezembro de 1975”.

seus descendentes (à semelhança do que é feito pelo Regulamento UNTAET n.º 2000/9), o problema estaria resolvido, mas não é isso que se verifica.

Poder-se-á pretender que o emprego do termo timorense subentende e remete para uma identidade nacional ancorada em traços étnicos, históricos e culturais, mas esta via interpretativa levanta mais problemas do que resolve. Nada nos é dito no texto constitucional que permita delimitar o conceito de timorense em sentido étnico, histórico ou cultural¹⁹, sendo, ademais, muito controversa na doutrina a existência de uma identidade étnica específica a Timor-Leste, em vista da grande diversidade de traços físicos, culturais e linguísticos observáveis entre as populações autóctones²⁰. Tal como está redigido o artigo 3.º, n.º 3, a tarefa de definir, em concreto, quem deva considerar-se timorense para efeitos desta norma é deixada à apreciação das autoridades administrativas²¹ e dos tribunais.

Um último aspecto que cumpre referir tem a ver com o alcance do artigo 3.º, n.º 2, alínea c), nos termos do qual todos os indivíduos nascidos em Timor-Leste de progenitor estrangeiro têm o direito de obter a cidadania timorense originária, logo que atinjam a maioridade, mediante simples declaração. Como já tivemos oportunidade de referir *supra*, esta norma confere um direito subjectivo a cujo exercício as autoridades timorenses não poderão opor-se. Curiosamente, este preceito não fixa um limite temporal para a feitura daquela declaração, nem impõe um período de residência mínimo em território timorense antes da maioridade, o que autoriza a conclusão de que mesmo um indivíduo que tenha nascido por acaso em Timor-Leste e vivido toda a sua vida fora deste país terá direito à cidadania timorense originária, bastando-lhe, para isso, declarar, a qualquer momento (uma vez atingidos os 17 anos), que quer ser timorense. Uma semelhante interpretação, fiel à letra do texto constitucional e não contrariada pelos diplomas legais posteriormente adoptados nesta matéria²², fere, no entanto, o

¹⁹ As referências à Pátria e ao Povo Maubere, feitas no texto preambular e no artigo 11.º, não são elucidativas.

²⁰ “It is a demographic fact that Timor-Leste is an extremely diverse region, comprised of indigenous Antoni peoples, Malays, Makassarese, Melanesians, Papuans, Chinese, Arabs, and Gujeratis. While Tetum and Portuguese are the official languages, there are about sixteen major indigenous languages, with Galole, Mambae, and Kemak also spoken by a significant number of people. The East Timorese simply cannot be said to share a common language or culture or distinct hereditary physical traits”. Cf. David LISSON – *Defining ‘National Group’ in the Genocide Convention: A Case Study of Timor-Leste*, in “Stanford Law Review”, vol. 60, n.º 5, 2008, pp. 1488-1489.

²¹ Refira-se que a Lei da Nacionalidade, cujo artigo 8.º reproduz integralmente os números 2 e 3 do artigo 3.º da Constituição, confia ao Governo a resolução das dúvidas que surjam na interpretação e aplicação das suas disposições (art. 32.º).

²² Diferentemente do que vimos acontecer para a norma do artigo 3.º, n.º 2, alínea a) e para a norma do artigo 3.º, n.º 3 (cf., *supra*, nota n.º 15). A Lei da Nacionalidade reproduz *ipsis verbis* o disposto

princípio, definido pelo Direito Internacional, da efectividade dos laços existentes entre os Estados e os respectivos cidadãos²³. Isto significa que, apesar de as autoridades timorenses estarem obrigadas, pela Constituição, a reconhecer a cidadania originária aos indivíduos que reúnam as poucas condições previstas no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), a atribuição da cidadania timorense a indivíduos que apenas tenham nascido por circunstâncias fortuitas em Timor-Leste e nunca tenham residido no território não será reconhecida pela comunidade internacional.

2. A Lei n.º 9/2002, de 5 de Novembro (Lei da Nacionalidade)

Em cumprimento do disposto no artigo 3.º, n.º 4, da Constituição, o Parlamento Nacional aprovou, em 2 de Outubro de 2002, o que veio a ser a Lei n.º 9/2002, de 5 de Novembro – a Lei da Nacionalidade –, publicada no “Jornal da República”, na edição de 16 de Julho de 2003. Este diploma define as condições de atribuição, aquisição, perda e reacquirição da nacionalidade timorense, bem como as regras sobre o registo, a prova e o contencioso da nacionalidade.

