

A REFORMA LEGISLATIVA EM TIMOR-LESTE: CONTRIBUTOS PARA A MELHORIA DA QUALIDADE DAS LEIS

Patrícia Coutinho^{1*}

Palavras-chave: (1) reforma legislativa; (2) política legislativa; (3) qualidade das leis; (4) metodologia de elaboração das leis; (5) implementação das leis.

Resumo:

No atual estágio do desenvolvimento do ordenamento jurídico timorense, a adoção de um programa orientado para a qualidade das leis assume-se como um pilar estrutural da reforma legislativa e da construção do Estado. Neste sentido, o presente documento enuncia um conjunto de propostas dirigidas à melhoria e ao aperfeiçoamento do processo de elaboração das leis da iniciativa governamental², tendo como objetivo principal a qualidade das leis. Trata-se, pois, de um documento síntese, construído a partir da identificação dos principais problemas do espectro legislativo, daí emergindo

¹ * Licenciada em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, é advogada desde 2008. Em 2009, ingressou na carreira pública, como jurista, no Ministério da Justiça de Portugal e, desde 2010, exerce funções de assessora jurídica na área da legislação e da cooperação internacional no Ministério da Justiça da República Democrática de Timor-Leste, integrada na Cooperação Portuguesa. Recentemente, foi admitida para frequentar o Master of Advanced Studies in Transitional Justice, Human Rights and the Rule of Law (MTJ) na Academy of Geneva, em Genebra. É mãe de duas meninas, a Simone e a Maitê.

² Em Timor-Leste, o Governo é o grande legislador, o grande produtor de normas, sendo responsável pela conceção, elaboração e redação da maioria das leis aprovadas pelo Parlamento Nacional, incluindo as leis de autorização legislativa. Para além disso, o Governo, no exercício da sua competência legislativa própria, aprova anualmente um conjunto significativo de atos normativos e regulamentares. Uma breve consulta ao Jornal da República disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>, comprova que a intensa proliferação legislativa é, em grande parte, devida à atividade do Governo exercida no âmbito da iniciativa legislativa que lhe assiste.

um conjunto de medidas-propostas que se consideram adequadas a uma reforma estrutural do processo de elaboração das leis.

O pressuposto básico do presente exercício é o de que a reforma legislativa em Timor-Leste se deve orientar pela qualidade das leis, esta alinhada por três objetivos principais: a simplificação das leis, a acessibilidade das leis e a melhoria da execução das leis. Neste sentido, a qualidade das leis dependerá, desde logo, de um procedimento legislativo organizado e transparente, tendo por base uma metodologia de elaboração das leis adequada, no âmbito da qual se promova o respeito pelo Direito aplicável, a observância de regras de legística material claramente definidas e, por fim, a observância de regras de legística formal, destinadas a dotar as leis de clareza, concisão e simplicidade. A par com a adoção de uma metodologia adequada de elaboração das leis, importará ainda ter presente a definição, ao mais alto nível político, do desenho institucional adequado tendo em vista a qualidade da lei, determinando as entidades que intervêm nas diversas fases de elaboração da lei. Todos estes fatores concorrerão, por certo, para uma política legislativa alicerçada em princípios e instrumentos que possam desenvolver e melhorar a qualidade da legislação.

I. Situação atual da elaboração das leis em Timor-Leste

Com a Restauração da Independência, em 2002, Timor-Leste herdou um ordenamento jurídico fracionado, lacunoso e incompleto, composto pelo direito anterior remanescente do período de ocupação e pelas regras criadas pela Administração das Nações Unidas (UNTAET) estabelecida transitoriamente entre 1999 e 2002. Nesse contexto, deu-se início a uma profunda reforma legal que visou responder a um desafio único: a construção de raiz de um ordenamento jurídico de direito timorense.

Desde então, as mudanças fundamentais a que Timor-Leste tem assistido no seu panorama político e económico têm sido acompanhadas por um grande esforço de produção legislativa, essencial para dar corpo a um conjunto de soluções e normas legais, que visam a edificação de um sistema

legal completo e consistente com os requisitos do pluralismo democrático, do Estado de Direito e dos Direitos Humanos.

Em resultado desse esforço, e apesar dos extensos desafios e de muitas lacunas por preencher, Timor-Leste conta, hoje, com um sistema legal próprio e minimamente suficiente, capaz de responder às aspirações básicas dos cidadãos, um bem público de primeira necessidade na construção do Estado timorense.

Mas, a verdade é que, o dinamismo e a profusão legislativa dos últimos 16 anos não foram acompanhados pela definição de uma política legislativa estruturada assente na qualidade das leis³. Por essa razão, hoje, são muitos os problemas que emergem da recém-criada ordem jurídica, sendo muitas as leis que não conseguem atingir os seus objetivos. Entre as principais dificuldades contam-se, nomeadamente: a falta de coerência do sistema jurídico, a utilização de uma linguagem inacessível à maioria dos cidadãos, a importação massiva de conceitos e institutos jurídicos sem o cuidado da devida adaptação à realidade social local, a ausência de regras uniformes na redação legislativa, a inobservância das regras procedimentais, a ausência de planeamento legislativo, a impreparação técnica de quem elabora as leis, a

³ Tal não significa, porém, que os problemas que emergem da atividade legislativa sejam domínios desconhecidos no âmbito das políticas públicas. Na verdade, nos últimos anos, algumas medidas têm vindo a ser adotadas com vista a dotar o procedimento legislativo de maior clareza e simplicidade. Por exemplo, o Regimento do Conselho de Ministros de 2013 introduziu algumas medidas bem intencionadas que visaram organizar o procedimento legislativo, prevendo, nomeadamente, a realização de reuniões preparatórias do Conselho de Ministros, a criação de um calendário legislativo ou a obrigatoriedade de submeter os projetos de atos normativos acompanhados de uma versão anotada. Sabemos, contudo, que essas medidas foram seguidas por poucos: as reuniões preparatórias do Conselho de Ministros nunca se realizaram, poucos foram os membros do Governo que respeitaram a regra do anúncio prévio dos seus projetos legislativos para efeitos de atualização do calendário legislativo, nem tão pouco a maioria dos projetos de atos normativos foi submetida com uma versão anotada. Também a criação da Comissão para a Reforma Legislativa e do Setor da Justiça (CRL), em 2015, visou adequar e desenvolver legislação em áreas prioritárias, incluindo o sector da justiça. A CRL terminou o seu mandato com o termo do VI Governo Constitucional, tendo produzido um conjunto de relatórios segmentados, apontando algumas soluções para a reforma legislativa. Apesar da utilidade dos trabalhos desenvolvidos, a CRL terminou o seu mandato sem que tenham sido adoptadas quaisquer medidas. Os seus estudos e propostas podem ser consultados em <http://www.crl.gov.tl/pt>.

inexistência de procedimentos de avaliação da necessidade das leis e do seu impacto normativo, os problemas da língua e a ineficácia da publicação bilingue das leis e, ainda, a ausência de procedimentos de planejamento efetivo da execução das leis. Estes fatores têm contribuído para gerar uma ordem jurídica pouco efetiva, de difícil compreensão, inadequada à realidade sócio-cultural subjacente e inacessível ao conhecimento da maioria dos cidadãos.

