

O ACESSO AO DIREITO NA VERTENTE DO ACESSO À LEGISLAÇÃO

*Joana Custóias¹ **

Palavras-chave: (1) acesso à legislação; (2) legislar melhor; (3) publicação eletrónica; (4) consolidação; (5) bases de dados online.

Resumo:

No presente artigo, o estudo do acesso ao direito e à justiça é circunscrito à vertente do acesso à legislação, aqui entendida em sentido amplo, ou seja, de acesso à regra jurídica, genérica e escrita, provinda dos órgãos estaduais competentes, enquanto fonte imediata de direito em Timor-Leste.

Estou convicta que o acesso ao direito, na vertente do acesso à legislação, é um direito fundamental que não é auto-efetivo, pressupondo uma dimensão prestacional a cargo do Estado. Consequentemente, a não existência de um acesso efetivo (fácil, tempestivo e livre) ao texto integral da

¹ * A autora é licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Em 2010, concluiu com aproveitamento todas as unidades curriculares do plano de estudos do curso de mestrado em Direito das Empresas, pelo ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, tendo-lhe sido atribuído o diploma de estudos pós-graduados. Em 2006, ainda antes de concluir a licenciatura, foi selecionada para estagiar na 58.ª Sessão da Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas, em Genebra. Entre 2007 e 2015, exerceu advocacia nos escritórios de Lisboa e Díli da sociedade de advogados internacional Miranda & Associados, tendo assumido a coordenação local do escritório de Díli em 2013. Desde 2016, exerce funções de consultoria, como especialista nas áreas da reforma legislativa e desenvolvimento dos setores privado e financeiro, no Banco de Desenvolvimento Asiático. Atualmente, lidera a implementação de todas as assistências técnicas do Banco, em Timor-Leste, nas áreas da sua especialidade. Nos últimos anos vem participando em diversos grupos de trabalho de política legislativa, nas áreas da sua especialidade, promovidos pelo Governo de Timor-Leste e por diversos parceiros de desenvolvimento multilaterais e bilaterais.

lei e a bases oficiais e completas de legislação representa falta de participação, de transparência e de responsabilização, em violação de um direito constitucionalmente consagrado.

No contexto de uma mudança acelerada das tecnologias de informação, de redução dos respetivos custos de investimento e de operação e de universalização da sua utilização, verifica-se, em contraponto, que as políticas e os regimes jurídicos de acesso à legislação têm tido uma transformação lenta, a qual pouco aproveita as oportunidades e sinergias criadas pela era da globalização digital.

Assim, a consolidação do acesso ao direito e à justiça, na vertente do acesso à legislação, deve acontecer no âmbito de uma nova política pública de justiça e governação, apta a aprofundar a qualidade da democracia em Timor-Leste através de programas concertados de consolidação e maximização tecnológica no processo de publicação online de legislação. Em particular, deve ser dada prioridade à reforma do maior recurso online no acesso à legislação em Timor-Leste, o sítio eletrónico do Jornal da República. Esta maximização tecnológica contribuirá para reduzir as assimetrias de informação e as práticas de desigualdade, especialmente gravosas quando os beneficiários principais da lei são as pessoas mais vulneráveis.

I. Introdução geral

«A informação jurídica pública de todos os países e instituições internacionais faz parte do património comum da humanidade. Maximizar o acesso a esta informação promove a justiça e o Estado de Direito (Declaração sobre o Livre Acesso à Lei, 2002)»².

O excerto da Declaração sobre o Livre Acesso à Lei com que inicio este artigo é um bom ponto de partida crítico para a elaboração deste estudo sobre o acesso ao direito e à justiça em Timor-Leste, circunscrito à vertente do

² Tradução da responsabilidade da ora autora de excerto da Declaration on Free Access to Law, aprovada pelo Free Access to Law Movement em Montreal (2002), com a redação que lhe foi dada nos encontros de Sydney (2003), Paris (2004) e Montreal (2007).

acesso à legislação. Trata-se, portanto, de analisar o acesso ao direito num plano instrumental de acesso à lei escrita, aqui entendida em sentido amplo, ou seja, de acesso à regra jurídica, genérica e escrita, provinda dos órgãos estaduais competentes, enquanto fonte imediata de direito em Timor-Leste³. Ficam fora do meu objeto de estudo as importantes matérias sobre o acesso ao direito no plano simbólico (a conquista da cidadania, o acesso ao estatuto de sujeito de direito e de direitos) e, num plano instrumental, sobre o acesso ao sistema de justiça (à consulta jurídica e aos meios de resolução dos conflitos).

Estou convicta que o acesso ao direito, na vertente do acesso à legislação, é um direito fundamental que não é auto-efetivo, pressupondo uma dimensão prestacional a cargo do Estado. Tal como os declarantes de Montreal, penso que o Estado tem o dever de criar os meios pelos quais todas as pessoas possam aceder, com facilidade e de forma tempestiva e livre, a informação sobre a legislação vigente. Esta conceptualização ampla do direito de acesso à legislação e à informação legislativa resulta da consolidação de um importante e relativamente recente movimento, dentro do campo do acesso ao direito e à justiça, designado “Legislar Melhor” (em inglês, “Better Regulation”). De acordo com esta nova conceptualização, o acesso à legislação refere-se à capacidade das pessoas para aceder e compreender o conteúdo das leis que regulam as suas vidas e, nesse sentido, não se esgota na promulgação formal e publicação oficial da lei. Do acesso à legislação assim entendido emana o dever do Estado de fornecer meios de acesso efetivo à informação legislativa, ao que corresponde um direito individual de beneficiar desse acesso efetivo. Ao nível internacional, este movimento tem demonstrado que existem diferentes planos onde é possível tomar medidas tendentes ao alcance do referido acesso efetivo à legislação: desde logo na fase pré-legislativa, no âmbito da identificação de opções técnicas e das escolhas políticas, onde o papel das novas formas da consulta pública tem ganho predominância; durante a fase de redação das leis (com forte tendência

³ Artigo 2.º da Lei n.º 10/2003, de 10 de dezembro, sobre a interpretação do artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de agosto e fontes do Direito, e artigo 1.º do Código Civil.

para a simplificação e clareza da linguagem, sem perda do rigor técnico); no processo de publicidade e disseminação da lei (onde o ênfase tem sido a maximização da publicação online com caráter oficial e das bases de dados legislativas eletrónicas); e, por último, na fase de aplicação das leis (destacando-se, aqui, a importância dos guias práticos de aplicação de atos legislativos, a regulamentação administrativa e as avaliações de impacto). Esta análise centra-se nas formas de publicação e disseminação da legislação vigente e não do seu processo de elaboração e aprovação ou conteúdo específico⁴.

No contexto de uma mudança acelerada das tecnologias de informação, de redução dos respetivos custos de investimento e de operação e de universalização da sua utilização, verifica-se, em contraponto, que as políticas e os regimes jurídicos de acesso à legislação têm tido uma transformação lenta, a qual pouco aproveita as oportunidades e sinergias criadas pela era da globalização digital. Este subaproveitamento tecnológico aumenta as assimetrias de informação e mantém práticas de desigualdade, especialmente gravosas quando os beneficiários principais da lei são as pessoas mais vulneráveis.

A não-existência de um acesso efetivo ao texto integral da lei e a bases oficiais e completas de legislação representa falta de participação, de transparência e de responsabilização, em violação de um direito constitucionalmente consagrado. Assim, o acesso ao direito e à justiça, na vertente do acesso à legislação, é aqui concebido como um direito social compensador das referidas desigualdades e um fator de mudança social. A consolidação deste direito deve acontecer no âmbito de uma nova política pública de justiça e governação, apta a reconhecer as vantagens de programas concertados de consolidação e maximização tecnológica no processo de publicação online de legislação, deste modo aprofundando a

⁴ Trata-se, pois aqui, da legística formal enquanto “disciplina que estuda a comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da norma legal vigente (...) na vertente complementar da concretização de políticas públicas de simplificação reordenadora (Morais, 2007)”.

qualidade da democracia em Timor-Leste. Defendo que as amplas oportunidades oferecidas atualmente pelas tecnologias de informação para efetivar o acesso à legislação impõem ao Estado a obrigação de adotar um novo padrão de excelência que permita e facilite tal acesso.