no artigo 3.º, n.º 2, alínea c) da Constituição, no seu artigo 8.º, n.º 1, alínea c), acrescentando, no seu artigo 19.º, n.º 1, que as declarações de nacionalidade que se consubstanciem numa manifestação de vontade tendente à obtenção da cidadania timorense podem ser prestadas perante agentes diplomáticos ou consulares timorenses e são officiosamente registadas com base nos documentos necessários, que para o efeito são remetidos à Conservatória dos Registos Centrais. O Regulamento da Lei da Nacionalidade estatui, no seu artigo 1.º, alínea c), que têm direito à nacionalidade timorense os indivíduos nascidos em território timorense filhos de pai e mãe estrangeiro que, após os 17 anos de idade, declarem querer ser timorenses. Esta norma difere do preceito constitucional ao limitar o alcance do preceito às situações em que ambos os progenitores são estrangeiros, o que não é admissível. A letra do artigo 3.º, n.º 2, alínea c) da Constituição, ao empregar a palavra “ou”, pretende abranger pela hipótese da norma também as situações em que um dos progenitores seja estrangeiro e o outro seja desconhecido, apátrida ou de nacionalidade desconhecida. O artigo 1.º, n.º 1, alínea c) do Regulamento da Lei da Nacionalidade deve, portanto, ser objecto de uma interpretação conforme à Constituição, de modo a que o “e” seja lido como “ou”. De outro modo, o preceito há-de ter-se simplesmente por inconstitucional. O mesmo vale para o artigo 7.º, n.º 1, do Regulamento da Lei da Nacionalidade, onde se lê que os indivíduos nascidos em território timorense, filhos de pai e mãe estrangeiros, devem declarar que querem ser timorense, após os 17 anos. Os restantes números deste artigo limitam-se a esclarecer que a declaração deve ser instruída com certidão do assento de nascimento do interessado e com documento passado pelo serviço competente, por onde se comprovem as circunstâncias relativas aos progenitores estrangeiros referidas no número anterior (n.º 2) e que o serviço competente poderá passar o documento comprovativo com base em elementos nele arquivados ou em processo de averiguações organizado para o efeito (n.º 3). Não é fixado um prazo para a feitura da declaração, nem tão pouco é exigido um período mínimo de residência em Timor-Leste, requisitos que seriam certamente inconstitucionais, atenta a letra do artigo 3.º, n.º 2, alínea c) da Constituição.

²³ A “manifesta inexistência de qualquer vínculo efectivo à sociedade timorense” constitui fundamento de oposição à *aquisição* (cidadania adquirida) ou reacquirição da nacionalidade timorense, nos termos do artigo 16.º, alínea a), da Lei da Nacionalidade, mas esta norma não é extensível à *atribuição* (cidadania originária) da nacionalidade, que opera *ope legis*, sem que as autoridades timorenses tenham a possibilidade de se opor aos seus efeitos.

O Capítulo I enuncia um conjunto de princípios básicos, entre os quais avulta o de que nenhum cidadão pode ser arbitrariamente privado da nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade (artigo 2.º, n.º 1). Os artigos 4.º, 5.º e 6.º dispõem sobre a aplicação no tempo da Lei da Nacionalidade e sobre o alcance temporal dos efeitos da atribuição e da perda da nacionalidade²⁴. O artigo 7.º atribui ao Ministro da Justiça a competência para apreciar e decidir todas as questões respeitantes à atribuição, aquisição, perda e reacquirição da nacionalidade, quando essa competência não pertença ao Parlamento Nacional [como ocorre com a naturalização por altos e relevantes serviços ao país (artigo 13.º)].

O Capítulo II, sobre nacionalidade originária, contém apenas um artigo – artigo 8.º – e este limita-se a reproduzir integralmente o preceituado nos números 2 e 3 do artigo 3.º da Constituição. Mais extenso é o Capítulo III, sobre nacionalidade adquirida, onde são definidos os vários modos de aquisição da nacionalidade – aquisição por motivo de filiação, aquisição por adopção, aquisição por casamento, aquisição por naturalização e naturalização por altos e relevantes serviços.

A nacionalidade timorense pode ser concedida aos filhos menores, de pai ou mãe com nacionalidade timorense adquirida, desde que os pais o solicitem, podendo os filhos optar por outra nacionalidade quando atinjam a maioridade (artigo 9.º). Os filhos adoptados plenamente por cidadão timorense (ou seja, com extinção total dos anteriores vínculos com a família natural) adquirem a nacionalidade timorense (artigo 10.º). O estrangeiro casado com nacional timorense pode adquirir a nacionalidade timorense desde que o requeira e à data do pedido esteja casado há mais de cinco anos, resida (legalmente²⁵) em território nacional há pelo menos dois anos e saiba falar uma das línguas oficiais²⁶ (artigo 11.º, n.º 1). Adquire ainda a nacionalidade timorense o

²⁴ O artigo 4.º consagra o princípio da irretroactividade da lei, estatuidando que a atribuição, a aquisição, a perda e a reacquirição da nacionalidade timorense são regidas pela lei em vigor no momento em que se verificarem os actos e factos que lhes dão origem. O artigo 5.º consagra o princípio da retroactividade dos efeitos da atribuição da nacionalidade, segundo o qual a atribuição da nacionalidade timorense produz efeitos desde o nascimento e não prejudica a validade das relações jurídicas anteriormente estabelecidas com fundamento em outra nacionalidade. O artigo 6.º consagra o princípio da irretroactividade dos efeitos da perda da nacionalidade, na medida em que estes só se produzem a partir da data dos actos ou factos que lhe deram origem.

