

## CONTRIBUTOS PARA O DESENVOLVIMENTO E CONHECIMENTO JURÍDICO EM TIMOR-LESTE

### EDITORIAL

**Nota da Diretora | 3-4**

### ARTIGOS

**Bernardo Almeida | 5 - 15**

A aplicação da usucapião em Timor-Leste

**Carla Valério | 16 - 32**

A titularidade de bens imóveis por pessoas coletivas no direito timorense

**Joana Custóias | 33 - 64**

O acesso ao direito na vertente do acesso à legislação

**João Pedro Campos | 65 - 89**

A tutela dos consumidores no ordenamento jurídico de Timor-Leste -  
Aspectos gerais

**Lukeno Alkatiri e Soraia Marques | 90 - 100**

Arbitragem: Projeto de Lei da Arbitragem, Mediação e Conciliação  
e Reconhecimento da Carência de Meios de Resolução Alternativa  
de Conflitos na Ordem Jurídica Timorense

**Patrícia Coutinho | 101 - 126**

A Reforma Legislativa em Timor-Leste: Contributos para a Melhoria  
da Qualidade das Leis

**Paulo de Tarso Domingues | 127 - 151**

Projeto de Código de Recuperação e Insolvência para Timor-Leste

**Pedro Dias Venâncio | 152 - 170**

Os tipos sociais na Nova Lei das Sociedades Comerciais

**Ricardo Sousa da Cunha | 171 - 194**

A evolução do Sistema de Governo em Timor-Leste, do texto à  
prática constitucional

### COMUNICAÇÕES, NOTAS E REFLEXÕES

**Elisa Pereira | 195 - 200**

Reflexão sobre o Novo Regime Contributivo da Segurança Social  
em Timor-Leste

**Jorge Graça | 201 - 226**

Reforma da Organização Judiciária Timorense: História e Presente

**Nelinho Vital | 227 - 236**

A Reforma do Direito de Família em Timor-Leste: Promovendo um  
Sistema Forte e Autenticamente Timorense

le  
e-boletim  
lei & justiça

## ÍNDICE

### EDITORIAL

Nota da Diretora | 3 - 4

### ARTIGOS

5 - 15 | Bernardo Almeida

A aplicação da usucapião em Timor-Leste

16 - 32 | Carla Valério

A titularidade de bens imóveis por pessoas coletivas no direito timorense

33 -64 | Joana Custóias

O acesso ao direito na vertente do acesso à legislação

65 - 89 | João Pedro Campos

A tutela dos consumidores no ordenamento jurídico de Timor-Leste - Aspetos gerais

90 - 100 | Lukeno Alkatiri e Soraia Marques

Arbitragem: Projeto de Lei da Arbitragem, Mediação e Conciliação e Reconhecimento da Carência de Meios de Resolução Alternativa de Conflitos na Ordem Jurídica Timorense

101 - 126 | Patrícia Coutinho

A Reforma Legislativa em Timor-Leste: Contributos para a Melhoria da Qualidade das Leis

127 - 151 | Paulo de Tarso Domingues

Projeto de Código de Recuperação e Insolvência para Timor-Leste

152 - 170 | Pedro Dias Venâncio

Os tipos sociais na Nova Lei das Sociedades Comerciais

171 - 194 | Ricardo Sousa da Cunha

A evolução do Sistema de Governo em Timor-Leste, do texto à prática constitucional

### COMUNICAÇÕES, NOTAS E REFLEXÕES

195 - 200 | Elisa Pereira

Reflexão sobre o Novo Regime Contributivo da Segurança Social em Timor-Leste

201 - 226 | Jorge Graça

Reforma da Organização Judiciária Timorense: História e Presente

227 - 236 | Nelinho Vital

A Reforma do Direito de Família em Timor-Leste: Promovendo um Sistema Forte e Autenticamente Timorense

#### FICHA TÉCNICA

E- ISSN: Timor-Leste

Periodicidade: semestral

© Da edição: Network Timor © Dos textos: os Autores

Diretora: Maria Ângela Carrascalão

Conselho de Redação: Carla Valério | Cidália da Cruz | Nelinho Vital | Patrícia Coutinho