Neste artigo, procuro fazer uma reflexão teórica do tema, partindo de dados empíricos, esperando contribuir para um melhor entendimento do movimento legislativo em Timor-Leste.

Começo por descrever as formas utilizadas, em Timor-Leste, para disponibilizar a legislação aos seus aplicadores, beneficiários principais e público em geral. Incluo algumas considerações sobre as diversas estratégias adotadas para clarificar e consolidar a legislação em vigor, em virtude da aprovação de novas leis e de diversas alterações a que algumas delas têm sido objeto. Adianto que estas estratégias têm sido intermitentes, aproveitando de forma muito limitada as potencialidades oferecidas pelas tecnologias de informação para facilitar o acesso online a versões dos textos legislativos na sua redação consolidada. Em particular, analiso as fragilidades do maior recurso online, o sítio eletrónico do Jornal da República, no acesso à legislação em Timor-Leste.

Procuro, em seguida, comparar a posição atual de Timor-Leste com as práticas e os esforços implementados noutros países para tornar a legislação mais acessível – quer por via da codificação ou publicação de coletâneas legislativas, quer, mais recentemente, pela utilização de tecnologias de informação online. Muitos países utilizam tecnologia muito para além daquilo que está hoje disponível em Timor-Leste, possibilitando a disponibilização online em poucos dias de versões consolidadas da legislação. Um número crescente de países optou por atribuir valor oficial à publicação online de legislação, descontinuando a versão impressa em papel.

Por fim, partindo da realidade atual, estudo soluções para tornar a legislação mais acessível – em particular, em que medida os programas concertados de consolidação e maximização tecnológica no processo de

publicação online de legislação implementados noutros países poderiam ser adaptados e aplicados em Timor-Leste.

II. O acesso à legislação em Timor-Leste

1. O ordenamento jurídico timorense

Depois de mais de duas décadas sob o jugo da ocupação indonésia (1975-1999) e de um período sob a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET ⁵1999-2002), a República Democrática de Timor-Leste (RDTL) restaurou a sua independência em 20 de maio de 2002. Nesse dia, entrou em vigor a Constituição da RDTL, onde se afirma a «necessidade de se erigir uma cultura democrática e institucional própria de um Estado de Direito onde o respeito pela Constituição, pelas leis e pelas instituições democraticamente eleitas sejam a sua base inquestionável (Constituição da RDTL, 2002: preâmbulo)». Daqui resulta claro que um dos pilares em que assenta a construção do Estado de Direito é o seu ordenamento jurídico, ou seja, o conjunto hierarquizado e coerente de normas jurídicas do Estado, coroado pela Constituição enquanto lei fundamental. A construção do ordenamento jurídico é um processo gradual, contínuo, feito através das fontes de direito, sendo a fonte dominante a lei.

O ordenamento jurídico timorense começou, então, a ser construído num momento histórico muito específico, que foi aquele em que o Estado nascente legitimou o seu monopólio da produção jurídica.

No entanto, em 2002, Timor-Leste era não só um Estado nascente, mas também um Estado sucessor de outro ordenamento jurídico. Nestes casos, o direito internacional público reconhece ao Estado sucessor liberdade soberana para determinar qual o ordenamento jurídico, transitória e subsidiariamente, vigente⁶. O legislador constituinte timorense, no exercício desta liberdade,

⁵ UNTAET é a designação abreviada de *United Nations Transitional Administration in East Timor*; em Português, Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste.

⁶ Neste sentido, Vasconcelos, 2011: página 517.

optou por uma solução transitória original, que pretendia privilegiar a certeza e a segurança jurídica: aplicar, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos anteriores vigentes em Timor-Leste, em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados⁷. Esta solução, que já havia sido consagrada pela UNTAET⁸, prevê a continuidade do ordenamento jurídico anterior à entrada em funções dos órgãos de soberania timorenses. O legislador ordinário veio, posteriormente, concretizar esta disposição, estabelecendo que a legislação vigente em Timor-Leste em 19 de maio de 2002 mantém-se em vigor com as necessárias adaptações, em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados. Esta mesma norma foi objeto de interpretação autêntica, com efeitos retroativos, pelo Parlamento Nacional, que esclareceu entender-se por “legislação vigente em Timor-Leste em 19 de maio de 2002” toda a legislação indonésia que era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste, antes de 25 de outubro de 1999, nos termos estatuídos no Regulamento n.º 1999/1 da UNTAET⁹. O Parlamento Nacional determinou, ainda, que a referida legislação indonésia, bem como os regulamentos e demais diplomas legais da UNTAET, enquanto não forem revogados, constituem fontes de direito de aplicação supletiva.

Assim, a partir do dia 20 de maio de 2002, passaram a vigorar, em Timor-Leste, a Constituição da RDTL, a legislação aprovada pelos órgãos com competência legislativa (Parlamento Nacional e Governo) e, supletivamente, os regulamentos e demais diplomas legais aprovados pela UNTAET e a legislação indonésia que era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste, antes de 25 de outubro de 1999, desde que não contrariem princípios constitucionais e não tenham sido, expressa ou tacitamente, revogados.

⁷ Artigo 165.º da Constituição da RDTL.

⁸ Artigo 3.º do Regulamento UNTAET n.º 1999/1, de 27 de novembro, sobre os poderes da Administração Transitória em Timor-Leste.

⁹ Artigo 1.º da Lei n.º 10/2003, de 10 de dezembro, sobre a interpretação do Artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de agosto e fontes do Direito.

Resulta daqui que, desde a primeira hora, o ordenamento jurídico timorense é um complexo conjunto de normas inconsistentes, produzidas por diferentes legisladores, em múltiplas línguas (indonésio, inglês, português e tétum), com matrizes e propósitos distintos (por um lado, o ordenamento jurídico indonésio foi desenvolvido tendo em vista as necessidades de regulação das relações num Estado arquipelágico, com mais 13.667 ilhas e pelo menos trezentos grupos étnicos e sub-étnicos; por outro lado, o objetivo principal da regulação aprovada pela UNTAET foi fornecer soluções transitórias, no contexto de uma missão de paz, que permitissem o funcionamento de uma administração civil e judicial efetiva).

Desde então, a ordem jurídica timorense tem crescido ao ritmo da construção do próprio Estado de Direito. Estando a construção e a consolidação do Estado de Direito na base do desenvolvimento de Timor-Leste, é inevitável que a ordem jurídica timorense seja muito dinâmica¹⁰. O legislador ordinário tem vindo a aprovar legislação própria, de matriz civilista (romano-germânica), em diversas áreas da organização do Estado, da sociedade e da economia, revogando e substituindo (muitas vezes, tacitamente) o legado da legislação indonésia e da UNTAET. No entanto, são ainda muitas e importantes as áreas que aguardam a intervenção do legislador timorense – entre os mais importantes exemplos, destacam-se a organização judiciária e o ramo do direito bancário, ainda essencialmente sujeitos ao regime transitório da UNTAET, enquanto as insolvências e os valores mobiliários continuam sujeitos à lei indonésia (em versões que já nem vigoram na Indonésia, onde, desde 1999, têm sido implementadas diversas iniciativas e reformas de modernização legislativa¹¹). Este quadro torna a difusão e o acesso à legislação particularmente difíceis.

¹⁰ Desde 2002, o Parlamento Nacional aprovou cerca de 175 leis e o Governo mais de 480 decretos-lei.

¹¹ A “Era da Reforma” do ordenamento jurídico indonésio, iniciada em 1999, já conduziu a quatro profundas alterações constitucionais, ao processo de descentralização de competências do governo central para os governos regionais e provinciais e à criação de novos órgãos de soberania, tais como o tribunal constitucional e a comissão judicial.