²⁵ Esta exigência de legalidade não consta do enunciado do artigo 11.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade, mas resulta do dever, fixado pelo artigo 9.º, n.º 3, alínea c), do Regulamento da Lei da Nacionalidade, de instruir o requerimento de aquisição da nacionalidade por casamento com um título válido de autorização residência, emitido pela autoridade nacional competente.

²⁶ A prova do conhecimento de uma das línguas oficiais de Timor-Leste há-de ser feita por documento emitido por entidade reconhecida pelo Ministério da Justiça [artigo 9.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento da Lei da Nacionalidade]. Curiosamente, a exigência de comprovativo de conhecimento de uma das línguas oficiais é formulado em termos diferentes para os processos de naturalização. O artigo

estrangeiro casado com nacional timorense se, pelo facto do casamento, perder a sua anterior nacionalidade (artigo 11.º, n.º 2). O Ministro da Justiça pode conceder a nacionalidade timorense ao estrangeiro que o requeira e, à data do pedido, seja maior perante a lei timorense e a lei do Estado de origem; resida habitual e regularmente em Timor-Leste há pelo menos 10 anos, contados antes de 7 de Dezembro de 1975 ou a partir do dia 20 de Maio de 2002; saiba falar uma das línguas oficiais; ofereça garantias morais e cívicas de integração na sociedade timorense; possua capacidade para reger a sua pessoa e para prover à sua subsistência e conheça a história e a cultura de Timor-Leste (artigo 12.º, n.º 1)²⁷. O Parlamento Nacional pode conceder a nacionalidade timorense ao cidadão estrangeiro que tenha prestado altos e relevantes serviços ao país (artigo 13.º).

Note-se que – à excepção do previsto nos artigos 10.º, n.º 1, e 11.º, n.º 2, onde a aquisição da nacionalidade timorense opera *ope legis*²⁸ – o legislador concede ao Governo uma muito ampla margem de apreciação, o que é confirmado pelo uso das fórmulas “pode ser concedida”, “pode adquirir” e “pode conceder”. A lei não reconhece às pessoas que se encontrem nas condições previstas nas hipóteses dos artigos 9.º, 11.º, n.º 1, e 12.º um direito subjectivo à aquisição da nacionalidade timorense, pelo que o facto de essas pessoas satisfazerem os requisitos definidos naqueles preceitos não garante, por si só, que a nacionalidade timorense lhes venha a ser concedida. Para além disso, e diversamente do que ocorre com a atribuição da nacionalidade originária, o acesso à cidadania adquirida pode ser inviabilizado por oposição do Ministério Público, com fundamento na manifesta inexistência de qualquer vínculo efectivo à sociedade

12.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento da Lei da Nacionalidade exige documento “outorgado pelo Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto”.

²⁷ O n.º 2 deste artigo esclarece que não são considerados residentes habituais, nem residentes regulares, os cidadãos estrangeiros que fixaram residência em Timor-Leste por força da política de transmigração ou da ocupação militar estrangeira. Refira-se ainda que o requerente da naturalização deve, nos termos do artigo 12.º do Regulamento da Lei da Nacionalidade, indicar, entre outros aspectos, o lugar da sua residência actual e da sua residência anterior, a actividade que exerça e os motivos pelos quais deseja naturalizar-se. Entre os documentos que devem instruir o pedido figuram um título válido de autorização de residência, concedido pela autoridade nacional competente; um documento comprovativo da entrada e permanência em Timor-Leste; um documento comprovativo da integração na sociedade timorense, emitido pelas estruturas comunitárias existentes, designadamente, clubes sociais e centros de formação cultural (dados obtidos junto da Divisão de Registo Civil e Nacionalidade, do Ministério da Justiça timorense, indicam que estes documentos são usualmente emitidos pelos chefes de Suco); e um documento comprovativo do conhecimento da história e cultura de Timor-Leste, outorgado pelo Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto.

²⁸ Que a aquisição da nacionalidade timorense por adopção opera *ope legis* é confirmado pelo artigo 10.º do Regulamento da Lei da Nacionalidade, apesar de este preceito tratar a questão como sendo uma presunção ilidível – “Presume-se que adquiriram a nacionalidade timorense, por mero efeito da lei, os indivíduos de cujo assento de nascimento conste terem sido adoptados plenamente por nacional timorense, desde que não haja menção ulterior que, nos termos legais, contrarie essa presunção”.

timorense; na condenação por crime doloso punível com pena de prisão superior a oito anos nos termos da lei; na condenação por crime contra a segurança interna ou externa do Estado de Timor-Leste; no exercício, sem autorização do Governo, de funções de soberania a favor de Estado estrangeiro²⁹; ou na prestação de serviço militar a favor de Estado estrangeiro, fora dos casos expressamente autorizados (artigo 16.º).