Por conseguinte, o setor legislativo governamental continua sem ver definida uma política matriz orientadora da produção e da atividade legislativa. Na verdade, a elaboração das leis continua a basear-se nas escassas regras fixadas no domínio regimental e sobretudo, nas práticas acidentadas e casuais seguidas por cada departamento ministerial, o que efetivamente não contribui para a qualidade da legislação. Por sua vez, a previsão das regras aplicáveis ao processo legislativo e à elaboração das leis nunca mereceu um capítulo legal autónomo, tendo sido sempre empurrada para as regras regimentais do Conselho de Ministros, tornando aquelas regras sensíveis às mudanças político-governativas. Também a inexistência de uma administração pública especializada, sólida e menos dependente do poder político, não tem favorecido a implementação de programas e reformas legislativas consistentes e estruturados. No mesmo sentido, não existe um órgão que assegure funções de supervisão técnico-jurídica dos projetos, pelo que a maioria dos diplomas apresentados ao Conselho de Ministros não é objeto de verificação por uma entidade diferente daquela que os elabora, o que, muitas vezes, compromete a qualidade da legislação produzida a nível governamental. Outro domínio que merece especial atenção é a execução das leis. Sabemos, por experiência própria, tantas vezes repetida, que a entrada em vigor da lei não é, por si só, garantia de que a mesma venha a ser implementada e a produzir os objetivos a que se propôs. Por essa razão, a ordem jurídica timorense está cheia de diplomas que nunca foram ou nunca serão implementados, a par de muitos outros que têm sido deficientemente aplicados, reduzindo a nada todo o esforço tido com a produção das leis. Por fim, a publicação oficial dos atos permanece desorganizada, num formato pesado e inacessível à maioria dos

cidadãos, clamando por uma evidente reforma tendente à sua desmaterialização, transparência e celeridade.

Em boa medida, a causa destes problemas relaciona-se com as deficiências ou ineficiências sentidas na preparação, na elaboração e na redação das leis. Consequentemente, a preparação inadequada das leis contribui para reduzir a certeza e a segurança jurídicas, valores fundamentais para o desenvolvimento económico e social e para a melhoria das condições de vida dos cidadãos. Por outro lado, as leis mal preparadas e mal redigidas dificilmente atingem os seus objetivos ou, quando os atinjam, acarretam um custo muito elevado, levando ao aumento da litigância. Para além disso, as leis mal elaboradas são leis mais difíceis de implementar, o que reduz também a sua eficácia e a sua aceitação por parte dos cidadãos. Por fim, num contexto de substituição de um sistema legal por outro, próprio da sucessão de Estados, a adoção de leis mal preparadas e inefetivas pode mesmo pôr em causa o Primado do Direito, contribuindo para o descrédito das normas legais, das instituições jurídicas e dos tribunais, fazendo perigar o Estado de Direito.

Para evitar os problemas descritos, deve ser dada prioridade à adoção de políticas legislativas orientadas para a qualidade das leis, sendo urgente promover a organização das leis e a forma como as leis são produzidas e publicadas, medidas que o poder político tem a responsabilidade de desenvolver primacialmente. Neste sentido, o estabelecimento de uma metodologia legislativa adequada para a elaboração das leis e de regras uniformes para a redação dos textos legais revelam-se medidas fundamentais para assegurar leis com mais qualidade, com mais clareza e mais acessíveis, promovendo a consistência e a segurança do ordenamento jurídico, e favorecendo a construção e a sustentação do Estado de Direito.

II. Princípios e instrumentos de política legislativa visando a qualidade das leis ⁴

A definição de uma política legislativa estruturada é a primeira condição necessária para assegurar a qualidade das leis. Nela intervém um conjunto de fatores de influência, de princípios, de entidades e atores sociais que, direta ou indiretamente, participam no processo de elaboração das leis. Em resultado desse processo multifacetado, de natureza eminentemente política, nascem as leis. E, se é certo que não há leis perfeitas, também é certo que há leis que cumprem melhor os seus objetivos e, entre essas, estão certamente aquelas que foram elaboradas no seio de uma política legislativa que vise a qualidade das leis.

Assim, a qualidade da lei dependerá, primeiramente, dos princípios e instrumentos delineados no quadro de uma política legislativa estruturada e dirigida à concretização de certos objetivos. Por sua vez, no seio de uma política legislativa estruturada, a qualidade da legislação é assegurada, desde logo, através do respeito pelos princípios fundamentais do Direito⁵, no seio de uma metodologia adequada de elaboração da lei, essencial para que a lei possa atingir os seus objetivos e ainda do cumprimento das regras de

⁴ A proposta metodológica apresentada segue de perto as tendências do movimento da “Better Regulation” e, em especial, a obra “Portugal e a Europa, Feitura das Leis”, de João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho 2014.

⁵ O processo de elaboração de leis pressupõe o conhecimento de um conjunto de aspetos essenciais, cuja resposta decorre primeiramente das principais opções do sistema jurídico-constitucional vigente. Com efeito, saber identificar as fontes do direito, saber o que são leis e o que não são nem devem ser leis, conhecer os demais atos normativos que operam no ordenamento jurídico, bem como as regras da competência legislativa e as línguas a utilizar na redação normativa são questões essenciais que os juristas que intervém como técnicos responsáveis pela preparação das normas devem saber de modo preliminar à elaboração de uma lei.

legística⁶, que concorrem para a clareza e determinabilidade da lei e para aumentar o nível de coerência do ordenamento jurídico e a sua segurança jurídica.