2. A importância do acesso à legislação em Timor-Leste

Tendo em conta a complexidade do tecido legislativo timorense, é vital assegurar que o desempenho da função legislativa é transparente e responsável e que as pessoas têm acesso à lei vigente, de modo a que possam conhecer os seus direitos e deveres e, ainda, para garantir que, quando são lesadas, sabem como aceder às formas mais adequadas (judiciais e não judiciais) e legitimadas para a resolução desse litígio¹². O acesso ao direito na vertente do acesso à legislação desempenha, portanto, um papel central em Timor-Leste enquanto democracia contemporânea, de quatro perspetivas relevantes:

- *Estado de Direito democrático*: Timor-Leste, enquanto democracia constitucional, subordina o poder ao Direito e à vontade popular. Da ideia constitucional de Estado de Direito democrático¹³ decorre imediatamente o direito fundamental de acesso ao direito e à justiça. Ora, a produção legislativa tem um enorme impacto sobre o quotidiano de todos os cidadãos, instituições e empresas. Assim, a ação do Estado, no exercício da função legislativa, e a sua própria legitimidade orientam-se igualmente por estes fundamentos, obrigando a lei constitucional à publicidade dos atos normativos, produzidos pelos órgãos de soberania¹⁴. A publicidade é não só a melhor forma de garantir o controlo público democrático, como a fase destinada a levar os atos ao conhecimento dos seus destinatários, constituindo condição de eficácia. Daqui decorre o princípio básico do

¹² Neste sentido, veja-se a definição de “acesso à justiça” plasmada no Plano Estratégico do Sector da Justiça para Timor-Leste (PESJ): «direito dos indivíduos e grupos de obterem uma resposta célere, efetiva e justa para protegerem os seus direitos, prevenirem ou resolverem conflitos e controlarem o abuso de poder, através de um processo transparente e eficiente, com mecanismos acessíveis, económicos e responsáveis». Sobre o acesso à informação sobre a lei vigente, o PESJ determina que é «um pré-requisito para que as pessoas possam conhecer os seus direitos e obrigações à luz da lei, e possam optar, em consciência, pelo mecanismo que julgarem mais apropriado para defender os seus direitos».

¹³ Artigo 1.º, n.º 1 da Constituição da RDTL.

¹⁴ Artigo 73.º da Constituição da RDTL.

sistema jurídico de que a ignorância da lei não justifica a falta do seu cumprimento nem isenta as pessoas das sanções nela previstas¹⁵. Significa isto que se a norma não for publicitada, ainda que seja válida, é ineficaz, pelo que não pode ser oposta aos seus destinatários (que a desconhecem); mas sendo a lei publicitada, existe um ónus de conhecimento e não pode então a sua ignorância ser aceite para eximir qualquer pessoa do cumprimento das obrigações e deveres legalmente previstos. A ineficácia da lei pode ser suprida pelo cumprimento, ainda que tardio, da obrigação de publicação; no entanto, a lei apenas vincula os seus destinatários a partir do momento em que é publicada¹⁶.

• *Acesso universal*: dos princípios da universalidade e da igualdade, que conformam o modelo cívico consagrado na Constituição da RDTL¹⁷, decorre que o público em geral deve ter acesso e oportunidade de conhecer a lei, cabendo ao Estado promover a igualdade dos cidadãos no acesso ao Direito. A dificuldade no acesso à legislação confina o seu conhecimento a um grupo restrito de pessoas privilegiadas, o qual dispõe dos meios tecnológicos, linguísticos ou económicos necessários para superar as barreiras a esse acesso. A nível internacional, a utilização de tecnologias de informação como forma de «assegurar que as regulações, as instituições reguladoras responsáveis pela sua aplicação e os processos regulatórios são transparentes e não discriminatórios (OCDE, 2005)» tem sido expressamente reconhecida como boa prática na democratização do acesso e do conhecimento da lei, nomeadamente pela Comissão Europeia e pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE).

• *Facilitação do acesso a profissionais*: ao contrário daquilo que possa parecer à primeira impressão, não são apenas os profissionais com responsabilidades jurisdicionais ou com funções na administração da justiça (nomeadamente, magistrados, defensores públicos, oficiais de justiça e

¹⁵ Artigo 5.º do Código Civil.

¹⁶ Neste sentido, Vasconcelos, 2011: página 258.

¹⁷ Artigo 16.º da Constituição da RDTL.

advogados) que têm necessidade de aceder diariamente ao texto da lei e a bases de dados legislativas para o exercício da sua atividade profissional. A variedade de profissionais cujo bom desempenho depende do fácil acesso à lei é muito mais ampla: desde logo, todos os outros juristas que ocupam cargos académicos, na Função Pública, em departamentos jurídicos ou unidades de “compliance” internas, ou que assessoram os órgãos de soberania, mas também profissionais de muitas outras áreas, incluindo investigadores, militares, polícias, ativistas, empresários, contabilistas, técnicos de estatística e outros profissionais das mais diversas carreiras. Garantir que todos estes profissionais têm fácil acesso à legislação é contribuir para o bom funcionamento das instituições, dos mercados e dos processos decisórios, fortalecendo conseqüentemente o Estado de Direito.

• *Perspetiva económica:* se o tempo necessário para simplesmente responder à questão de qual a lei em vigor sobre uma determinada matéria é extremamente moroso, esse exercício é, conseqüentemente, dispendioso. Este custo acrescido para a atividade empresarial advém quer dos honorários de advogados encarregues de identificar a legislação aplicável (mais grave ainda são os casos em que o acesso a informação sobre legislação está monopolizado pelo mercado de serviços jurídicos e a sua conseqüente inacessibilidade para quem não tenha suficiência de meios para pagar tais serviços), quer da incerteza regulatória (a qual, muitas vezes, leva ao adiamento ou desistência da decisão de investir) e acresce ao fardo regulatório enfrentado por operadores do setor privado. Por outro lado, também para os órgãos do Estado responsáveis por compreender, regular, licenciar e supervisionar certas atividades, o fácil acesso à legislação é crucial para garantir o adequado desempenho das suas atribuições. Este custo acrescido para cumprimento do Direito quer para o setor privado quer para o Estado pode ser reduzido pela produção e disponibilização de um corpo legislativo coerente e consolidado, de acesso livre e sem custos, sendo este um elemento-chave de qualquer política de reforma do setor económico e de criação de um bom ambiente de negócios.

3. Mecanismos existentes e diagnóstico das fragilidades

Como referi, a lei constitucional determina que a falta de publicidade dos atos normativos implica a sua ineficácia jurídica, cabendo ao legislador ordinário criar e implementar mecanismos que permitam efetivamente publicitar a lei. Não é, portanto, de estranhar que, no processo de construção do ordenamento jurídico, o Parlamento Nacional tenha dedicado a primeira lei da RDTL à matéria da própria produção normativa.

A Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, sobre a publicação dos atos, define os tipos de diplomas existentes, disciplina a sua identificação, publicação, entrada em vigor, retificação e alteração, e aprova a criação de um jornal oficial, designado Jornal da República Democrática de Timor-Leste (abreviadamente, Jornal da República).

O Jornal da República é a publicação oficial, mantida e administrada pelo Governo, que permite efetivamente publicitar a lei e todos os demais atos oficiais da administração pública executiva, legislativa e judiciária que a lei mande publicar ou que devam ser publicitados. Por lei, o Jornal da República deve ser editado às quartas e às sextas-feiras e publicado em ambas as línguas oficiais (português e tétum)¹⁸, em papel e em versão eletrónica, com um preço de venda que cubra o custo de produção¹⁹.