O regime relativo à perda da nacionalidade, definido pelo artigo 14.º, também reflecte a maior fragilidade da nacionalidade adquirida por comparação com a nacionalidade originária. A perda da nacionalidade originária só pode ocorrer por renúncia, ou seja, através da manifestação, pelo seu titular, da pretensão de não querer ser timorense. O respeito pela vontade individual neste domínio conhece, todavia, limites decorrentes da prevenção da apatridia, pelo que a renúncia à nacionalidade originária é condicionada à prévia titularidade de outra nacionalidade. Assim, perde a nacionalidade timorense aquele que voluntariamente adquira uma nacionalidade estrangeira e manifeste a pretensão de não querer ser timorense [artigo 14.º, n.º 1, alínea a)] e também os filhos menores de nacionais timorenses nascidos no estrangeiro (que, por tal facto, tenham igualmente outra nacionalidade) se, ao atingirem a maioridade, manifestarem a pretensão de não querer ser timorenses [artigo 14.º, n.º 1, alínea b)].

Já a nacionalidade adquirida pode ser retirada contra a vontade do seu titular³⁰, sendo nestes casos irrelevante que a perda da nacionalidade acarrete a apatridia do interessado. Nos termos do artigo 14.º, n.º 2, perde a nacionalidade timorense obtida por naturalização³¹ a pessoa que preste serviço militar a Estado estrangeiro (a menos que seja expressamente autorizado por acordo celebrado com o Estado em questão); que

²⁹ Este fundamento de oposição à aquisição da nacionalidade timorense suscita alguma perplexidade, por não ser compreensível o motivo pelo qual um estrangeiro, ainda que residente em Timor-Leste, deva obter a prévia autorização do Governo timorense para o exercício de funções de soberania a favor de Estado estrangeiro, sobretudo se esse Estado for o da sua nacionalidade.

³⁰ Para além de poder ser perdida por renúncia, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), como é evidente.

³¹ A letra deste preceito parece indicar que só a nacionalidade obtida ao abrigo dos artigos 12.º (aquisição por naturalização) e 13.º (naturalização por altos e relevantes serviços) pode ser perdida com base nos fundamentos aqui elencados, mas temos dúvidas de que tenha sido essa a intenção do legislador. Em defesa de uma maior protecção da cidadania adquirida por motivo de filiação, por adopção ou por casamento, poderíamos supor que o legislador terá querido salvaguardar os interesses dos nacionais timorenses unidos por laços de família aos indivíduos em causa. A ser assim, os indivíduos que adquiram a nacionalidade por serem filhos adoptivos ou cônjuges de nacionais timorenses, ou por serem filhos de pessoas que tenham adquirido a nacionalidade timorense, só poderiam perder a nacionalidade nos termos do artigo 14.º, n.º 1, alínea a), ou seja, mediante renúncia condicionada à prévia titularidade de outra nacionalidade. Pensamos, no entanto, que, pelo menos nas hipóteses dos artigos 9.º (aquisição por motivo de filiação) e 11.º, n.º 1 (aquisição por casamento), o Governo timorense há-de poder retirar a nacionalidade a indivíduos que caiam numa das hipóteses do artigo 14.º, n.º 2. Pense-se, por exemplo, num indivíduo que tenha obtido a nacionalidade timorense com base numa certidão de casamento falsa.

exerça funções de soberania a favor de Estado estrangeiro, sem autorização do Governo; que seja condenada definitivamente por crime contra a segurança externa do Estado timorense; ou que tenha obtido a nacionalidade falsificando documentos, usando meios fraudulentos ou induzindo, por qualquer outra forma, em erro as autoridades competentes.

A perda da nacionalidade não é, entretanto, irreversível, a menos que tenha sido imposta coercivamente com base num dos fundamentos do artigo 14.º, n.º 2. Se a nacionalidade timorense tiver sido perdida por causa de declaração de vontade dos pais durante a menoridade, os cidadãos afectados poderão readquirir a nacionalidade por opção depois de atingida a maioridade (artigo 15.º, n.º 1), devendo fazer prova de que têm residência estabelecida em território nacional há pelo menos um ano (artigo 15, n.º 2). Se a nacionalidade tiver sido perdida por renúncia, nos termos do artigo 14.º, n.º 1, a reaquisição dependerá de deliberação favorável do Ministério da Justiça, no exercício de poderes discricionários, e só poderá ser concedida se o indivíduo tiver estabelecido residência no território nacional há pelo menos cinco anos (artigo 15.º, n.º 3). O Ministério Público pode, de qualquer modo, opor-se à reaquisição da nacionalidade, invocando um dos motivos previstos no artigo 16.º, que já tivemos oportunidade de analisar a propósito da oposição à aquisição da nacionalidade.

Finalmente, importa referir que a lei timorense é inteiramente aberta à dupla nacionalidade, o que pode confirmar-se pelo facto de a aquisição de uma nacionalidade estrangeira não constituir, *ipso facto*, motivo de perda da nacionalidade timorense³². Para as situações de plurinacionalidade, a lei timorense fixa dois critérios, consoante uma das nacionalidades seja a timorense ou só estejamos perante nacionalidades estrangeiras. Se o plurinacional tiver nacionalidade timorense, a outra ou outras nacionalidades não serão reconhecidas nem produzirão efeitos na ordem jurídica timorense (artigo 29.º). Se só tiver nacionalidades estrangeiras, prevalecerá a nacionalidade do Estado em cujo território o indivíduo tenha a sua residência habitual ou, na falta desta, a do Estado com o qual o indivíduo mantenha um vínculo mais estreito (artigo 30.º).