Neste ponto, importa, pois, compreender os instrumentos que se afiguram adequados para o desenvolvimento de uma política legislativa que vise a qualidade da lei. Aí, incluir-se-ão, nomeadamente: a adoção de uma metodologia adequada de elaboração das leis; a introdução de procedimentos de avaliação da necessidade e do impacto das leis; a definição de um desenho institucional adequado e a organização dos meios humanos; a promoção da participação pública no processo de elaboração da lei; a adoção de medidas de simplificação das leis e que promovam a sua acessibilidade pelos cidadãos e, por fim, a consideração de estratégias que assegurem a boa execução das leis.

Desde logo, a adoção de uma metodologia adequada de elaboração das leis revela-se um instrumento fundamental para atingir a qualidade das leis, já que a qualidade da lei (também) decorre do facto de a lei ser capaz de atingir os seus objetivos. Através da adoção de uma metodologia para a elaboração da lei, o que se pretende é que a lei seja adotada com base em informações objetivas, onde sejam ponderadas e avaliadas as várias opções possíveis,

⁶ A legística define-se como o conjunto de regras e de métodos que organizam o processo de elaboração das leis, tendo em vista a conceção e a redação de soluções normativas de qualidade que traduzam clareza, simplicidade e segurança jurídica. O objetivo da legística é, assim, a qualidade da lei, sendo esta uma condição determinante para que a lei possa vir a cumprir os seus objetivos, possa ser compreendida pela generalidade dos seus destinatários, possa estar acessível ao conhecimento geral. Quando aplicada à elaboração das leis, a legística compreende dois importantes domínios: *a)* a legística material, que atua sobre a metodologia para a preparação da lei e os seus procedimentos, procurando que a conceção e a elaboração da lei obedeça a critérios de qualidade e validade; *b)* a legística formal, que atua sobre o conteúdo da lei e visa a definição e a execução de regras e boas práticas de redação de atos normativos, procurando essencialmente melhorar a comunicação e a compreensão da lei, estabelecendo regras sobre o discurso, a linguagem, a redação e a sistematização dos textos normativos. Apesar de se distinguir entre legística material e legística formal, a verdade é que não existe, em sentido estrito, uma divisão radical entre a legística formal e material, ambas concorrendo para garantir que a lei é desenhada de forma a poder cumprir os seus objetivos, que se apresenta de forma clara e compreensível para a maioria dos cidadãos e que é por estes aceite.

permitindo uma decisão política informada. Aqui assume grande importância a observância das regras da legística material. Entre essas regras, destaca-se a justificação da necessidade de legislar, a qual deve resultar de um processo de estudo da solução-problema e do seu impacto na realidade onde se manifesta. O mesmo é dizer que a decisão de elaborar uma lei para responder de forma adequada a um determinado problema não deve ser ditada por um mero impulso, desinformado e sem que esteja devidamente suportado no conhecimento e no estudo preliminar dos problemas que originam a necessidade de intervenção legislativa ou sem a definição precisa dos objetivos que se visam atingir. Antes, a elaboração de uma lei deve resultar de um processo de estudo cuidado, abrangente e completo, em que seja avaliada a oportunidade e a necessidade da intervenção legislativa, evitando-se, assim, leis desnecessárias. Nesse sentido, para legislar melhor, exige-se que seja despendido mais tempo na preparação dos projetos de atos normativos, impondo-se ao responsável pelo projeto que, quando tome a decisão de legislar, estude devidamente o problema e a forma de o solucionar, determine com clareza os objetivos a atingir, proceda à ponderação de todas as opções alternativas e proceda à consulta dos destinatários e interessados na lei e das entidades que serão responsáveis pela sua execução, assim se garantindo a sua participação e a legitimação do ato de legislar.

A avaliação⁷ da necessidade e do impacto das leis é outro dos instrumentos fundamentais para o desenvolvimento de uma política legislativa orientada para a qualidade da lei. A avaliação pode ser prévia ou sucessiva, consoante seja realizada na fase inicial do procedimento legislativo ou na fase de execução da lei. A avaliação prévia traduz um exercício criterioso e sistemático de análise da necessidade de aprovar nova legislação, evitando leis desnecessárias, na medida em que se passa a legislar apenas quando for necessário. Tendo por base a análise das consequências sociais, económicas, financeiras e ambientais da legislação, a avaliação permite uma tomada de

⁷ Apesar das vantagens que apresenta para o processo de elaboração das leis, a realização de estudos de impacto normativo não é uma tarefa de fácil execução, atendendo aos custos que acarreta e ao nível de exigência técnica dos métodos utilizados.

decisão informada, fornecendo dados objetivos e quantificados ao decisor político, que concorrem decisivamente para a fundamentação da decisão de legislar, contribuindo para que a lei possa cumprir os seus objetivos. Por seu turno, a avaliação sucessiva ocorre na fase de execução da lei, sendo um instrumento da maior importância para avaliar os efeitos que a lei efetivamente provocou. Este tipo de avaliação é particularmente útil no âmbito de processos de alteração legislativa, sendo a partir dela que se forma a fundamentação que há-de justificar a decisão de legislar e que impulsiona a alteração de uma dada lei.

Para além dos princípios e dos instrumentos que devem nortear a elaboração da lei, assume especial importância a definição das instituições e das entidades envolvidas na elaboração das leis e do papel desempenhado por cada uma. Isto porque a adoção de uma lei requer a intervenção de diferentes entidades nas diversas fases da sua elaboração. Por sua vez, o desempenho cabal da missão que cada entidade deve cumprir no seio do procedimento legislativo depende, desde logo, da dotação de recursos humanos suficientes, qualificados e especializados. Assim, a organização e a capacitação dos meios humanos revela-se fundamental no âmbito da produção legislativa, assumindo especial importância no espectro do sistema timorense a aposta na especialização de juristas e na formação de tradutores jurídicos. Para além da capacitação técnica, a inserção de uma cultura de legística no panorama legislativo exige também a sensibilização de quem exerce poder de decisão para a utilização de uma metodologia adequada na elaboração das leis.

Parte integrante e fundamental do processo de elaboração da lei é a participação dos cidadãos e da sociedade civil, permitindo uma valiosa recolha de informações, promovendo a sua legitimação e a sua adequação aos problemas que visa resolver e favorecendo a aceitação da lei pelos seus destinatários. Para além disso, os procedimentos de consulta fomentam o interesse dos cidadãos por uma participação ativa no procedimento legislativo, o que promove também a própria democratização do procedimento legislativo.

Assim, as consultas devem ser formais e devem realizar-se tão cedo quanto possível no processo de elaboração da lei, numa fase em que seja possível influenciar o resultado legislativo, assim contribuindo para a melhoria da qualidade da lei, adequando-a à realidade a que visa responder.