A edição e impressão em papel do Jornal da República compete à Imprensa Nacional de Timor-Leste, I.P. (Imprensa Nacional), que sucedeu à Gráfica Nacional, a qual é também responsável pelas coleções oficiais de legislação de Timor-Leste²⁰. Já a atualização e manutenção da versão eletrónica está sob a alçada do Ministério da Justiça, que gere o sítio

¹⁸ No mesmo sentido dispõem os artigos 5.º e 6.º (sobre a utilização das línguas oficiais na elaboração e publicação de atos normativos) do Decreto-Lei n.º 11/2017, de 29 de março, que aprova o Regime de Utilização das Línguas Oficiais no Sector Justiça.

¹⁹ Artigos 1.º, 2.º e 3.º da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, sobre a publicação dos atos.

²⁰ Artigo 4.º, n.º 2 e alíneas a) e b) do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 1/2017, de 15 de março, que cria a Imprensa Nacional de Timor-Leste, I.P.

eletrónico <http://mj.gov.tl/jornal/>. Timor-Leste dispõe, assim, de três veículos principais para a difusão de legislação: a versão em papel de cada número das séries I e II do Jornal da República editada pela Imprensa Nacional; as coletâneas anuais em papel de todos os números de ambas as séries do Jornal da República editadas pela Imprensa Nacional; e o sítio eletrónico do Jornal da República gerido pelo Ministério da Justiça.

A experiência revela que muitas das disposições da Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, que incorporou as boas práticas de acesso à legislação conhecidas à data, foram demasiado ambiciosas para o contexto de Timor-Leste, sendo frequente a omissão e a publicação deficiente de atos. Quer por fragilidades no procedimento legislativo (com o sistemático incumprimento de prazos no envio dos atos a publicar), quer por escassez de recursos humanos e materiais (nomeadamente ao nível da tradução jurídica e da Imprensa Nacional), quer por falta de coordenação entre os serviços da Presidência do Conselho de Ministro (que tutela a Imprensa Nacional) e o Ministério da Justiça (que gere o sítio eletrónico do Jornal da República), a verdade é que, até à presente data, praticamente todos os atos normativos são publicados apenas em língua portuguesa; a disponibilização do Jornal da República em papel é bastante irregular, com atrasos frequentes entre a data impressa e a data de efetiva disponibilização ao público (agravados nos períodos pré-eleitorais, quando a maioria dos recursos da Imprensa Nacional é alocada à impressão de listas e boletins de voto) e, não raras vezes, sem respeito pela data e numeração; as coletâneas anuais de legislação só foram editadas com referência aos anos de 2003 a 2013, sendo admitidos pedidos por encomenda das edições de 2003 e de 2005 a 2012²¹; e o sítio eletrónico do Jornal da República, embora tenha as enormes mais-valias de facultar o acesso à legislação de forma gratuita, com opções de pesquisa e impressão, contém informação incompleta (uma breve análise das listas de diplomas revela a falta de alguns números, de suplementos e de apêndices), a qual é disponibilizada com um atraso, em

²¹ De acordo com fonte da própria Imprensa Nacional, embora não se conheçam os prazos e custos para a satisfação de tais pedidos, nem os motivos que impedem a edição de coletâneas de legislação com referência aos restantes anos.

relação à data de aprovação e entrada em vigor, ainda maior do que a edição do Jornal da República em papel. Os atrasos e as omissões na disponibilização dos textos no sítio eletrónico do Jornal da República atingem proporções inaceitáveis, gerando um sentimento de desconfiança nos cidadãos em relação a este serviço público e, em geral, aos mecanismos de divulgação das leis em vigor disponibilizados pelo Estado.

Às deficiências na publicação acrescem a prática generalizada de revogação tácita de normas legais (frequentemente com recurso a fórmulas genéricas de revogação, como seja “São revogadas todas as normas que sejam contrárias ao previsto na presente lei”), o raríssimo recurso à republicação integral de versões consolidadas dos atos e a falta de menção “Revogado por [...]” no sumário online dos diplomas já revogados.

Por último, uma nota quanto aos mecanismos para aceder à legislação indonésia e da UNTAET. A primeira requer um exercício de investigação jurídica inacessível à maioria dos aplicadores e destinatários da lei – se a contratação de serviços profissionais a advogados que possam identificar a legislação em vigor na Indonésia antes de 25 de outubro de 1999 já é, naturalmente, um exercício moroso e dispendioso, o juízo sobre se essa legislação era aplicada e vigorava “de facto” em Timor-Leste é verdadeiramente difícil, havendo ainda que averiguar se não contraria princípios constitucionais e não foi, entretanto, expressa ou tacitamente revogada. Mesmo que seja possível identificar um diploma indonésio que passe com sucesso todos estes testes, há que notar que a sua aplicação, no contexto do atual ordenamento jurídico e institucional timorense, será necessariamente difícil, senão impossível. Por outro lado, a legislação da UNTAET está disponível, de forma gratuita, em inglês, português e indonésio²², no sítio eletrónico <http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/>, que acolheu a biblioteca

²² Nos termos do artigo 5.2 do Regulamento UNTAET n.º 1999/1, de 27 de novembro, sobre os poderes da Administração Transitória em Timor-Leste, «os regulamentos da UNTAET serão emitidos em inglês, português e indonésio. Serão feitas traduções em tétum quando for necessário. Em caso de divergência, prevalecerá o texto em inglês».

mantida pelo Gabinete de Assuntos Jurídicos da UNMIT²³, até dezembro de 2012. Infelizmente, esta biblioteca não está integrada na base de dados online do sítio eletrónico do Jornal da República e embora permita a impressão, não é possível fazer pesquisas por termos ou por campo livre. Existem ainda outros sítios eletrónicos de organismos públicos que disponibilizam legislação setorial, de forma não oficial, nem sempre atualizada.

Resulta do acima exposto que o corpo legislativo atualmente em vigor, o qual inclui legislação aprovada pela Indonésia, pela UNTAET e pelo poder legislativo soberano timorense, não está disponível de forma coerente e consolidada, nem beneficia das potencialidades oferecidas pelas tecnologias de informação. O acesso à legislação em vigor é difícil, caro e demorado, o grau de incerteza é elevado, muitos diplomas entram em vigor sem que estejam disponíveis ao público em papel ou em versão eletrónica, em clara violação das regras sobre publicidade e eficácia dos atos legislativos, dos princípios de acesso ao direito constitucionalmente consagrados e, em última instância, em detrimento do desenvolvimento económico e social do país e do Estado de Direito, sendo urgente tomar medidas que corrijam a situação diagnosticada.

4. Estratégias e medidas aprovadas para melhorar o acesso à legislação

O Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030 (PED) estabelece para Timor-Leste o objetivo de ser uma Nação estável e segura, que reconhece o Estado de Direito e assegura o acesso à justiça a todos os cidadãos²⁴. No que respeita ao desenvolvimento da legislação, o PED determina ser necessário assegurar a utilização de uma linguagem simples, de fácil compreensão, e a disponibilização de todas as leis em tétum e

²³ UNMIT é a designação abreviada de *United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*; em Português, Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste.

²⁴ PED, Capítulo 5 – Enquadramento Institucional, página 194.

português²⁵. Por outro lado, o PED reconhece que o avanço da tecnologia abre novas possibilidades que alterarão modos de vida e assinala que um dos melhores investimentos a fazer é assegurar que Timor-Leste faz parte desta mudança estrutural no relacionamento global, social e económico²⁶. Neste sentido, o PED identifica a melhoria das tecnologias de informação como meio privilegiado para apoiar a prestação de serviços públicos e construir uma cultura de responsabilização e de abertura, assegurando a gestão adequada do conhecimento e da documentação²⁷.