³² Note-se que a aquisição de uma nacionalidade estrangeira não figura no artigo 14.º, n.º 1, alínea a), como causa da perda da nacionalidade timorense originária, mas sim como condição para que a manifestação de vontade de não querer ser timorense possa ser atendida.

3. A cidadania como direito e os direitos privativos da cidadania

A cidadania é, cada vez mais, concebida como um direito subjectivo. O artigo 15.º da *Declaração Universal dos Direitos do Homem* estatui, no seu n.º 1, que todo o indivíduo tem direito a uma nacionalidade e, no seu n.º 2, acrescenta que ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. O *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*³³ reconhece a toda e qualquer criança o direito de adquirir uma nacionalidade (artigo 24, n.º 3) e a *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*³⁴ impõe aos Estados o dever de garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica, nomeadamente no gozo do direito a uma nacionalidade [artigo 5.º alínea d) iii].

A Constituição timorense não o afirma expressamente, mas o reconhecimento em Timor-Leste de um direito subjectivo à nacionalidade pode deduzir-se de vários indicadores seguros – a remissão para a *Declaração Universal* como padrão interpretativo das normas consagradoras de direitos fundamentais (artigo 23.º), a inclusão da cidadania entre os direitos que não podem ser afectados em caso de declaração de estado de sítio (artigo 25.º, n.º 5), a cláusula de prevenção de apatridia, que atribui a cidadania timorense originária a todos os indivíduos nascidos em Timor-Leste que não possuam outra nacionalidade [artigo 3.º, n.º 2, alínea b)], e, já fora do texto constitucional, a reprodução, pelo artigo 2.º, n.º 1, da Lei da Nacionalidade, da norma da *Declaração Universal* que proíbe a privação arbitrária da nacionalidade e do direito a mudar de nacionalidade.

Da cidadania timorense depende a titularidade e o exercício de um conjunto de direitos fundamentais, tidos por inerentes à participação na soberania ou no núcleo essencial da identidade do Estado³⁵ e, por isso, negados a todos os que não sejam membros plenos da comunidade política. Os direitos fundamentais de cidadania são, de acordo com o elenco fixado pelo artigo 25.º do *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*, o de tomar parte na direcção dos negócios públicos, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos, de votar e ser eleito, em eleições periódicas, e o de aceder, em condições gerais de igualdade, às funções públicas do

³³ Ratificado pela Resolução do Parlamento Nacional n.º 3/2003, de 22 de Julho, publicada no “Jornal da República”, na edição de 20 de Agosto de 2003.

³⁴ Ratificada pela Resolução do Parlamento Nacional n.º 10/2003, de 10 de Setembro.

³⁵ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional, op. cit.*, p. 125

respectivo país. No texto constitucional timorense, estes são o direito de votar e de ser eleito (artigo 47.º), o direito de constituir e de participar em partidos políticos (artigo 46.º, n.º 2)³⁶; o direito de se pronunciar em referendo (artigo 66.º, n.º 1), o direito de apresentar queixas ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça por acções ou omissões dos poderes públicos (artigo 27.º, n.º 2), o direito de petição (artigo 48.º), o direito de ser membro do Conselho de Estado (artigo 90.º, n.º 2) e o direito de integrar o Supremo Tribunal de Justiça (artigo 127.º, n.º 1)³⁷.

A estes direitos, ditos políticos, somam-se outros que a Constituição reserva aos cidadãos timorenses precisamente por estes constituírem o “substrato humano”³⁸ do Estado timorense – o direito de não serem expulsos nem expatriados³⁹ do território nacional (artigo 35.º, n.º 4), o direito de saírem livremente do território nacional e de a ele regressarem (artigo 44.º, n.º 2)⁴⁰, o direito a integrarem as Forças Armadas (artigo

³⁶ Em conformidade, a Lei n.º 3/2004, de 14 de Abril, sobre os partidos políticos, estatui que os partidos são exclusivamente constituídos por cidadãos nacionais (artigo 1.º, n.º 2).

³⁷ A lei ordinária completa este elenco ao definir os vários regimes específicos de acesso a funções públicas do país. A Lei n.º 8/2004, de 8 de Junho, que aprovou o Estatuto da Função Pública, estipula que só os cidadãos timorenses podem apresentar-se como candidatos ao recrutamento para posições permanentes na Administração Pública [artigo 14.º, n.º 1, alínea a)], acrescentando que a perda da cidadania acarreta o despedimento automático do funcionário público, sem necessidade de se observarem as formalidades normais que regem os procedimentos disciplinares (artigo 14.º, n.º 3). A Lei n.º 8/2002, de 20 de Setembro, que definiu o Estatuto dos Magistrados Judiciais, exige a cidadania nacional entre os requisitos para a nomeação como magistrado judicial [artigo 25.º, n.º 1, alínea a)], ainda que admita, a título provisório, a contratação de juizes internacionais (artigo 111.º). A Lei n.º 8/2009, de 15 de Julho, que criou a Comissão Anti-Corrupção, estatui que o Comissário é um cidadão timorense, no pleno gozo das suas capacidades, escolhido de entre magistrados judiciais, magistrados do Ministério Público, advogados, etc. (artigo 8.º).