Coordenação de edição do Número 1: Carla Valério | Patrícia Coutinho

## EDITORIAL

Vivemos num Estado novo, o primeiro do terceiro milénio, a ser construído das cinzas; referimo-nos não só à construção física do território mas também à construção do Estado de Direito de Timor-Leste, cujo nascimento ficou marcado por uma situação deveras peculiar devido aos vários estágios de administração do país. Como bem sabemos, depois da longa e secular colonização portuguesa, Timor-Leste viveu 24 anos sob ocupação indonésia que terminou com o Referendo de 30 de Agosto de 1999 que abriu as portas à restauração da independência timorense em Maio de 2002, antecedida por um período de administração transitória das Nações Unidas. Face à diversidade jurídica, e para não cair num vazio jurídico, fez-se a “escolha” da legislação aplicável em Timor-Leste enquanto não houvesse legislação própria, tendo a escolha recaído na lei indonésia, desde que em conformidade com o preceituado na Constituição da República. Ao mesmo tempo, Timor-Leste tem de criar o seu próprio ordenamento jurídico, em conformidade com as características e as necessidades do país e em estrito cumprimento dos princípios consignados na Constituição alicerçada na cultura democrática e institucional própria de um Estado de Direito.

Como Estado novo que é, e face ao que atrás foi dito, em Timor-Leste é ainda real a quase inexistência de doutrina, de legislação e de jurisprudência que surge como um sério revés que é urgente ultrapassar aos estudiosos do Direito, aos aplicadores da justiça e aos criadores da lei a quem se exige compreensão da realidade jurídico-social timorense e o cabal conhecimento do Direito, da Justiça e da Legística.

Enquanto docente da Faculdade de Direito da UNTL, e durante os meus estudos quer para a Licenciatura e para o Mestrado em Direito (e na conseqüente monografia e dissertação naturalmente baseados no direito e na justiça timorense) deparei-me com bastantes dificuldades precisamente porque escasseou o material de pesquisa necessário para o meu trabalho.

No Ministério da Justiça, um contribuinte forte para a construção do Estado de Direito timorense, verifiquei que os problemas eram os mesmos.

Nesta conjuntura, surgiu a ideia da criação deste e-Boletim que pretende ainda contribuir para a divulgação do sistema de justiça, das leis e dos direitos fundamentais

junto das populações, de modo a aumentar a confiança no sistema e a criar uma percepção generalizada de uma “justiça para todos” bem assim como para o fortalecimento e a harmonização da estrutura legal ou da reforma legal estribadas num conhecimento profundo.

Reunimos um grupo de personalidades insignes, de juristas e docentes universitários de Direito timorenses e internacionais, cuja colaboração e participação neste Boletim de cariz jurídico-científico se revela fundamental para o conhecimento do Direito e da Justiça e para a concepção, a compreensão e a divulgação de leis com o objectivo de assim contribuirmos para que o novo ordenamento jurídico resulte de um estudo mais profundo e mais conhecedor da nossa realidade.

Estamos cientes de que os artigos dos autores convidados contribuirão para o melhor conhecimento da Justiça e do Direito bem como para a consolidação de um Estado de Direito em que a base inquestionável seja o respeito pela Constituição da República Democrática de Timor-Leste.



*Maria Ângela Guterres Viegas Carrascalão*

## A APLICAÇÃO DA USUCAPIÃO EM TIMOR-LESTE

*Bernardo Almeida*<sup>1 \*</sup>

**Palavras-Chave:** (1) usucapião; (2) direitos reais; (3) Código Civil.

### 1 - Introdução

Os direitos reais sobre bens imóveis em Timor-Leste têm sido um dos problemas mais complicados de resolver desde de que o país se tornou independente em 2002. O problema é causado por uma combinação de factores que fazem o caso de Timor-Leste uma tempestade perfeita das questões fundiárias (Fitzpatrick, 2002). Os problemas herdados de um sistema fundiário colonial que privilegiava direitos formais em detrimento de direitos costumeiros, as deslocações forçadas e a desapropriação com recurso à violência durante a ocupação indonésia, a destruição de registos sobre os direitos formais após o referendo de 1999 e a difícil sucessão de ordenamentos jurídicos são alguns dos factores que deram origem à complexidade deste problema (Almeida, 2016: 2). Em resultado destes factores, e apesar de todas as tentativas para resolver estes problemas, na prática existem ainda poucas certezas sobre a quem a lei reconhece direitos sobre bens imóveis e o risco de desapropriação das populações pelo Estado ou por outras pessoas é bastante elevado (Almeida, Wassel, 2016: 19).