Já o Plano Estratégico do Sector da Justiça para Timor-Leste (PESJ) estabelece a visão para este setor nos seguintes termos: «o acesso à Justiça por todas as Pessoas, com base no respeito pelos Direitos Humanos e pelo Estado de Direito». Neste sentido, a missão é «administrar a Justiça de uma forma eficaz, eficiente, acessível e que mereça a confiança dos cidadãos». Um dos desafios principais é aumentar o nível de conhecimento do público, em particular das mulheres e dos jovens, relativo às leis, aos seus direitos e aos mecanismos disponíveis para fazer cumpri-los²⁸. O PESJ declara o acesso à informação como pré-requisito do acesso à justiça e estabelece vários princípios tendentes à responsabilização das instituições do Estado e à aproximação dos serviços aos cidadãos, nomeadamente: na elaboração das leis, prevê-se o desenvolvimento de uma metodologia nacional para a revisão e redação de legislação, que assegure a harmonização do sistema legal, seguindo critérios de clareza e facilidade de compreensão, com publicação obrigatória em português e em tétum²⁹; em matéria de inovação, prevê-se a aquisição de tecnologias e sistemas de informação e comunicação que contribuam para uma melhoria significativa em termos de disponibilização dos

²⁵ PED, Capítulo 5 – Enquadramento Institucional, Justiça, página 217.

²⁶ PED, Capítulo 3 – Desenvolvimento de Infraestruturas, Telecomunicações, página 120.

²⁷ PED, Capítulo 5 – Enquadramento Institucional, Gestão e Boa Governação do Setor Público, página 223.

²⁸ PESJ, Ponto 2.6 Acesso à Justiça e 3.1 Uma Visão para a Justiça. Missão e Valores.

²⁹ PESJ, Ponto 2.3 Reforma e Quadro Legal e Estratégia 5.2 do anexo.

serviços de Justiça, consciencialização e confiança do público no sistema de Justiça³⁰.

Antecipando os princípios plasmados naqueles planos, as primeiras referências à simplificação legislativa e à racionalização da produção dos atos normativos da competência do Governo surgiram no Regimento do Conselho de Ministros do IV Governo Constitucional³¹, cujo preâmbulo previa a necessidade de reforçar os mecanismos de “divulgação dos atos normativos juntos dos seus destinatários e do público em geral, de forma a torná-los mais eficazes”, remetendo as regras técnicas de legística para despacho do Secretário de Estado do Conselho de Ministros³².

Com efeito, no referido despacho, para além de regras de legística material e formal aplicáveis à atividade normativa do Governo, encontra-se um capítulo final dedicado à segurança jurídica e ao acesso ao direito, onde, pela primeira vez, é claramente articulada a obrigação dos serviços públicos não se restringirem às formas de publicação oficial em matéria de disseminação da legislação. É declarada a intenção de divulgar o conteúdo de diplomas com incidência significativa na vida das pessoas através dos meios de comunicação social, cartazes, brochuras, folhetos ou outros meios adequados³³. Infelizmente, nenhuma referência é feita à utilização das novas tecnologias de informação para facilitar a disseminação online do conteúdo dessas leis. É, ainda, referido o dever de elaborar compilações de textos legais, sempre que possível anotadas, quer para uso interno, quer para divulgação junto do público³⁴. Mais uma vez, não se aproveitou esta excelente oportunidade para fazer referência à disponibilização online de tais compilações e anotações.

³⁰ PESJ, Ponto 2.5 Infraestruturas e Tecnologias de Informação e Estratégia 10.1 do anexo.

³¹ Resolução do Governo n.º 11/2007, de 5 de setembro, que aprova o Regimento do Conselho de Ministros.

³² Despacho n.º 1/SECM/2007, de 14 de setembro, retificado pelo Despacho n.º 1/SECM/2008, de 31 de março.

³³ Artigo 22.º do Despacho n.º 1/SECM/2007, de 14 de setembro.

³⁴ Artigo 25.º do Despacho n.º 1/SECM/2007, de 14 de setembro.

Subsequentemente, o Regimento do Conselho de Ministros do V Governo Constitucional³⁵, estabeleceu a necessidade de uma explicação detalhada de cada projeto para que, posteriormente, através da publicação de súmulas de legislação, o seu conteúdo seja facilmente entendido, e em consequência cumprido, pela população a quem o diploma se destina. Adotando uma estratégia mais global, o VI Governo Constitucional aprovou um conjunto de iniciativas tendentes à modernização dos serviços públicos, destacando-se, em particular, a Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros³⁶ (PCM), a Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça³⁷ (CRL), a Política Nacional para as Tecnologias de Informação e Comunicações³⁸ (TIC) (2017 a 2019), a criação da Imprensa Nacional de Timor-Leste³⁹ e a aprovação do regime sobre a utilização das línguas oficiais no setor da Justiça⁴⁰.

Para o objeto do presente artigo, reveste-se de particular importância a inclusão, nas competências da Unidade de Apoio Jurídico da PCM, da promoção de ações de disseminação da legislação aprovada pelo Governo, através da discussão pública e da compilação de legislação, nomeadamente, a que tenha maior impacto na sociedade civil e nas comunidades⁴¹. Lamentavelmente, mantém-se a lacuna quanto à utilização de tecnologias de informação como meio preferencial de disseminação desta informação.

À CRL competia analisar e identificar os principais desafios constantes no atual quadro normativo nacional e estabelecer metodologias conducentes à sua modernização, simplificação, harmonização e implementação. Em pouco

³⁵ Resolução do Governo n.º 8/2013, de 27 de fevereiro.

³⁶ Decreto-Lei n.º 29/2015, de 26 de agosto.

³⁷ Resolução do Governo n.º 30/2015, de 26 de agosto.

³⁸ Resolução do Governo N.º 9/2017 de 15 de fevereiro.

³⁹ Decreto-Lei n.º 1/2017, de 15 de março.

⁴⁰ Decreto-Lei n.º 11/2017 de 29 de março.

⁴¹ Alínea e) do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 29/2015, de 26 de agosto.

mais de um ano e meio em funções, a CRL elaborou uma série de relatórios⁴² sobre diversos assuntos importantes para o desenvolvimento de um ordenamento jurídico coerente e um sistema de justiça relevante e eficaz. Entre os relatórios publicados pela CRL, destaque, pela pertinência para o tema em análise, o Relatório Especializado “Processo Legislativo a nível de Governo” e a Proposta de Política e Estratégia da Reforma Legislativa e do Setor da Justiça em Timor-Leste. Assente nos pilares do acesso democrático à lei e à justiça, a proposta da CRL constatou a «falta de sistemas de informação e gestão informática e documental das unidades com intervenção no processo legislativo, inclusivamente em matéria de legislação de referência e monitorização da tramitação dos projetos e propostas, bem como do equipamento e software correspondentes». Desta constatação decorrem desafios para a melhoria do sistema legislativo, pelo que a proposta da CRL para a reforma legislativa passa pela promoção da modernização, simplificação, consistência, justeza e efetividade da lei, permitindo a sua melhor compreensão e aceitação pelos cidadãos e contribuindo para um melhor ambiente de negócios. Neste sentido, a reforma legislativa deverá prestar mais informação aos cidadãos sobre a lei e elevar a sua consciência jurídica, através da disponibilização e divulgação do texto da lei por via informática, na forma de banco de dados com acesso universal. Lamentavelmente, apesar da frutífera e pertinente análise produzida em curto período de tempo, o mandato da CRL expirou, não tendo sido prorrogado.

Por último, uma referência à Política Nacional para as TIC (2017 a 2019), que estabelece como um dos seus objetivos principais «facilitar o uso destas tecnologias na prestação de serviços governamentais (Governo eletrónico), com foco no envolvimento dos cidadãos». Pretende-se atingir este objetivo através das seguintes medidas: «(a) uso efetivo das TIC por parte do Governo de modo a aumentar a sua eficiência e a alargar os serviços prestados, e (b) prestação de serviços governamentais aos cidadãos e interação com estes por via eletrónica substituindo o papel, ou seja, um Governo eletrónico ou

⁴² Disponíveis em <http://www.crl.gov.tl/>

Governo digital. Isto permitirá aos indivíduos e empresas terem acesso mais fácil a mais informações e serviços governamentais, ao mesmo tempo que lhes permite enviar *feedback* e informações ao Governo».