³⁸ Cf. Jorge MIRANDA – *Manual de Direito Constitucional*, op. cit., p. 50.

³⁹ Atentas as semelhanças entre os termos “expulso” e “expatriado”, bem como a epígrafe e as demais disposições do artigo 35.º, é de supor que o legislador constituinte quis dizer extraditado e não expatriado. Refira-se que a *Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*, que Timor-Leste ratificou através da Resolução n.º 15/2009, de 6 de Maio, salvaguarda a possibilidade de os Estados se recusarem a extraditar os seus nacionais [artigo 4.º, alínea a)].

⁴⁰ A Lei n.º 9/2003, de 15 de Outubro, sobre Imigração e Asilo, reafirma o direito de entrada e saída do território timorense por parte de todos os cidadãos que provem ter nacionalidade timorense, mas admite restrições à saída do território nacional de cidadãos sobre os quais recaia qualquer ordem ou restrição emitida nos termos da lei (artigo 14.º, n.º 2) e de menores nacionais que viajem desacompanhados de quem exerça o poder paternal ou de autorização escrita concedida pelo mesmo (artigo 14.º, n.º 3). Importa referir que este direito de entrar e sair livremente do território nacional tem implícito um outro, da maior relevância prática, que é o de obter um passaporte junto das autoridades nacionais competentes. O passaporte constitui um forte indício de que o seu titular tem a nacionalidade do Estado emissor, mas não pode ser tomado como requisito para a atribuição da nacionalidade, uma vez que esta resulta directamente da lei, como tivemos oportunidade de sublinhar mais do que uma vez. É a nacionalidade que dá direito ao passaporte, não o passaporte que dá direito à nacionalidade. Como observa Ryszard Piotrowicz, “[a] passport does not of itself confer nationality. Rather, one obtains a country’s passport because one already possesses its nationality. The issue of the passport is simply one of evidence of the applicant’s status”. Cf. Ryszard PIOTROWICZ – *Refugee Status and Multiple Nationality in the Indonesian Archipelago*, op. cit., p. 342. O artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 44/2008, de 31 de Dezembro, que define o Regime Jurídico dos Passaportes, estatui, precisamente, que têm direito à titularidade de passaporte comum os cidadãos de nacionalidade timorense. O requerente deve fazer prova

146.º n.º 1), o direito a protecção do Estado quando se encontrem ou residam no estrangeiro (artigo 22.º) e o direito à propriedade privada da terra (artigo 54.º, n.º 4)⁴¹. No que respeita aos demais direitos consagrados na Constituição ou fora dela, o princípio da universalidade (artigo 16.º) e o dever de interpretar as normas sobre direitos fundamentais em consonância com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 23.º) recomendam que os consideremos extensíveis aos estrangeiros e apátridas, mesmo onde a letra do texto constitucional pareça sugerir o contrário⁴².

A Constituição não faz distinções entre cidadãos originários e cidadãos naturalizados, excepto no que respeita à elegibilidade para o cargo de Presidente da República, que é reservada aos titulares de cidadania timorense originária [artigo 75.º, n.º 1, alínea a)]. O legislador constituinte timorense afastou-se aqui da influência moçambicana⁴³, apesar de, no decurso dos trabalhos preparatórios, ter sido avançada a

de identidade mediante a exibição do bilhete de identidade, cartão de registo civil ou certidão do assento de nascimento de cidadão timorense (artigo 16.º).

⁴¹ Uma questão muito importante, mas ainda em aberto na ordem jurídica timorense, é a de saber quais os efeitos da perda da nacionalidade timorense sobre os direitos de propriedade de terras que o interessado tenha adquirido enquanto cidadão timorense. Atenta a expressa proibição constitucional, é inegável que o indivíduo, tornado estrangeiro, deixará de poder titular aqueles direitos. Mas será que estes direitos devem passar automaticamente para o Estado ou deve ser dada prioridade aos herdeiros do interessado que tenham nacionalidade timorense? Caso as terras sejam perdidas a favor do Estado, deverá o indivíduo ser compensado financeiramente pelo prejuízo daí resultante? E quais as implicações de uma futura reaquisição da nacionalidade timorense pelo mesmo indivíduo?