---

<sup>1 \*</sup> O autor está atualmente a escrever a sua tese de doutoramento no Van Vollenhoven Institute da Universidade de Leiden (Holanda), com o apoio da Fundação Oriente, focando-se a sua tese em descrever o desenvolvimento do sistema formal fundiário de Timor-Leste. Anteriormente, em 2009, lecionou Direitos Reais na Faculdade de Direito da UNTL e, nos cinco anos que se seguiram, trabalhou com o Ministério da Justiça de Timor-Leste, em cooperação com a UNDP, como assessor jurídico para a área de terras. Desde então, tem trabalhado como consultor na área de terras em vários países, como Afeganistão, Laos e Angola e com instituições como a UN Habitat e a Asia Foundation.

Neste contexto, a usucapião tem sido apontada por alguns autores como um mecanismo importante para a resolução deste problema (Williams, 2009). A usucapião permite a aquisição de direitos reais, através da posse reiterada por um período de tempo pré-estabelecido (Prata, 2005: 1241; Fernandes, 2009: 241). O facto de não estar dependente de qualquer procedimento administrativo ou judicial prévio permitiria que, por exemplo, todos aqueles que nunca tiveram um direito formal sobre um imóvel pudessem invocar a posse prolongada como mecanismo de aquisição do direito, e protegerem-se de qualquer tentativa de desapropriação.<sup>2</sup>

O mecanismo da usucapião está actualmente previsto no Código Civil de Timor-Leste. No entanto, quer pela sucessão de ornamentos jurídicos, quer por algumas dificuldades com a interpretação do Código Civil, a aplicação da usucapião no ordenamento jurídico timorense não é de todo clara. Existem dúvidas sobre que legislação aplicar antes da entrada em vigor do Código Civil, a partir de quando deve o Código Civil ser aplicado, e como a duração da posse deve ser contabilizada. Este artigo debruça-se sobre estas questões e procura contribuir com perguntas e argumentos que aclarem a aplicação do mecanismo da usucapião em Timor-Leste<sup>3</sup>. Importa salientar que o artigo não esgota de todo o tema. Por forma a manter a simplicidade da análise, este artigo foca-se apenas na usucapião prevista no Código Civil, deixando a relação entre esta e todo o processo de regularização da titularidade de bens imóveis previsto na Lei 13/2017 para um artigo subsequente.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> No entanto, o mecanismo da usucapião é controverso para parte da sociedade timorense que, baseada em normas costumeiras, considera que a posse duradoura não preclui direitos sobre os bens imóveis (Urresta, Nixon, 2004: 67; Fitzpatrick *et al.*, 2013: 271).

<sup>3</sup> Para este estudo foram sobretudo tidas em conta as decisões do Tribunal de Recurso disponíveis na página web dos tribunais timorenses – <https://www.tribunais.tl/>

<sup>4</sup> A Lei 13/2017 aprova o Regime Especial para a Definição da Titularidade de Bens Imóveis, também conhecido como Lei de Terras, que estabelece um processo especial para a regularização da titularidade dos bens imóveis. Entre outras coisas, a lei prevê uma *usucapião especial*, que permite a aquisição de direitos ou o direito a uma indemnização. A análise deste tema é deixado para um outro futuro artigo.

## **2 - Ordenamentos jurídicos aplicáveis em Timor-Leste**

Sendo a usucapião um mecanismo que está dependente da passagem do tempo, a sucessão de ordenamentos jurídicos que se viveu em Timor-Leste desde a administração portuguesa até à independência é particularmente relevante na análise da usucapião.

É pacífico na doutrina e jurisprudência nacional e internacional que, pelo menos até à declaração de independência de 28 de Novembro de 1975, era aplicável em Timor-Leste a legislação portuguesa, com as especificidades próprias das colónias e depois províncias ultramarinas. Também é pacífico que, por força do artigo 3º nº 3 do Regulamento UNTAET 1/1999, durante a administração da UNTAET vigorou a legislação indonésia que estava em vigor a 25 de Outubro de 1999, com as revogações e modificações que foram introduzidas por este regulamento e por subsequente legislação da UNTAET (Morrow, White, 2003: 7).