Por sua vez, a simplificação das leis e a adoção de medidas que visem consolidar e melhorar a qualidade das leis existentes, apresenta-se como um instrumento de grande relevo no âmbito do processo de elaboração das leis e da organização do ordenamento jurídico. Em termos gerais, a simplificação das leis pode ser obtida através de revisões periódicas da legislação, da consolidação da legislação e da melhoria das leis existentes, do desenvolvimento de trabalhos de análise técnica e de adaptação legislativa dos diplomas publicados e vigentes, com vista a simplificar o sistema jurídico vigente e a facilitar a sua consulta e compreensão pelos cidadãos em geral. Estes mecanismos também promovem maior acessibilidade ao conhecimento das leis. Na verdade, o acesso à lei depende, desde logo, da qualidade da lei e da forma como as leis são elaboradas, aprovadas e publicadas. Assim, a publicação das leis, a organização da legislação através de procedimentos de concentração legislativa, como as consolidações normativas ou as republicações, constituem importantes meios para promover o conhecimento dos leis vigentes. Em contrapartida, a má utilização destes instrumentos concorre para o resultado oposto, entretendo o acesso ao conhecimento das leis.

Por sua vez, apesar da importância da publicação das leis, a verdade é que o conhecimento das leis não resulta do simples facto de existir uma publicação oficial, sendo fundamental a adoção de outros mecanismos que promovam o conhecimento das leis pelos cidadãos. Assim, deverá ser ponderada a adoção de outras medidas que promovam a transparência do procedimento legislativo, a participação e o envolvimento dos cidadãos, favorecendo o seu acolhimento e cumprimento.

Por fim, a execução da lei assume uma importância fundamental para o sucesso ou insucesso de uma dada política legislativa, sendo influenciada,

desde logo, pela qualidade do procedimento de elaboração da lei e pela capacidade de organização dos meios e recursos disponibilizados para a implementação de uma lei. Assim, o planeamento da execução da lei é uma condição essencial para garantir a sua boa aplicação e o cumprimento dos objetivos a que se propôs. A execução da lei deve, pois, ser considerada logo na fase da sua elaboração, sendo fundamental que se proceda aí à definição de toda a informação relevante, nomeadamente das condições financeiras, humanas, materiais e outras que se revelem indispensáveis à sua boa implementação. A par da recolha da informação referida, o envolvimento dos destinatários e das entidades responsáveis pela implementação da lei é outra condição necessária para assegurar a aplicação eficaz da lei.

III. Principais medidas e recomendações para legislar melhor em Timor-Leste

Tendo por base os princípios e instrumentos de política legislativa acabados de enunciar e que, em boa medida, se inspiram nas principais recomendações existentes no domínio dos movimentos da *Better Regulation*, impõe-se, pela utilidade que daí se poderá extrair, elencar algumas medidas que, concretamente, visam a qualidade das leis no seio de uma política legislativa adequada e capaz de responder aos desafios da ordem jurídica timorense atual e aos problemas principais da atividade legislativa a nível governamental, tendo em vista alcançar três objetivos fundamentais: a *simplificação das leis* (leis com mais qualidade), o *acesso às leis* (mais acesso ao conhecimento das leis) e *melhor execução das leis* (mais eficácia na aplicação das leis). Assim, afigura-se-nos adequada a consideração das seguintes medidas principais, tendo em vista a melhoria da qualidade das leis:

a. Reformar e sistematizar o regime jurídico-legal dos atos normativos

À luz da configuração atual do sistema jurídico, conhecer as fontes do direito e as regras que disciplinam o regime dos atos normativos não é uma

tarefa isenta de dificuldades, uma vez que a Constituição da República⁸ é omissa quanto à matéria das fontes do direito e ao regime dos atos legislativos, deixando à própria lei a sua definição⁹. Por sua vez, a própria lei também não resolve todas as dificuldades, contendo algumas debilidades e incongruências em questões essenciais sobre a matéria¹⁰. Assim, entende-se que, a identificação das fontes do direito e a disciplina atos legislativos e demais atos normativos, o seu valor e posição hierárquica, deve ser objeto de maior clarificação, desde logo, através da revisão das principais normas aplicáveis à matéria, corrigindo lacunas e deficiências que traduzem dificuldades no plano da elaboração das leis. Entre essas normas, contam-se as normas constitucionais, as normas legais e regimentais vigentes e aplicáveis ao processo de elaboração das leis e ao procedimento legislativo.

b. Consagrar num diploma autónomo as regras aplicáveis à elaboração da lei e ao procedimento legislativo a nível governamental

Em linha com o atrás referido, afigura-se-nos igualmente pertinente a consagração num diploma legislativo autónomo das regras aplicáveis à elaboração da lei e ao procedimento legislativo a nível governamental, medida que contribuiria para reforçar a uniformidade e a clareza do sistema jurídico-

⁸ Na verdade, a CRDTL não identifica as fontes do direito, não define os atos normativos, nem sequer diz o que são as leis. A CRDTL também nada diz sobre a designação, a forma externa e o valor dos atos legislativos emitidos pelos órgãos com competência para legislar. Com efeito, para além das normas de atribuição da competência legislativa ao Parlamento Nacional e ao Governo, a CRDTL apenas dispõe no artigo 73.º sobre a publicidade dos atos.

⁹ Sobre esta matéria, ver a *Lei n.º 1/2002, de 7 de agosto, sobre a publicação dos atos*; a *Lei n.º 2/2002, de 7 de agosto, sobre a interpretação do direito vigente a 19 de Maio de 2002* e a *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*.