⁴² É o que sucede, nomeadamente, com o artigo 38.º, n.º 1 (direito de acesso aos dados pessoais informatizados) e com o artigo 50.º, n.º 1 (direito de trabalhar e de escolher livremente a profissão). O Tribunal de Recurso tem, no entanto, vindo a sustentar uma interpretação literal das normas constitucionais. No acórdão proferido no Processo n.º 3/2003 (fiscalização da constitucionalidade de disposições da Lei de Imigração e Asilo), o Tribunal afirmou que “[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] 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”. Apesar desta leitura redutora das disposições constitucionais, o Tribunal de Recurso andou bem ao considerar inconstitucionais os preceitos da Lei de Imigração e Asilo que pretendiam vedar aos estrangeiros a possibilidade de deterem a maioria do capital de empresas de comunicação social e de aviação comercial; de participarem na administração ou nos órgãos sociais de sindicatos ou associações profissionais; de organizarem ou participarem em manifestações, desfiles, comícios e reuniões de natureza política; e de criarem sociedades ou outras entidades de carácter político. O acórdão considerou ainda inconstitucional a norma segundo a qual o Ministro do Interior podia proibir a realização por estrangeiros de conferências, congressos e manifestações artísticas ou culturais, sempre que estas pudessem pôr em causa interesses relevantes ou as relações internacionais do Estado. A “força obrigatória geral” (artigo 153.º) deste acórdão implicou o desaparecimento dos preceitos declarados inconstitucionais da ordem jurídica timorense. Cf. Patrícia JERÓNIMO – *Os Direitos Fundamentais na Jurisprudência Constitucional do Tribunal de Recurso*, in www.fup.pt/?p=FF17&id_ano=1&id_disciplina=3.

⁴³ Segundo o artigo 29.º da Constituição moçambicana de 1990, os cidadãos de nacionalidade adquirida não tinham acesso à carreira diplomática, militar ou equivalente (n.º 1), competindo à lei ordinária definir as condições do exercício de funções públicas ou de funções privadas de interesse público por cidadãos moçambicanos de nacionalidade adquirida e por estrangeiros (n.º 2). A revisão constitucional de 2004 veio, entretanto, tornar ainda mais nítidas as diferenças entre moçambicanos de origem e moçambicanos naturalizados, ao estatuir que os cidadãos de nacionalidade adquirida, para além

proposta de vedar aos titulares de cidadania adquirida o acesso às carreiras diplomática e militar, bem como a de remeter para a lei a definição de eventuais restrições ao exercício de funções públicas por cidadãos naturalizados. Na falta de norma constitucional expressa a autorizar a restrição de outros direitos para além do de ser eleito como Presidente da República, a lei ordinária não poderá instituir outras formas de discriminação contra os cidadãos naturalizados, nem tão-pouco fixar quaisquer incapacidades, ainda que temporárias, aos cidadãos que readquiram a cidadania timorense⁴⁴.

A Constituição também não discrimina os cidadãos timorenses que se encontrem ou residam no estrangeiro, pois, nos termos do artigo 22.º, estes gozam da protecção do Estado para o exercício dos direitos e estão sujeitos aos deveres que não sejam incompatíveis com a ausência do país⁴⁵. Compreende-se que assim seja uma vez que, sendo a cidadania um *status* pessoal, que acompanha o indivíduo onde quer que ele se encontre, a protecção constitucional dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos não pode depender, em sede de princípio, da sua presença em território timorense.

de não terem acesso às carreiras diplomática e militar, não podem ser deputados, membros do Governo ou titulares de órgãos de soberania (artigo 30.º, n.º 1).

⁴⁴ Contra uma tal possibilidade militam, desde logo, os princípios da universalidade e da igualdade, consagrados no artigo 16.º, e o regime das leis restritivas, fixado pelo artigo 24.º, nos termos do qual a restrição de direitos, liberdades e garantias só pode fazer-se nos casos expressamente previstos na Constituição. Deve, por isso, considerar-se inconstitucional o artigo 6.º da Lei n.º 3/2004, de 14 de Abril, sobre os partidos políticos, na parte em que reserva para os cidadãos timorenses com nacionalidade originária o acesso ao cargo de dirigente partidário.

⁴⁵ Este preceito não se limita a estender os direitos e deveres contidos na Constituição aos cidadãos timorenses que se encontrem ou residam no estrangeiro, mas reconhece-lhes, para além disso, um direito fundamental à protecção do Estado contra situações vividas no estrangeiro que ameacem ou violem os seus direitos fundamentais (discriminação pelas autoridades do Estado estrangeiro, violência praticada por grupos armados, desastres naturais, etc.). O Estado timorense tem, por força desta norma, a obrigação de proteger os direitos fundamentais dos timorenses que se encontrem ou residam no estrangeiro, o que deve fazer sobretudo através dos institutos da protecção diplomática e da protecção consular, tal como enquadrados pelas *Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e sobre Relações Consulares*, que Timor-Leste ratificou numa única Resolução do Parlamento Nacional (Resolução n.º 24/2003, de 19 de Novembro). À semelhança do disposto nestes instrumentos internacionais, o Decreto-Lei n.º 4/2008, de 5 de Março, que define a Estrutura Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, elenca, entre as atribuições das missões diplomáticas e dos postos consulares, o dever de proteger os interesses dos cidadãos timorenses no estrangeiro [artigos 19.º, n.º 3, alínea b), e 20.º, n.º 5, alínea b)]. A protecção diplomática abrange todas as formas de assistência concedida pelo Estado, através da sua diplomacia, aos seus nacionais que se encontram no estrangeiro ou aí têm interesses a proteger, o que inclui, nomeadamente, o apoio consular, as diligências diplomáticas, a negociação, a pressão económica e as represálias. As funções consulares compreendem, concretamente, a emissão de passaportes e outros documentos de viagem; o socorro e a assistência aos nacionais do Estado que envia; a salvaguarda dos interesses nacionais nos casos de sucessão verificados no território do Estado receptor; a salvaguarda dos interesses dos menores e dos incapazes; a garantia de representação adequada para os nacionais perante os tribunais e outras autoridades do Estado receptor [artigo 5.º, alíneas d), e), g), h) e i) da *Convenção de Viena sobre Relações Consulares*].