Embora a aprovação das referidas estratégias e medidas revele uma forte preocupação com o acesso das pessoas aos serviços públicos, e em particular à legislação, procurando explorar o potencial oferecido pelas novas tecnologias de informação, até ao momento, a sua implementação foi parca e irregular, sendo indispensável assegurar o cumprimento de planos de ação efetivos, devidamente orçamentados e equipados com os recursos humanos e tecnológicos necessários.

III.A experiência internacional no âmbito das iniciativas “Legislar Melhor”

O movimento internacional designado de “Legislar Melhor” (em inglês, “Better Regulation”) nasceu da constatação de que as instituições públicas e o acervo legislativo existem para servir os cidadãos e as empresas, os quais devem viver o seu quotidiano e efetuar as suas operações sem que os Estados criem obstáculos legislativos e regulatórios e cargas burocráticas desnecessários. Este movimento, que visa a simplificação e a desburocratização de processos legislativos e administrativos, conheceu um enorme crescimento nos últimos vinte anos, quer em jurisdições de matriz civilista (incluindo Portugal), quer em jurisdições de matriz anglosaxónica (tais

como a Austrália, o Reino Unido e a Irlanda), tendo sido fortemente promovido pela Comissão Europeia⁴³ e pela OCDE⁴⁴.

Na vertente da produção legislativa, “Legislar Melhor” significa que «na conceção de políticas, leis e regulamentos, os governos devem procurar fazer melhor com vista a garantir a utilização dos meios mais adequados, a maximização dos benefícios e a minimização dos efeitos negativos e a consulta de todos aqueles que serão afetados (Comissão Europeia, 2006)». Quer isto dizer que os governos devem pensar, atualizar e implementar um procedimento legislativo diferente, mais racional, transparente e inclusivo, com vista a alcançar objetivos políticos, sociais, ambientais e económicos, por intermédio legislativo, da forma mais eficiente e económica. Não se trata de desregulamentar, mas de adotar práticas legislativas que cumpram as exigências atuais e as expectativas dos cidadãos em matéria de transparência e controlo, beneficiando do potencial das tecnologias de informação ao dispor das administrações públicas. Embora a aplicação dos princípios “Legislar melhor” tenda a reduzir o número de diplomas aprovados, os objetivos destes programas não se devem basear em metas quantitativas. Pretende-se simplesmente encontrar a melhor forma de cumprir os objetivos que os Estados se propõem alcançar, através de regras que sejam de fácil e imediato acesso, de simples compreensão e de aplicação mais bem direcionada, sujeitas, previamente, a consulta pública e, posteriormente, a avaliação de impacto, assegurando os interesses dos seus destinatários.

Em diversos países, a implementação de políticas e princípios de “Legislar Melhor” implicou uma profunda alteração de processos e formas de

⁴³ As prioridades da Comissão: Mudança democrática, legislar melhor https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation_pt. Legislar melhor: porquê e como, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_pt#relatedlinks. REFT- Tornar a legislação da UE mais simples e menos dispendiosa https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pt

⁴⁴ Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança de 2012 <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>. Better Regulation in Europe - Progress and Trends <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/betterregulationineurope-progressandtrends.htm>.

legislar, levando ao estabelecimento de comissões ou gabinetes multidisciplinares especializados⁴⁵ e à aprovação de ambiciosos programas e estratégias de reforma e qualidade legislativa⁴⁶.

No domínio do acesso à legislação, o movimento “Legislar Melhor” propõe diversas medidas para uma maior acessibilidade da legislação na sua versão atual (em vez da versão em que foi promulgada), designadamente através, por um lado, da consolidação, compilação e codificação⁴⁷ e, por outro lado, da desmaterialização da publicação de diplomas.

Como consequência necessária da generalização do acesso dos cidadãos à Internet e da aposta dos governos na qualidade da administração pública eletrónica, impôs-se, de forma natural, como medida prioritária, a

⁴⁵ Veja-se, por exemplo, ao nível da Comissão Europeia, a criação do Comité de Controlo da Regulamentação (2015), que substituiu o Comité das Avaliações de Impacto (2006). Em Portugal, foram criados o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça (posteriormente denominado Direção-Geral de Política de Justiça), a Comissão para a Simplificação Legislativa (2001) e a Comissão Técnica para a conceção de um Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Atos Normativos do Governo (2003). No Reino Unido, foi criada a *Better Regulation Task Force* (1997), à qual sucedeu a *Better Regulation Commission* (2006) e o *Better Regulation Executive* (2008). Na Austrália, veja-se o *Office of Best Practice Regulation*, sob alçada do *Department of the Prime Minister and Cabinet* e, ao nível estadual, o *Commissioner for Better Regulation*.

⁴⁶ Veja-se, por exemplo, ao nível da Comissão Europeia, o Programa para a Adequação e a Eficácia da Regulamentação REFIT (2012) e o Programa Legislar Melhor (2014). Em Portugal, o Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Actos Normativos do Governo (2003), o Programa Legislar Melhor (2006) e o Programa de Simplificação Legislativa SIMPLLEGIS (2010). No Reino Unido, veja-se o *Regulatory Reform Act 2001* e o *Legislative and Regulatory Reform Act 2006*. Na Austrália, veja-se a *Deregulation Agenda* (2017), implementada pelo *Department of Jobs and Small Business* e que sucedeu à *Regulatory Reform Agenda*. Na Irlanda, veja-se o *Fourth Programme of Law Reform* (2013), da *Law Reform Commission*, aprovado pelo Governo e apresentado a ambas as câmaras do *Oireachtas* (órgão legislativo da República da Irlanda, constituído pelo presidente e pelas câmaras alta e baixa).

⁴⁷ Codificação, neste contexto, significa a agregação de todas as disposições de um instrumento legal existente e todas as suas alterações num novo ato legislativo, o qual substitui o anterior, revogando-o.

A codificação implica a republicação no âmbito de um novo procedimento legislativo e não deve, por isso, ser confundida com a consolidação não oficial de versões anteriores e alterações a leis. Ao nível da Comissão Europeia, a Agenda Legislar Melhor levou ao estabelecimento do Acordo Interinstitucional para um método de trabalho acelerado de codificação oficial de textos legislativos.

criação de sítios eletrónicos, interativos e de acesso gratuito, que disponibilizem ao público, de forma contínua e atualizada, informação legislativa. Tendo em conta a oportunidade que o acesso online representa para superar barreiras físicas e burocráticas e constrangimentos temporais, foi aceite como melhor prática internacional que «todas as regulações devem estar facilmente acessíveis ao público. Um banco de dados normativo e regulatório completo e atualizado deve estar gratuitamente disponível ao público em um formato de pesquisa de interface amigável na Internet. OCDE, 2012».

Até ao final do ano 2000, todos os países europeus publicavam legislação de forma oficial em papel (a principal diferença residia no facto de alguns países só terem um jornal oficial, enquanto outros tinham diversas publicações oficiais para diferentes tipos de atos). No início de 2001, a Noruega começou a publicar legislação em formato digital, atribuindo-lhe valor oficial, reduzindo a edição em papel a um boletim mensal com os diplomas aprovados durante o mês anterior. Em 2002, a Estónia decidiu acabar com a publicação de edições em papel e começou a publicar legislação somente por via eletrónica, eliminando os custos de impressão e reduzindo o seu consumo de tinta e papel, em benefício do meio ambiente. Em pouco mais de uma década, mais de dez países europeus começaram também a publicar legislação em formato digital, com valor oficial.

Os sistemas de informação de legislação digital e as tecnologias de inteligência artificial evoluíram muito desde então, permitindo pesquisas por termos e semânticas (por campo livre), interação e receção de comentários dos utilizadores, rankings de utilizadores e recolha e tratamento de dados estatísticos. O exemplo mais extremo vem da Suécia, onde o sítio eletrónico de disseminação de legislação foi transformado numa plataforma interativa, com características únicas, baseada no conceito Wikipedia, onde, com exceção do texto legislativo que não pode ser editado pelos utilizadores, a plataforma permite aos utilizadores o desenvolvimento de conteúdos

informativos e explicativos sobre a legislação em vigor, sem custos para o utilizador e de acesso livre.