Após a independência e até ao momento, por força do artigo 165º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, e do artigo 1º da Lei 1/2002, continuam a vigorar no território timorense as legislações indonésia e da UNTAET que não foram ainda revogadas por legislação nacional. No início, a aplicação destas normas levantou algumas dúvidas. O Tribunal de Recurso entendeu que, por força destes artigos, a legislação aplicável era a portuguesa e não a indonésia, uma vez que a ocupação indonésia tinha sido ilegal e por isso o seu ordenamento jurídico nunca legalmente vigorou no território timorense. A dúvida foi no entanto desfeita através da interpretação autêntica estabelecida pela Lei 10/2003, que clarificou que a legislação indonésia é que deveria ser aplicada (Almeida, 2017: 177).

No entanto, apesar de estar claramente definido que legislação é aplicável durante a administração da UNTAET e desde a independência, quer a Constituição, quer legislação subsequente não dão resposta clara a uma outra questão: que legislação se deve aplicar ao período correspondente à ocupação indonésia? Existem decisões do Tribunal de Recurso que entendem que, entre 28 de Novembro de 1975 e 25 de Outubro de 1999, se deve

considerar-se aplicável a legislação indonésia, e esta parece ser uma posição pacificamente aceite entre os actores judiciais timorenses, mas não há ainda uma resposta definitiva para esta questão.<sup>5</sup>

### **3 - Usucapião durante a administração portuguesa**

A aplicação do mecanismo da usucapião durante a administração portuguesa não levanta questões relativamente aos temas que são analisados neste artigo. Evitando explorar aqui toda a legislação portuguesa que regulou a usucapião durante a administração portuguesa, é de salientar o Código Civil de 1868, substituído em 1966 pelo actual Código Civil português que entrou em vigor em Timor em Janeiro de 1968, por força da Portaria 22869 de Setembro de 1967.

### **4 - Usucapião durante a administração indonésia**

A partir da ocupação indonésia a situação legal da usucapião no território timorense torna-se mais complicada. Assumindo que, tal como discutido antes, a este período se deve aplicar a legislação indonésia, importa verificar como é que ela trata a questão da usucapião, e que problemas é que este ordenamento jurídico levanta.

Os direitos reais na Indonésia são primeiramente regulados pela Lei Agrária indonésia de 1960 (Lei 5/1960, *Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria*), que estabelece as características dos vários direitos reais e os requisitos para os poder obter. Esta lei e regulamentação subsequente não estabelecem qualquer mecanismo de usucapião, através do qual a posse de um bem imóvel por um determinado período de tempo conduza à aquisição de um direito real. No entanto têm surgido em Timor-Leste dúvidas sobre uma possível usucapião no ordenamento jurídico indonésio, que importa clarificar. De facto, o Código Civil holandês de 1847, que continuou a ser aplicado na

---

<sup>5</sup> Acórdão do Tribunal de Recurso de 01/06/2012 no processo No. 05/Cível/Apelação/2012; acórdão de 30/07/2013, no processo No. 14/Cível/2013/TR. Veja-se também Penha, 2012: 96.



Indonésia após a sua independência, inclui um mecanismo de usucapião. No entanto, este mecanismo foi revogado pela Lei Agrária indonésia, embora de uma forma pouco clara. São várias as razões que permitem dizer que este mecanismo foi revogado. Primeiro, porque a Lei Agrária indonésia revoga expressamente todo o Livro II do Código Civil indonésio, que contém vários artigos necessários para justificar a aquisição por usucapião, tais como os artigos que caracterizam e regulam a posse (artigo 529º a 568º) e o artigo que regula a forma de aquisição de bens imóveis (artigo 584º).<sup>6</sup> O artigo que refere a usucapião não foi expressamente revogado (artigo 1963º), mas todos os artigos que permitem preencher as condições por ele estabelecidos foram. Segundo, mesmo não tendo sido expressamente revogados todos os artigos do Código Civil referentes à usucapião, a aprovação da Lei Agrária indonésia representou um corte radical com todo o sistema fundiário que existia até então (Bedner, 2016: 65). Ao estabelecer todo um novo sistema fundiário, com novos direitos e mecanismos para os adquirir, a Lei Agrária indonésia tacitamente revogou os artigos referentes à usucapião que não foram expressamente revogados (Bedner, 2016: 68). Terceiro, durante a administração holandesa, o Código Civil era apenas aplicável aos imóveis registados e de europeus, não se aplicando a todos os outros imóveis (Bedner, 2016: 65). Entre os académicos que se debruçam sobre o sistema fundiário indonésio e a jurisprudência indonésia é consensual que não existe qualquer mecanismo de usucapião.<sup>7</sup> Assim, podemos concluir que não existe usucapião no ordenamento jurídico indonésio.