¹⁰ Neste sentido, a *Lei n.º 10/2003, de 10 de dezembro*, identifica, no seu artigo 2.º as fontes do direito em Timor-Leste, determinando, de modo incompleto, que a lei é a única fonte de direito imediata em Timor-Leste e que as leis são disposições genéricas providas dos órgãos estaduais competentes. De entre as fontes do direito aí identificadas constam a CRDTL, as leis emanadas do Parlamento Nacional e do Governo da República e supletivamente os regulamentos e os demais diplomas legais da UNTAET, enquanto não forem revogados, assim como a legislação indonésia nos termos do artigo 1.º.

legal que assiste o processo de elaboração das leis, contrariando a prática atual, que tem sido a de verter estas regras no domínio regimental, fazendo-as constar, em parte e de forma incompleta, no Regimento do Conselho de Ministros ou em Despachos do Secretário de Estado do Conselho de Ministros, tornando-as mais susceptíveis a alternâncias políticas, por certo desnecessárias.

c. Adotar uma metodologia adequada para a elaboração das leis, visando a sua qualidade

Em concretização do atrás defendido, a observância de uma metodologia de elaboração das leis que respeite as regras e as boas práticas da legística material é um instrumento fundamental para se alcançar a qualidade da lei, concorrendo para a sua boa execução e para o cumprimento dos seus objetivos. Esta metodologia deve compreender os aspetos relacionados com as principais fases de preparação da lei, desde, nomeadamente: a) a identificação do problema a resolver e o enquadramento da realidade em que se insere, com ponderação das vantagens e inconvenientes em não intervir; b) o enquadramento jurídico-legal em que se insere o problema a solucionar; c) a determinação clara dos objetivos a prosseguir e a ponderação das opções alternativas à intervenção legislativa; d) a formulação de um anteprojecto, que sirva de base à recolha de informações e à preparação do texto final e que acomode a justificação da decisão de legislar; e) a avaliação previsível do impacto da lei a adotar, ponderando-se as suas consequências sociais, económicas, financeiras, ambientais ou outras, através da sua análise custo-benefício ou de outra análise que se entenda pertinente; f) e a consulta dos interessados, a qual, por regra, não deve ser dispensada, promovendo a sua participação e envolvimento e, assim, reforçando a legitimação da iniciativa legislativa.

d. Introduzir um sistema de avaliação das leis na fase inicial da elaboração das leis

A avaliação das leis traduz um valioso instrumento de política legislativa, servindo, desde logo, para justificar a necessidade das leis, com o que se pode evitar a adoção de leis desnecessárias. Nesse sentido, a introdução da avaliação na fase inicial da elaboração da lei é essencial para a fundamentação da decisão de legislar¹¹.

e. Criar um questionário (checklist) de verificação obrigatória que responda sucintamente às principais questões de natureza política, legal e técnica dos projetos legislativos, incluindo as questões relativas à igualdade de género

A criação de um questionário visa facilitar o tratamento dos resultados da análise, estudo e avaliação em que se apoia a decisão de legislar. Pretende-se, assim, que este questionário, acompanhado da nota justificativa do projeto, possa cumprir melhor o objetivo de fundamentação da decisão de legislar e de estimativa do impacto do ato normativo, na fase em que realisticamente deve ocorrer, que é a fase da sua preparação. Por sua vez, a adoção de um questionário poderá também ajudar a suprir a ausência de uma tradição institucionalizada de avaliação do impacto normativo e de, por esta via, contribuir pedagogicamente para a formação de massa crítica suficiente à criação de uma cultura de rigor e de simplificação normativa.

f. Incorporar procedimentos de consultas na fase elaboração das leis

A realização de consultas públicas no decurso do processo de elaboração das leis assume uma importância crucial, não só por permitir a participação cívica no processo legislativo, democratizando-o e dotando-o de maior transparência, como também por lhe acrescentar legitimação, aspeto

¹¹ Apesar disso, as regras atuais do procedimento legislativo dedicam-lhe apenas uma mera e inócua referência na nota justificativa que acompanha os projetos que são submetidos ao Conselho de Ministros. Trata-se de uma mera formalidade, já que a maioria dos projetos elaborados no domínio governamental, senão mesmo a sua totalidade, não são sujeitos a qualquer avaliação.

fundamental para a execução efetiva da lei, uma vez vigente. Assim, importa definir com clareza os procedimentos das consultas e audições, as quais, em regra, devem ser escritas e de natureza pública, devendo permitir a participação de qualquer cidadão. A definição de prazos de consulta razoáveis e proporcionais à importância dos projetos, que permitam a participação efetiva dos cidadãos, também deve ser considerada. A par disso, promover uma ampla divulgação dos documentos informativos que devem acompanhar as propostas legislativas, de forma a permitir uma consulta mais completa e esclarecida, também constitui uma boa prática, assim como também o é a análise cuidada de cada resposta dada em sede de consulta, cujo resultado deve ser dado a conhecer aos participantes na consulta, nomeadamente através da publicação de um relatório final que sumarie os contributos recebidos em sede de consultas. Por fim, a criação de um portal de informação legislativa, com vista a garantir um acesso mais amplo à legislação que se encontra em preparação, também poderá promover a transparência e a participação cívica no processo de elaboração das leis.

g. Definir com clareza o desenho institucional da política legislativa

No seio de uma política legislativa visando a qualidade das leis, para a definição de um modelo institucional adequado, defende-se a intervenção de três entidades principais no processo de elaboração das leis ao nível governamental: unidades legislativas ministeriais, a quem cabe a elaboração do projeto sob a orientação política do responsável pela iniciativa; uma entidade de coordenação e supervisão da atividade legislativa¹² (a criar pelo

¹² A criação de uma entidade centralizada de coordenação e supervisão da atividade legislativa governamental permitiria elevar a qualidade e a eficiência dos trabalhos de redação legislativa, enfatizando o papel central do Governo na coordenação das políticas no âmbito do processo legislativo. Desde logo, a análise e escrutínio dos projetos por uma entidade diferente da que é responsável pela sua elaboração, permitiria uma segunda ponderação do respeito dos princípios de direito e das regras de legística material e formal, o que traduziria benefícios inequívocos para a qualidade das leis. Para além da supervisão técnico-jurídica dos projetos de atos normativos, a esta entidade caberia ainda promover a adoção de medidas de simplificação, de consolidação e de consistência da ordem jurídica.

Governo), com competência transversal, responsável pela coordenação e supervisão técnico-jurídica dos projetos, respondendo ainda pela simplificação da legislação; e os serviços da Presidência do Conselho de Ministros¹³, responsáveis pela tramitação dos projetos junto do Conselho de Ministros, assegurando os aspetos relativos à sua aprovação e publicação, incluindo a tradução das leis para a língua tétum.