Em Portugal, destacam-se as seguintes medidas, já implementadas e em plena execução, no âmbito de programas de modernização e abertura de formas de acesso à legislação: a desmaterialização do procedimento legislativo, incluindo dos atos de assinatura, promulgação, referenda e publicação de leis; a reforma do Diário da República, o qual deixou de ser publicado em papel, tendo agora edição exclusiva online (através da plataforma Diário da República Eletrónico), com valor oficial em todos os domínios; o acesso livre e gratuito à plataforma online Diário da República Eletrónico, tendo as suas funcionalidades sido alvo de melhorias, nomeadamente ao nível das opções de pesquisa, impressão e arquivo; a integração, numa base de dados eletrónica única, de toda a informação constante de diferentes bases de dados legislativas (incluindo todas as edições da 1.ª série do jornal oficial publicadas desde a implantação da República, em 1910) para facilitar a realização de pesquisas por campo livre, de forma mais coerente e clara, e melhorar a qualidade da informação prestada aos cidadãos e o conhecimento da legislação produzida em Portugal; e a adoção de medidas de monitorização automatizada, com recurso a sistema eletrónico, da atividade de regulamentação administrativa dos atos legislativos, de forma a controlar o cumprimento das imposições legais de regulamentação. Na prática, o impacto destas medidas é notório, em especial daquelas que se referem ao Diário da República Eletrónico enquanto serviço público indispensável para o reforço e para o exercício de uma cidadania ativa, com um aumento na ordem dos quarenta a cinquenta por cento nas visitas mensais desde 2017, quando a plataforma online passou a ser de acesso gratuito⁴⁸. Ao nível parlamentar, é de notar que o sítio eletrónico da Assembleia da República Portuguesa disponibiliza compilações de algumas das áreas temáticas de competência das comissões especializadas; e a lei-formulário, na

⁴⁸ «Diário da República Eletrónico chegou a um milhão de visitas mensais. E vai ter app». Disponível em <http://exameinformatica.sapo.pt/noticias/mercados/2018-01-30-Diario-da-Republica-Eletronico-chegou-a-um-milhao-de-visitas-mensais.-E-vai-ter-app>

sua versão mais recente, prevê a reintegração de leis dispersas de determinado setor numa só lei, a que chama “lei consolidante”.

Na Irlanda, destacam-se três grandes medidas que visam melhorar o acesso à lei pelos seus destinatários (quer sejam cidadãos, empresas ou organismos do Estado), cuja implementação, a cargo da Comissão para a Reforma Legislativa, está em curso: o Diretório de Legislação (anteriormente designado Tabela Cronológica de Leis) é uma base de dados disponível ao público, com índices eletronicamente pesquisáveis de alterações a toda a legislação primária e secundária aprovada a partir de 1922 e à legislação anterior que ainda se mantenha em vigor, incluindo importante informação complementar, tal como a data de entrada em vigor de cada diploma listado; a Lista Classificada de Legislação Vigente, onde todos os diplomas aprovados pelo Oireachtas, atualmente em vigor, se encontram organizados em trinta e seis categorias temáticas, mostrando ao utilizador toda a legislação aplicável a um determinado setor (empresarial, fiscal, direito penal, direito do trabalho, direito da família, entre outros); e a Legislação Consolidada, ao abrigo da qual a Comissão compila num só texto, disponível online, todas as alterações feitas a uma determinada lei (esta é uma medida de natureza administrativa, que se aplica a toda a legislação aprovada a partir de 2006, estando mais de 260 leis consolidadas disponíveis no website da Comissão; em relação a leis aprovadas antes dessa data, apenas estão disponíveis online versões consolidadas de alguns diplomas mais importantes, como por exemplo a legislação sobre falências e insolvências).

Estas medidas constituem bons exemplos, que podem servir de inspiração para a reforma do acesso à legislação em Timor-Leste.

IV. Recomendações

Como vimos, é dever do Estado comunicar com clareza o conteúdo da legislação que aprova, o que aliás é uma exigência do princípio segundo o qual a ignorância da lei não aproveita a ninguém. Pretende-se que aplicadores, beneficiários e público em geral conheçam e compreendam mais facilmente as

regras que são aplicáveis às suas vidas e às suas atividades. A experiência internacional, no âmbito do movimento “Legislar Melhor”, mostra que as soluções para tornar a legislação mais acessível passam, necessariamente, por programas concertados de consolidação e maximização tecnológica no processo de publicação online de legislação. Penso que Timor-Leste deverá seguir a mesma via, a qual tem, aliás, vindo a ser referida em diversos documentos de cariz político e legislativo. No entanto, tal como em outras ocasiões, não é só a falta de políticas e de enquadramento jurídico que está na origem dos problemas de acesso à legislação, mas sim a falta da sua aplicação efetiva. Existe ainda uma grande disparidade entre o texto das políticas e regras de legística e a sua aplicação prática. É preciso agora tomar ações concretas direcionadas à generalidade dos cidadãos, com o propósito de simplificação da linguagem jurídica, democratização do acesso à legislação, disponibilização a meios rápidos e desmaterializados e redução dos custos para o conhecimento e compreensão da lei.

Assim, no curto prazo, recomendo:

- Publicação eletrónica, com valor oficial, do Jornal da República

A publicação eletrónica, com valor oficial, do Jornal da República deverá passar a constituir a regra, não sendo obrigatória a sua publicação em papel para que as leis comecem a produzir efeitos. A publicação eletrónica deve ser imediata e permitir descarregar um ficheiro com o texto integral da lei tal como aprovado. A efetiva implementação desta medida implica, pelo menos: a alteração da legislação sobre a publicidade dos atos; a transferência da administração do sítio eletrónico do Jornal da República do Ministério da Justiça para a PCM e a priorização deste projeto no âmbito da Política Nacional de TIC.

- Modernização do sítio eletrónico do Jornal da República

Todas as funcionalidades do sítio eletrónico do Jornal da República devem ser melhoradas, de forma a proporcionar aos utilizadores um acesso mais fácil e simples a informação legislativa atual, verdadeira e rigorosa. Em particular, as funções de pesquisa devem ser revistas, com a introdução de

critérios de pesquisa mais eficientes e direcionados para cada setor de atividade e possibilidade de realização de pesquisas por campo livre de forma intuitiva. Cada diploma deve conter indicação das alterações, retificações e revogações eventualmente sofridas, bem como da regulamentação aprovada no âmbito da sua execução, com hiperligação para os diplomas relevantes. O novo sistema deverá ser grátis para o utilizador e interativo, tendo em vista a formulação de sugestões e comentários pelos utilizadores. A credibilidade deste sistema de informação legislativa eletrónico depende da integridade da informação e da continuidade e atualização do serviço.

- Revisão da completude e correção da base de dados pesquisável do sítio eletrónico do Jornal da República

A atual lista de títulos disponível no sítio eletrónico do Jornal da República deve ser revista, de modo a identificar diplomas em falta, títulos e datas incorretas ou discrepâncias entre o suporte eletrónico e o texto efetivamente enviado para publicação. Depois de identificadas, todas as omissões e incorreções deverão ser prontamente corrigidas.

- Publicação bilingue da legislação

O Estado tem o dever de promover, de forma generalizada, a tradução da legislação para tétum, ainda que a regra seja a da prevalência da versão em língua portuguesa. Caberá à PCM a responsabilidade de assegurar (internamente ou através da contratação de tradutores externos) as traduções de todos os textos a publicar no sítio eletrónico do Jornal da República, começando por aqueles com maior impacto na vida e nos negócios dos cidadãos timorenses.