Deste modo, se considerarmos que ao período da ocupação indonésia se deve aplicar o direito indonésio, não houve qualquer aquisição por usucapião durante este período. Mesmo aqueles que estavam na posse de bens imóveis

---

<sup>6</sup> Veja-se aqui o Ponto 4 da lista de legislação revogada indicada na Lei Agrária indonésia. Este ponto excepciona as regras das hipotecas. Veja-se também Bedner, 2016: 65.

<sup>7</sup> Veja-se Fitzpatrick, 2002: 83; Reerink & Gleder, 2010: 80; Reerink, 2011: 90; Bedner, 2016: 67. Não se deve confundir com usucapião o disposto no artigo 24º nº 2 da Regulamentação do Governo indonésio 24/1997, que permite o registo de direitos pré-existentes, quando não existam outros meios de prova, nos casos em que exista posse pública, de boa-fé, por mais de vinte anos (Bedner, 2016: 68).

mas que ainda não os haviam adquirido por usucapião por via do direito português, deixaram de os poder adquirir desta forma a partir de 28 de Novembro de 1975. O mesmo continuou a acontecer durante a administração da UNTAET, que (em teoria) continuou a aplicar o direito fundiário indonésio (Almeida, 2016: 4).

## **5 - Usucapião após a independência**

A recepção da legislação indonésia e da UNTAET como direito subsidiário do direito nacional fez com que as leis fundiárias indonésias continuassem aplicáveis em Timor-Leste até à sua revogação por leis nacionais. No entanto, tal como aconteceu em outras áreas do direito, o desconhecimento da lei indonésia pela função pública e pelos actores judiciais, e o crescente desfasamento entre o direito indonésio e as estruturas administrativas e da justiça nacionais, fez com que as leis fundiárias indonésias fossem praticamente ignoradas. A usucapião é neste caso uma excepção, mas também um exemplo da dificuldade em conhecer e aplicar o direito indonésio. Como acima se viu, o sistema fundiário indonésio não prevê a existência do mecanismo de usucapião. No entanto, tal facto parece ser desconhecido dos agentes judiciais timorenses, uma vez que existem várias sentenças do Tribunal de Recurso onde a possibilidade de usucapião através do Código Civil indonésio é considerada pelo tribunal. Nestes acórdãos, o Tribunal de Recurso considera a aplicação da usucapião com base no direito indonésio, mas não refere que o regime fundiário foi totalmente alterado pela Lei Agrária indonésia, não refere a revogação do Livro II do Código Civil indonésio aplicando mesmo alguns dos seus artigos, e não considera a doutrina sobre a não existência de usucapião no direito indonésio.<sup>8</sup> Ainda que o tribunal tivesse o entendimento que a Lei Agrária indonésia não tinha revogado o mecanismo da usucapião, não poderia deixar de enquadrar este

---

<sup>8</sup> Veja-se por exemplo as decisões do Tribunal de Recurso 14/Cível/2013/TR de 30/07/2013, Nº 56/2003 de 30/03/2009, Nº 56/2004 de 01/06/2009, 05/Cível/Apeleção/2012/TR de 01/06/2012 e 08/Cível/2013/TR de 29/05/2013. Veja-se também Penha, 2012: 80.

mecanismo à luz da Lei Agrária ou explicar porque aplica artigos do Código Civil indonésio que estão expressamente revogados. Assim, as referências e a aplicação da usucapião em Timor-Leste com base na lei indonésia parecem-nos de todo erradas. Tal como se debate na introdução, por todas as vicissitudes vividas em Timor-Leste, existem uma série de problemas de direitos reais para os quais a usucapião poderia ser uma solução interessante. No entanto, não existe fundamento jurídico para aplicar a usucapião com base no direito indonésio.