O alargamento aos cidadãos que se encontrem no estrangeiro dos direitos e deveres contidos na Constituição não é, no entanto, irrestrito, já que depende da sua não incompatibilidade com a ausência do país. A determinação dos direitos e deveres incompatíveis com a ausência do país só poderá fazer-se casuisticamente, atendendo ao estatuto constitucional de cada um dos direitos e deveres fundamentais. A Constituição dá apenas uma indicação concreta, ao excluir da participação em referendo os cidadãos que não estejam recenseados em Timor-Leste (artigo 66.º, n.º 1). Cabe, por isso, ao legislador verificar, caso a caso, se e em que medida a ausência do país constitui um obstáculo intransponível ao reconhecimento de um dado direito ou imposição de certo dever. Nos termos da legislação actualmente em vigor em Timor-Leste, a ausência do país é relevante para o cumprimento das obrigações militares⁴⁶ e para o exercício dos direitos de participação política, estando vedados aos timorenses residentes no estrangeiro o direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Nacional e para o cargo de Presidente da República⁴⁷, bem como o direito de ser dirigente partidário⁴⁸. Cumpre notar que esta opção legislativa de negar aos timorenses residentes no estrangeiro o direito de voto nas eleições para o Parlamento Nacional e para o cargo de Presidente da República contraria o artigo 41.º da *Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias*⁴⁹, segundo o qual os trabalhadores migrantes e os seus familiares têm o direito de participar nos assuntos públicos do seu Estado de origem – votando e candidatando-se em eleições organizadas nesse Estado, de acordo com a legislação vigente –, e os Estados de origem têm o dever de facilitar o exercício destes direitos.

⁴⁶ A Lei n.º 3/2007, de 28 de Fevereiro (Lei do Serviço Militar), estatui que a residência legal no estrangeiro com carácter permanente e contínuo, iniciada anteriormente ao ano em que o cidadão complete 18 anos de idade, constitui motivo de adiamento das provas de classificação e selecção [artigo 18.º, alínea b)].

⁴⁷ A Lei n.º 6/2006, de 28 de Dezembro (Lei Eleitoral para o Parlamento Nacional), reconhece capacidade eleitoral activa e passiva apenas aos cidadãos timorenses residentes no território nacional (artigos 4.º, n.º 1 e 6.º). A Lei n.º 7/2006, de 28 de Dezembro (Lei Eleitoral para o Presidente da República) reserva para os cidadãos residentes no território nacional a capacidade eleitoral activa, mas, curiosamente, não o faz para a capacidade eleitoral passiva (artigos 4.º, n.º 1, e 6.º).

⁴⁸ A Lei n.º 3/2004, de 14 de Abril, sobre os partidos políticos, estabelece que pode ser dirigente partidário o cidadão timorense residente no país, com nacionalidade originária e que, eleito para o cargo, esteja no pleno gozo dos seus direitos civis e políticos (artigo 6.º).

⁴⁹ Ratificada pela Resolução do Parlamento Nacional n.º 23/2003, de 19 de Novembro.

4. Considerações finais

O Direito timorense da nacionalidade, entendido como conjunto de normas jurídicas sobre o acesso à cidadania e sobre os direitos correspondentes ao estatuto de cidadão, encontra-se ainda numa fase muito incipiente do seu desenvolvimento, como resulta das várias incongruências e omissões detectadas (explicáveis, em boa medida, pela influência cruzada dos constitucionalismos português e moçambicano e da legislação portuguesa sobre nacionalidade). Os critérios para a atribuição da cidadania timorense originária, definidos em sede constitucional, teriam muito a beneficiar de uma revisão que precisasse o seu alcance, se não para reflectir mais adequadamente a identidade do povo timorense, pelo menos para cumprir os requisitos impostos pelo Direito Internacional neste domínio. Atento o princípio da constitucionalidade, consagrado no artigo 2.º da Constituição, esta precisão só pode ser feita em sede de revisão constitucional e não através de Lei ou Decreto-Lei. Mesmo por isso, devem ser consideradas inconstitucionais as disposições da Lei da Nacionalidade (e do Decreto-Lei que a regulamenta) que vieram restringir o alcance do artigo 3.º da Constituição, ao impor novos requisitos para a atribuição da cidadania timorense originária e ao excluir do âmbito do preceito constitucional pessoas claramente abrangidas pela sua letra. O mesmo vale para todas as disposições legais que, contra o disposto na Constituição, neguem a titularidade de direitos fundamentais de cidadania aos cidadãos timorenses com cidadania adquirida ou readquirida.