A par com a definição mais clara do papel de cada entidade que intervém no procedimento legislativo, defende-se a introdução de um sistema de controlo, como, por exemplo, o sistema das três cores. De acordo com o *sistema das três cores*¹⁴, e tendo por base o desenho institucional atrás defendido, os projetos legislativos seriam submetidos pelas unidades legislativas ministeriais à análise de uma entidade responsável pela coordenação e supervisão da atividade legislativa governamental, a quem caberia a sua validação formal e material. Para o efeito, os projetos legislativos seriam enviados a esta entidade acompanhados de um anteprojecto e do questionário de verificação obrigatória (*checklist*) devidamente preenchido, após terem sido realizadas as consultas e a avaliação da necessidade e do impacto das medidas legislativas. Por sua vez, a entidade responsável pela coordenação e supervisão da atividade legislativa procederia à análise dos projetos, verificando a sua conformidade com as normas aplicáveis ao processo de elaboração das leis, nomeadamente no que respeita à metodologia adotada, à avaliação da necessidade e do impacto da lei e das consultas realizadas, as regras de legística formal, etc. Concluída essa análise,

¹³ Em nosso entender, a Presidência do Conselho de Ministros deve manter a coordenação do procedimento legislativo a partir do momento em que os projetos são submetidos à apreciação do Conselho de Ministros, efetuando um segundo controlo e assegurando a aprovação e publicação dos atos normativos do Governo. De todo o modo, a observância de uma metodologia legislativa que possa ser seguida pelas unidades legislativas ministeriais e a verificação da conformidade técnico-jurídica dos projetos por parte da entidade de coordenação e supervisão da atividade legislativa, tornaria muito residual a intervenção da Presidência do Conselho de Ministros no controlo dos projetos, libertando-a para funções relacionadas com a atividade do Conselho de Ministros.

¹⁴ Sistema adotado pelo Brasil na tramitação do procedimento legislativo. Para mais informações consultar o sítio <http://www.interlegis.leg.br>.

a mesma entidade elaboraria um parecer e aplicar-lhe-ia uma cor: *vermelha*, caso em que o projeto seria devolvido ao proponente, obrigando a uma reavaliação das suas opções de fundo; *amarela*, caso em que o projeto seria devolvido com recomendações; *verde*, caso em que o projeto receberia autorização para ser submetido ao Conselho de Ministros. Para além da sistematização das regras de controlo formal e material dos atos, assegurando a aplicação de uma metodologia legislativa voltada para a qualidade das leis, outra vantagem que a introdução de um sistema deste tipo apresenta é a possibilidade de o procedimento vir a ser facilmente desmaterializado, através de meios adequados do domínio da legimática, podendo toda esta tramitação decorrer no âmbito de uma aplicação eletrónica de fácil consulta, que permitiria o acompanhamento por todos os sujeitos participantes no processo de elaboração das leis.

h. Organizar e capacitar os meios humanos

A produção de leis de qualidade exige um corpo de redatores legislativos e de juristas altamente qualificados. Por isso, deverá apostar-se na formação técnica especializada na área da redação legislativa através da promoção da formação especializada de juristas, da introdução obrigatória nos *curricula* universitários das metodologias de elaboração e redação da lei, do reforço das competências em língua portuguesa dos juristas que intervêm na redação das leis e da realização de cursos de redação legislativa e legística.

Para além da área da redação legislativa, importa reforçar as competências no domínio da tradução jurídica, condição essencial para a tradução das leis e para o desenvolvimento de vocabulário jurídico em língua tétum. Assim, propõe-se o reforço e a valorização profissional do corpo de tradutores e intérpretes jurídicos, através da criação de uma carreira especial de tradutores e intérpretes jurídicos e a formação de intérpretes-tradutores em português e tétum. Estas medidas permitirão assegurar também o desenvolvimento do tétum jurídico, dispositivo essencial à tradução das leis.

A par com as medidas de capacitação dos recursos humanos na área da legislação e da redação legislativa, que deverão ser promovidas a médio prazo, as necessidades atuais nos domínios da coordenação e da redação legislativa, deverão suprir-se através do recrutamento de especialistas no exterior, os quais poderão também contribuir para a capacitação dos recursos locais, a qual deve propiciar-se, de modo contínuo, no âmbito da redação dos projetos legislativos. A criação de uma bolsa de consultores jurídicos especializados em redação legislativa ofereceria a flexibilidade e rapidez no processo de seleção de juristas para a elaboração ou redação dos projetos legislativos.

i. Organizar, desmaterializar e dotar o procedimento legislativo de maior transparência

Em sede de organização do procedimento legislativo, o planeamento legislativo revela-se uma medida essencial para organizar e garantir o tempo necessário para a elaboração das leis, visando a sua qualidade.

Assim, o desenvolvimento de medidas de organização do trabalho legislativo assume especial importância, o que deve conseguir-se, nomeadamente, através da adoção de um plano anual legislativo, que contenha a principal legislação a aprovar ou a reter. Este plano deve ser elaborado em conformidade com os instrumentos políticos de atuação e de forma simétrica com o planeamento orçamental, facilitando a sua aplicação posterior. Para além disso, o planeamento deve ter em conta os trabalhos desenvolvidos em sede de reordenação e simplificação do ordenamento jurídico e que visam tornar mais simples, coerentes e compreensíveis alguns domínios legais vigentes que carecem de intervenção.

Por seu turno, tendo em vista a qualidade das leis, o procedimento legislativo deve ser organizado, clarificando-se cada uma das suas fases, desde a elaboração das leis, o seu controlo formal, o agendamento, discussão e aprovação em Conselho de Ministros e a sua publicação. Para além disso, deve ser promovida a transparência do procedimento legislativo, desde logo,

através da sua desmaterialização, patente na adoção de medidas de tramitação eletrónica do processo legislativo governamental. Para o efeito, idealmente, deverá considerar-se o desenvolvimento de um plataforma eletrónica, dotada de todas as soluções inovadoras da legimática, no âmbito da qual possam ser tramitadas todas as etapas do procedimento legislativo e, no âmbito do qual se possam oficializar as comunicações entre as entidades que intervêm no procedimento legislativo, nas suas diversas fases. Esta solução, para além de oferecer claras vantagens no domínio do registo, documentação, arquivo e segurança do procedimento, apresenta elevados níveis de eficiência e poupança, acabando-se a distribuição e a circulação dos projetos em papel e permitido a consulta dos projetos em elaboração e da fase em que se encontram. Para além disso, promove a transparência e a consulta da informação por parte do cidadão, desde o início do processo de elaboração da lei¹⁵.

j. Desenvolver medidas de simplificação das leis existentes

No presente momento, em que a ordem jurídico-legal ainda se apresenta quantitativamente contida, defende-se a oportunidade da adoção de medidas de simplificação dos diplomas vigentes publicados até à presente data, entre 2002 e 2018, com vista a simplificar o sistema jurídico vigente e a facilitar a sua consulta e compreensão pelos cidadãos em geral. Estas medidas permitiriam corrigir os diplomas que se encontrem irregulares, que tenham sido aprovados com deficiências de forma, vícios de competências, etc., bem como confirmar a situação de não vigência dos diplomas revogados tacitamente e daqueles que já caducaram e, ainda, revogar expressamente os diplomas desatualizados, que na prática deixaram de ter aplicação, que nunca foram implementados ou que, na realidade, não têm qualquer valor para continuar a vigorar. No âmbito destes trabalhos, deve também procurar

¹⁵ De qualquer modo, mesmo sem a adoção deste dispositivo, os pedidos de agendamento podem ser apresentados por via eletrónica, assim como também a circulação pode decorrer exclusivamente por via eletrónica, devendo fazer-se recair nos membros do Conselho de Ministros, através dos seus gabinetes, o ónus da sua visualização.

eliminar-se as leis desnecessárias, que já não se aplicam, mas que nunca foram revogadas expressamente e que, por isso, contaminam o ordenamento jurídico e geram incerteza.