A aprovação em 2011 do Código Civil timorense tornou a questão da usucapião ainda mais complexa. Este código prevê o mecanismo da usucapião, em moldes muito similares aos previstos no Código Civil português (artigos 1213 a 1217). No entanto, a aplicação deste mecanismo levanta um número de problemas que importa analisar.

O primeiro problema é criado pela Lei 10/2011 que aprova o Código Civil e estabelece as regras da sua entrada em vigor. O artigo 3º determina que *‘[a]os direitos sobre bens imóveis aplicam-se as disposições do novo Código Civil após o reconhecimento ou atribuição dos primeiros títulos de direito da República Democrática de Timor-Leste sobre estes’*. Ao referir-se aos direitos, fica a dúvida se esta disposição se refere apenas às características de cada um dos direitos reais previstos no código, ou se se refere a todas as disposições sobre direitos reais, incluindo os mecanismos de aquisição como a usucapião. Ficam assim algumas dúvidas. Por exemplo, (1) a usucapião prevista no Código Civil é aplicável desde que este entrou em vigor, ou está dependente do *‘reconhecimento ou atribuição dos primeiros títulos (...)’*? Se sim, (2) considerando que os *primeiros títulos* não serão reconhecidos ou atribuídos por todo o território nacional de uma só vez, a aplicação das regras da usucapião é feita progressivamente aos imóveis que vão tendo o *primeiro título* ou aplicam-se a todo o território nacional, assim que o *primeiro título* seja atribuído? (3) E o que se pode considerar como *primeiro título*? A reclamação por via da Lei 1/2003? O registo por via do Decreto-Lei 27/2011? O registo por via da Lei 13/2017? O decorrer do prazo de 5 anos estabelecido no artigo 71º

nº 2 da Lei 13/2017? A lei não parece dar qualquer resposta a estas questões. Num dos acórdãos analisados para este artigo, o tribunal aplica o Código Civil desde a sua entrada em vigor, sem fazer qualquer referência ao artigo 3º da Lei 10/2011, o que levanta a questão de saber se este problema foi ou não considerado.<sup>9</sup>

O segundo problema prende-se com a contagem do tempo da posse para efeitos da usucapião prevista no Código Civil, quando esta se tenha iniciado antes da entrada em vigor do código. Deve o tempo da posse ser contado a partir do momento em que a posse começou, ou só a partir da entrada em vigor do Código Civil? A lei não dá resposta a esta questão, mas é fundamental clarificá-la, pois elas tem um enorme impacto nos efeitos da usucapião.<sup>10</sup> Considerando que o direito indonésio aplicável em Timor-Leste antes e depois da independência não prevê a usucapião, não nos parece possível que o tempo da posse anterior à entrada em vigor do Código Civil timorense possa ser considerado para efeitos da usucapião. Um dos principais objectivos da usucapião é promover a segurança jurídica do ordenamento, dando legitimidade a situações de facto que se prolongam no tempo. Por outras palavras, o ordenamento jurídico impõe aos titulares de direitos reais um ónus de reagirem, num prazo mais ou menos longo previsto na lei, contra a posse de terceiros que conflitue com os seus direitos reais, sob pena de perderem esses direitos se tal não fizerem. Ora, até à entrada em vigor do Código Civil timorense este ónus não existia, porque a legislação indonésia vigente não previa a usucapião. O facto de um terceiro estar na posse de um bem não fazia com que o titular de um direito real sobre esse bem tivesse o

---

<sup>9</sup> Acórdão do Tribunal de Recurso de 30/07/2013, no processo No. 14/Cível/2013/TR. Curiosamente, numa sentença de 19/08/2014 no processo 151/Cível/2010/TD.DIL, o Tribunal Distrital de Díli enuncia o artigo 3º da Lei 10/2011, mas não analisa os seus efeitos. A questão tornou-se ainda mais complexa com a aprovação da Lei 13/2017, tendo em conta o processo de regularização de direitos sobre bens imóveis nela estabelecido. Deixamos este tema para um futuro artigo.