No médio prazo, recomendo:

- Integração da biblioteca de diplomas da UNTAET na base de dados pesquisável do sítio eletrónico do Jornal da República

A disponibilização integrada no sítio eletrónico do Jornal da República de toda a legislação UNTAET é uma medida extremamente relevante para assegurar mais acesso das pessoas à legislação. O sítio eletrónico do Jornal

da República deve constituir-se como repositório de informação legislativa uno, coerente e passível de critérios de pesquisa uniformes (numa terminologia popular em Timor-Leste, deve passar a ser a “one-stop shop” das pesquisas legislativas).

- Disponibilização online de versões consolidadas da lei

Para promover a atualização e certeza da informação legislativa, quando não haja lugar a republicação (prática que se deve incentivar), a PCM deverá compilar e disponibilizar no sítio eletrónico do Jornal da República textos, com valor meramente informativo, consolidando num único documento as alterações sofridas por um diploma.

- Disponibilização online de resumos explicativos da lei

Para promover a clareza na linguagem na comunicação das entidades públicas com os cidadãos, a PCM deverá, em relação à legislação mais importante, disponibilizar, no sítio eletrónico do Jornal da República, resumos explicativos do seu conteúdo, com valor meramente informativo, formulados em linguagem simples e clara, em português e em tétum.

- Disponibilização online de traduções em língua inglesa

Ao longo dos anos, diversas instituições locais e internacionais traduziram para língua inglesa vários diplomas importantes. Enquanto agregadora e disseminadora de informação legislativa, a PCM deverá compilar e disponibilizar, no sítio eletrónico do Jornal da República, tais traduções, com valor meramente informativo, cuja leitura não deve dispensar a consulta da versão oficial em português ou tétum.

Todas estas medidas implicam o reforço da capacidade institucional e requalificação das diversas unidades orgânicas da PCM, enquanto charneira do procedimento legislativo. A este respeito, faço minhas as recomendações apresentadas pela CRL quanto à reorganização e gestão do arquivo da PCM e, em especial, quanto à formação contínua dos funcionários e pessoal técnico⁴⁹,

⁴⁹ Recomendações y) e z) da Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (2017). «Relatório Especializado “Processo Legislativo a nível de Governo”».

tendo em vista o conhecimento e domínio das melhores práticas no âmbito das iniciativas de “Legislar Melhor”.

Estou ciente de que Timor-Leste enfrenta inúmeros desafios de desenvolvimento e escassez de recursos financeiros, técnicos e humanos. No entanto, acredito que a implementação das medidas prioritárias aqui recomendadas trará vantagens de diversa ordem, particularmente, maior transparência à função legislativa do Estado, redução de custos para os diversos operadores económicos, melhor aplicação das leis e maior credibilidade internacional, contribuindo para o fortalecimento do Estado de Direito.

Referências bibliográficas:

- Ettner, Diana e Silveira, João Tiago (2014). «Programas de Better Regulation em Portugal: O Simplegis». In *E-pública Revista Eletrónica de Direito Público*. Volume 1, n.º 1. Disponível em <http://www.e-publica.pt/volumes/v1n1a08.html>
- Greenleaf, Graham (2010). «The Global Development of Free Access to Legal Information». In *European Journal of Law and Technology*. Volume 1, Issue 1. Disponível em <http://ejlt.org/article/view/17/39>
- Laiman, Alamo D.; Reni, Dewi Savitri; Lengkong, Ronald and Ardiyanto, Sigit (2009), atualizado por Kimbrough, Tom (2011). *The Indonesian Legal System and Legal Research*» Disponível em <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Indonesia.html>
- Morais, Carlos Blanco de (2007). *Manual de Legística - Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*. Lisboa: Verbo.
- Vasconcelos, Pedro Carlos Bacelar de (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Outros documentos e sites de interesse:

- Comissão Europeia (2006). «Better Regulation – simply explained». Office for Official Publications of the European Communities. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_en.pdf

- Comissão Europeia (2015). «Better Regulation Guidelines». Commission Staff Working Paper. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf
- Comissão Europeia (2015). «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões Sobre Legislar Melhor para Obter Melhores Resultados». Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0215&from=EN>
- Comissão Europeia (2016). «Comunicação da Comissão Sobre Legislar Melhor para Obter Melhores Resultados numa União Mais Forte». Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=PT>
- Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (2017). «Proposta de Política e Estratégia da Reforma Legislativa e do Setor da Justiça em Timor-Leste». Disponível em http://www.crl.gov.tl/sites/tlcrf/files/docs/2017/per_p.pdf
- Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (2017). «Relatório Especializado “Processo Legislativo a nível de Governo”». Disponível em http://www.crl.gov.tl/sites/tlcrf/files/docs/2017/REPROLEGIS_2017_09_15_0.pdf
- Commonwealth da Austrália, Department of the Prime Minister and Cabinet (2014). «The Australian Government Guide to Regulation», Disponível em https://www.pmc.gov.au/sites/default/files/publications/Australian_Government_Guide_to_Regulation.pdf
- Direção-Geral da Política de Justiça de Portugal (2010). «Programa Legislar Melhor», Disponível em <http://www.dgpj.mj.pt/sections/politica-legislativa/anexos/avaliacao-do-impacto/anexos9170/programa-legislar-melhor/>
- Free Access to Law Movement (2002). «Declaration on Free Access to Law». Disponível em http://www.worldlii.org/worldlii/declaration/montreal_en.html
- Ireland’s Law Reform Commission (2016). «Accessibility, Consolidation and Online Publication of Legislation». Issues Paper LRC IP 11-2016. Disponível em http://www.lawreform.ie/_fileupload/Access%20to%20Legislation%20Issue%20Paper%202016.pdf
- OCDE (2005). «Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance». Disponível em <https://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>.

OCDE (2012). «Recomendação do Conselho Sobre Política Regulatória e Governança». Disponível em <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20PR%20with%20cover.pdf>

Legislação consultada:

RDTL (2017). Decreto-Lei n.º 1/2017, de 15 de março, Imprensa Nacional de Timor-Leste, I.P. Jornal da República n.º 10 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2017). Decreto-Lei n.º 11/2017 de 29 de março, Regime Utilização das Línguas Oficiais no Sector Justiça. Jornal da República n.º 12 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2007). Despacho n.º 1/SECM/2007, de 14 de setembro, que estabelece as regras de legística na elaboração de atos normativos do Governo. Jornal da República n.º 23 – Série II. Retificado pelo Despacho n.º 1/SECM/2008, de 31 de março. Jornal da República n.º 10 – Série II. Timor-Leste.

RDTL (2002). Lei n.º 1/2002 de 7 de agosto, Publicação dos actos.

RDTL (2002). Lei n.º 2/2002 de 7 de agosto, Interpretação do Direito Vigente em 19 de maio de 2002.

RDTL (2003). Lei n.º 10/2003 de 10 de dezembro, Interpretação do Artigo 1.º da Lei n.º 2/2002, de 7 de agosto e Fontes do Direito. Jornal da República n.º 24 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2010). «Plano Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste 2011-2030». Disponível em http://timor-leste.gov.tl/wp-content/uploads/2012/02/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento_PT1.pdf

RDTL (2007). Resolução do Governo n.º 11/2007, de 5 de setembro, que aprova o Regimento do Conselho de Ministros. Jornal da República n.º 25 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2010). Resolução do Governo n.º 30/2010 de 2 de junho, que aprova o Plano Estratégico do Sector da Justiça para Timor-Leste. Jornal da República n.º 12 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2015). Resolução do Governo n.º 30/2015 de 26 de agosto, que estabelece a Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça. Jornal da República n.º 32 – Série I. Timor-Leste.

RDTL (2017). Resolução do Governo n.º 9/2017 de 15 de fevereiro, Política Nacional para as Tecnologias de Informação e Comunicações (TIC) (2017 a 2019). Jornal da República n.º 7A – Série I. Timor-Leste.

UNTAET (1999). Regulamento n.º 1999/1, de 27 de novembro, sobre os poderes da Administração Transitória em Timor-Leste. Disponível em <http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/UNTAET-Law/Regulations%20Portuguese/Reg1999-01por.pdf>