Por sua vez, a consolidação das leis é outra das medidas de simplificação a considerar, consistindo na utilização de um único diploma para legislar sobre uma medida com objetivo comum. Para além disso, a consolidação impõe a fusão de leis, sempre que possível, o que deve ser promovido através da identificação dos atos vigentes sobre uma matéria e a sua organização coerente num único ato. Por sua vez, a consolidação legislativa permite que seja disponibilizada a versão mais recente de uma lei a todas as pessoas que precisem de a consultar, incluindo todas as alterações que eventualmente tenha sofrido.

Ainda no âmbito da simplificação legislativa, devem continuar a desenvolver-se esforços no sentido de aperfeiçoar e reforçar o quadro legal existente, preenchendo os vazios legais e aperfeiçoando as leis existentes. Nesse sentido, deve dar-se início aos trabalhos de revisão das leis fundamentais, procurando dar resposta às aspirações da sociedade, com vista a adequá-las melhor à realidade atual, nomeadamente em matéria de direito civil, especialmente no respeitante ao direito da família, das sucessões e direitos reais, direito penal, direito processual penal e civil, direito e procedimento administrativo, identificação civil e nacionalidade, registo e personalidade jurídica das pessoas coletivas sem fins lucrativos, etc.

Por sua vez, urge promover a adoção da regulamentação em falta, completando o regime das leis vigentes, dotando-as de melhores condições de eficácia no processo da respetiva implementação. As medidas de simplificação acabadas de descrever também concorrerão para tornar a lei mais acessível aos cidadãos.

k. *Promover a acessibilidade e publicação das leis*

A acessibilidade ao conhecimento das leis também deve merecer atenção especial, sendo uma prerrogativa do Estado de Direito.

Desde logo, dinamizar e promover a publicação online do *Jornal da República*, dotando-a do estatuto de verdadeira publicação oficial, traduz uma das medidas principais tendentes a reforçar a acessibilidade e a publicação das leis. Para o efeito, defende-se a adoção de uma política de modernização do portal eletrónico do *Jornal da República*, o qual deve abranger a totalidade dos atos sujeitos a publicação e não apenas alguns, como é hoje frequente. Para além disso, no âmbito desse dispositivo eletrónico, deverão incluir-se novas funcionalidades de pesquisa, informação adicional relativa aos atos, ações de consolidação, etc. Para além da publicação das leis, a publicação de resumos de diplomas, em linguagem clara, que possa ser compreendida por juristas e não juristas, em português e em tétum, com valor meramente informativo, pode contribuir para uma maior e mais facilitada acessibilidade ao conhecimento das leis. Estas informações devem ser publicadas simultaneamente com a publicação dos atos no *Jornal da República*, sempre que possível.

Por sua vez, a tradução das leis para a língua tétum e a publicação oficial em formato bilingue é uma condição essencial de acesso ao conhecimento das leis por parte dos cidadãos, atento o facto de uma parte dos cidadãos não compreender a língua em que são elaboradas as leis, a língua portuguesa. Por isso, deve ser adotada uma política séria, concisa e abrangente que dê efetividade à publicação bilingue das leis.

Também a divulgação da Constituição da República e das principais leis junto da comunidade deve ser estimulada e promovida por todos os meios possíveis, fomentando junto dos cidadãos uma concepção correta do Direito, reforçando a eficácia do cumprimento das leis, promovendo uma cultura baseada no conhecimento das leis e do direito, criando um ambiente de participação e de discussão conjunta da sociedade e melhorando os níveis de

acesso ao conhecimento das leis. Neste ponto, assume especial importância a divulgação das leis estreitamente relacionadas com a vida dos cidadãos, para que a população em geral tenha um conhecimento profundo sobre as leis mais utilizadas e que têm maior impacto nas suas vidas, o que deve fazer-se através de um conjunto de meios diversificados, seja a Internet, a rádio, a televisão, os jornais e revistas, palestras, seminários ou ações de sensibilização junto das comunidades. A divulgação e a generalização dos conhecimentos jurídicos sobre os direitos da criança, as relações laborais, o apoio judiciário, o trânsito rodoviário, os registos e notariado, a prevenção e o combate à violência doméstica, a proteção dos animais, bem como sobre o casamento, as sucessões, a compra e venda de prédios e respetivo arrendamento ou constituição de empresas são alguns exemplos.

Por outro lado, a publicidade das leis dependerá também, e muito, da sua clareza e concisão. Assim, a adoção de normas técnicas uniformes sobre a estrutura, a redação do articulado, a correção linguística e as formas de expressão consagradas do articulado dos actos normativos poderá contribuir para reduzir o tempo necessário para a alteração dos textos e acelerar o processo legislativo, garantindo a simplicidade dos textos e a melhoria da sua qualidade. Na verdade, através da observância das regras de legística formal, estar-se-á a contribuir para aumentar o nível de coerência do ordenamento jurídico, concorrendo por isso para o reforço da segurança e certeza jurídicas. Neste ponto, seria de grande utilidade a adoção de um manual de regras de legística formal de carácter oficial, que pudesse ser seguido uniformemente em todo o procedimento legislativo, incluindo o de base parlamentar.