<sup>10</sup> Penha debruça-se sobre este tema, mas a nosso ver grande parte da análise sai prejudicada por o autor não ter em conta a revogação da usucapião no direito indonésio (Penha, 2012: 80 a 103).

seu direito ameaçado com o passar do tempo.<sup>11</sup> Se o tempo da posse se contasse desde o seu início, haveria casos em que os titulares de direitos reais imediatamente os perderiam com a entrada em vigor do Código Civil, pois já haveria decorrido o período da usucapião, sem que no entanto estes titulares tivessem anteriormente qualquer ónus de reagir contra a posse de terceiros. Tal, não só nos parece contrariar a protecção da propriedade privada protegida pelo artigo 54º nº 1 da Constituição, como violaria o disposto no artigo 11º nº 1 e nº 2 do Código Civil, ao atribuir efeitos retroactivos a factos que até então não tinham valor jurídico e poria em causa os princípios da confiança e certeza jurídica.<sup>12</sup> Em conclusão, para a contagem da posse para a usucapião, não nos parece que se possa considerar o período de posse anterior à vigência do Código Civil.<sup>13</sup> Tal como acima se debateu, levanta-se depois a questão de saber, em relação à usucapião, quando é que o Código Civil entra em vigor.

## **6 - Conclusões**

Este artigo demonstra que, embora relevante para a resolução de vários problemas fundiários em Timor-Leste, o mecanismo da usucapião levanta ainda dúvidas que complicam a sua aplicação prática. Primeiro, as suas disposições da posse e da usucapião do Código Civil indonésio têm sido utilizadas pelos tribunais timorenses, sem que estes tenham em conta que estas normas foram revogados pela Lei Agrária indonésia. Embora a sua aplicação na prática possa fazer sentido, é feita com base em lei que nunca

---

<sup>11</sup> Note-se que mesmo os artigos que regulavam a posse no direito indonésio foram revogados pela Lei Agrária indonésia, pelo que a posse, como figura jurídica, só surge com o Código Civil timorense.

<sup>12</sup> Também o artigo 288º nº 1 do Código Civil pode ser usado nesta argumentação. Se antes da entrada em vigor do Código Civil não existia qualquer prazo para o titular de um direito real reclamar o imóvel e impedir a usucapião, o prazo que agora é estabelecido pelo código é sempre mais curto que o prazo anterior. Tal como estabelecido no artigo, aplica-se o prazo mais curto, mas apenas se conta a partir da sua entrada em vigor.

<sup>13</sup> Embora com o problema que cima se referiu, esta parece ser também a conclusão de Penha referindo-se neste caso à posse de má-fé (2012: 103).

esteve em vigor em Timor-Leste, o que levanta óbvios problemas legais. Por outro lado, ainda que se entendesse que tais disposições seriam aplicáveis, deveriam então os tribunais fundamentar muito melhor a sua aplicação.

A aprovação do Código Civil timorense trouxe para o ordenamento jurídico o mecanismo da usucapião, mas levantam-se dúvidas quanto à sua aplicação na prática. Primeiro devido às normas de vigência do Código Civil, que deixam em dúvida quando é que o mecanismo da usucapião entrou, ou entrará, em vigor em Timor-Leste, e à qual não conseguimos dar uma resposta cabal. Segundo, levanta-se a dúvida sobre a partir de quando pode ser contado o período da posse que se tenha iniciado antes da vigência do Código Civil. Nesta segunda questão parece-nos claro que o tempo anterior à entrada em vigor do Código Civil não pode ser contabilizado. Esta questão liga-se depois com a primeira, surgindo a dúvida de quando é que o Código Civil entrou em vigor em relação à usucapião.

Em conclusão, seria importante que o legislador clarificasse as questões acima levantadas, e que os tribunais lhes dessem uma mais clara resposta quando consideram a aplicação do mecanismo da usucapião. Este breve estudo não esgota a questão da aplicação da usucapião em Timor-Leste, mas espera-se que contribua para uma clarificação deste instituto jurídico de tanta relevância para os direitos reais em Timor-Leste.