1. Assegurar uma melhor aplicação das leis

O planeamento da execução da lei é uma condição essencial para garantir a sua boa aplicação e o cumprimento dos objetivos a que se propôs. Por isso, a execução da lei deve ser considerada desde o início do processo da sua elaboração. Assim, na fase de preparação da lei, é fundamental que se proceda à definição de toda a informação relevante, nomeadamente as

condições financeiras, humanas, materiais e outras que se revelem indispensáveis à sua boa implementação, nomeadamente a necessidade de aprovação de legislação complementar, a necessidade de afetação de recursos financeiros para custear as despesas causadas pelo início da vigência da lei, os recursos materiais ou equipamentos que têm de ser adquiridos, os recursos humanos que é necessário recrutar ou formar que vão garantir o cumprimento da lei, etc. Esta informação deve acompanhar o projeto do ato legislativo e deve ser tido em consideração no âmbito da decisão de aprovação da lei. Por sua vez, a elaboração de «manuais de instruções» para uniformizar a aplicação das leis e facilitar a sua compreensão pelos destinatários e de modelos de avaliação das leis, que permitam perceber se as novas regras adotadas estão a ser efetivamente cumpridas e se os objetivos estão a ser alcançados, também pode ajudar a melhorar a aplicação das leis, a garantir que as leis são bem aplicadas e que as regras criadas chegam aos seus destinatários. Também, assegurar o envolvimento dos destinatários e das entidades responsáveis pela implementação da lei, desde a fase inicial de preparação das leis, é outra condição necessária para assegurar a aplicação eficaz da lei, que urge promover. Por fim, deve, ainda, ser promovida a avaliação sucessiva das leis, sempre que justificado, traduzindo um importante instrumento para avaliar os efeitos que a lei produziu, a forma como foi aplicada, os níveis da sua aceitação por parte dos seus destinatários, sendo particularmente útil no âmbito de iniciativas de alteração legislativa.

IV. Considerações finais

Até ao presente momento, em Timor-Leste, a elaboração das leis não tem merecido, na definição das políticas públicas, a atenção de uma estratégia estruturada e adequada às necessidades do ordenamento jurídico timorense. Do mesmo modo, a utilização de critérios e regras uniformes no âmbito da elaboração das leis não tem sido, até à presente data, uma preocupação fundamental no âmbito do procedimento legislativo. Tais circunstâncias compreendem-se bem, uma vez que a primeira prioridade do Estado, no

domínio legislativo, se traduziu na criação de um quadro legal mínimo e imediato, cuja preocupação central foi a de responder às aspirações mais básicas dos cidadãos. Hoje, uma vez transposto esse esforço inicial de inversão do défice estrutural do quadro legal e de criação de um sistema de justiça capaz de assegurar a observância dos direitos e liberdades fundamentais, o Estado de Direito Timorense enfrenta um novo desafio: assegurar a tutela efetiva dos direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos, para o que muito contribuirá a efetiva implementação e execução das leis. Neste sentido, mais do que produzir leis, importa promover a adoção de leis que cumpram os objetivos que determinaram a sua criação e que cheguem aos seus destinatários. Por isso, se fala, hoje, com acuidade, na qualidade das leis, premissa nuclear no seio da definição de uma qualquer política legislativa, enquanto instrumento fundamental para garantir, com aptidão, a tutela jurídica efetiva dos cidadãos.

Do exposto no presente artigo resulta um resumo do paradigma da elaboração da lei visando a sua qualidade, no âmbito do qual intervêm diferentes entidades em diversas fases, processo influenciado por múltiplos fatores de ordem política, técnico-jurídica, económica, social, ambiental. Neste quadro operativo, a qualidade das leis depende, desde logo, da definição, ao mais alto nível político, de uma política legislativa alicerçada em princípios e instrumentos que possam desenvolver e melhorar a qualidade da legislação, bem como da definição do desenho institucional adequado, determinando as entidades que intervêm nas diversas fases de elaboração da lei, desde a sua preparação, avaliação, aprovação, até à sua publicação, vigência e execução. Cada uma destas fases deve ser desenvolvida no quadro de uma metodologia própria e adequada, pautada pelo cumprimento do direito aplicável e de regras uniformes, a qual exige, também, equipas técnicas com um elevado nível de formação e especialização.

Atenta essa exigência de políticas, meios e recursos, também é certo que a implementação de um dispositivo desta natureza exige tempo e alguma estabilidade para se desenvolver, dependendo muito das características

políticas, económicas, sociais e culturais do país. Também, por isso, o início de um novo ciclo de governação oferece a oportunidade para a consecução dos objetivos da reforma legislativa que se almeja para Timor-Leste e cujo contributo inicial se quis consagrar neste documento síntese, onde se oferece a base do caminho que se deseja ver prosseguido.

Referências bibliográficas:

Arnscheidt, J., Rooij, B. van, Michiel Otto, J. «Lawmaking for Development: Explorations into the Theory and Practice of International Legislative Projects», Leiden University Press, 2008

Canotilho, J. J. Gomes, «Sobre o Clube dos Nomófilos/Nomógrafos e a difícil Arte de Legislar no Estado Contemporâneo», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009.

Ettner, Diana, Silveira, João Tiago, «Programas de Better Regulation em Portugal: o Simplegis», in *E-Publica, Revista Eletrónica de Direito Público*, disponível em www.e-publica.pt.

Morais, Carlos Blanco de, «Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor», Lisboa, Verbo, 2007.

Caupers, João, Tavares de Almeida, Marta e Guibentif, Pierre, «Portugal e a Europa, Feitura das Leis», Fundação Francisco Manuel dos Santos, Julho 2014

Duarte, David; Pinheiro, Alexandre Sousa; Romão, Miguel Lopes; Duarte, Tiago, «Legística. Perspetivas sobre a Conceção e Redação de Atos Normativos», Coimbra, Almedina, 2002.

Miranda, Jorge, «Lei, Estado de Direito e qualidade das leis. Brevíssima nota», *Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 50, outubro-dezembro de 2009.

Tavares de Almeida, Marta, «A Contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas». Intervenção proferida no

dia 11 de Setembro de 2007, no Congresso Internacional de Legística – Qualidade da Lei e Desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte.

Outros documentos e sites de interesse:

Better regulation: guidelines and toolbox, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Justice Sector in Timor-Leste: A Road map, United Nations Integrated Mission in Timor-Leste, Administration of justice Support Unit, December 2012.

Mandelkern Report on Better Regulation, 2001, http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf

"Política e Estratégia da Reforma Legislativa e do Setor da Justiça em Timor-Leste - Proposta", Díli, agosto de 2017, Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (CRL), Coord. Jorge Graça.

Relatório Especializado "Processo Legislativo a nível de Governo", Díli, setembro de 2017, Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (CRL), Coord. Jorge Graça.

"Study on Implementation of Laws in Timor-Leste, Summary of Findings and Recommendations", Administration of Justice Support Unit/UNMIT, December 2012.