#### **Referências:**

- Almeida, Bernardo (2016). *Land Tenure Legislation in Timor-Leste*. The Asia Foundation
- Almeida, Bernardo; Wassel, Todd (2016). *Survey on Access to Land, Tenure Security and Land Conflicts in Timor-Leste*. Van Vollenhoven Institute e The Asia Foundation
- Almeida, Bernardo (2017). 'The main characteristics of the Timorese legal system – a practical guide' em *Verfassung und Recht in Übersee VRÜ*, 50, pp. 175-187

- Bedner, Adriaan (2016). 'Indonesian land law: integration at last? And for whom?' em *Land and Development in Indonesia: Searching for the People's Sovereignty*. ISEAS-Yusof Ishak Institute
- Fernandes, Luís A. Carvalho (2009). *Lições de Direitos Reais*, 6ª Edição. Quid Juris
- Fitzpatrick, Daniel (2002). *Land Claims in East Timor*. Asia Pacific Press
- Fitzpatrick, Daniel; McWilliam, Andrew; Barnes, Susana (2013). *Property and Social Resilience in Times of Conflict: Land, Custom and Law in East Timor*. Ashgate Pub Co Morrow, Jonathan;
- White, Rachel (2002). 'The United Nations in Transitional East Timor: International Standards and the reality of Governance' em *Australian Yearbook of International Law*, 22, pp. 1-46.
- Penha, Rui (2012). *Guia de Direitos Reais em Timor-Leste – Sumários desenvolvidos das aulas ministradas ao III Curso de Magistrados e Defensores Públicos no CFJ 2008-2009*. Tribunal de Recurso
- Prata, Ana (2005). *Dicionário Jurídico*. 4ª Edição, revista e aumentada. Almedina
- Reerink, Gustaaf; Gelder, Jean-Louis van (2010). 'Land titling, perceived tenure security, and housing consolidation in the kampongs of Bandung, Indonesia' em *Habitat International*, 34, pp. 78–85
- Reerink, Gustaaf (2011). *Tenure Security for Indonesia's Urban Poor – A Socio-Legal Study on Land, Decentralization and the Rule of Law in Bandung*. Leiden University Press
- Urresta, Edwin, Nixon, Rod (2004). *Report on Research Findings, Policy Options and Recommendations for a Law on Land Rights and Title Restitution*. USAID
- Williams, Charlotte C. (2009). 'Reaching Back to Move Forward: Using Adverse Possession to Resolve Land Conflicts in Timor-Leste', em *Pacific Rim Law & Policy Journal Association*, 18(3), pp. 575-607

## A TITULARIDADE DO DIREITO DE PROPRIEDADE SOBRE IMÓVEIS POR PESSOAS COLETIVAS NO DIREITO TIMORENSE

*Carla Valério*<sup>1\*</sup>

**Palavras chave:** (1) Pessoa Coletiva; (2) Sociedades; (3) Direito de Propriedade; (4) Bens Imóveis; (5) Lei de Terras

### **Resumo:**

Este texto é uma breve análise das condições em que as pessoas coletivas podem ser titulares do direito de propriedade sobre bens imóveis sítos em Timor-Leste, pretendendo oferecer um contributo para a reflexão do regime adotado. É, em especial, apreciado o regime estabelecido para as sociedades e para as pessoas coletivas sem fins lucrativos e são esboçados possíveis meios de concretização e de controlo da aplicação das respetivas previsões normativas. São igualmente aflorados, ao longo do texto, aspetos do regime da nacionalidade e da capacidade jurídica das pessoas coletivas, e evidenciadas manifestas lacunas da lei, recomendando-se intervenção adequada em sede própria.

### **1. Introdução**

O número 4 do artigo 54.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) determina que *só os cidadãos nacionais têm direito à*

---

<sup>1</sup> \* A autora é Licenciada em Direito, Mestre em Direito das Empresas e Pós-Graduada em Direito Fiscal das Empresas pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Leciona desde 2012 no curso de Licenciatura em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e e presta assessoria jurídica ao Governo de Timor-Leste desde 2014, atualmente junto do Ministério da Justiça.



*propriedade privada da terra*. A anotação ao artigo 54.º da CRDTL (Vasconcelos et al., 2011: 204) convoca, nomeadamente, o conceito de cidadania do artigo 3.º da Constituição para interpretar esta norma. Apesar de o conceito de cidadania, enquanto “vínculo jurídico que traduz a pertença de um indivíduo a uma comunidade política” (Vasconcelos et al., 2011: 25), estar intrinsecamente ligado ao de pessoa humana, a construção do direito à propriedade privada como direito fundamental e da possibilidade de lhe ser conferida a proteção de direitos, liberdades e garantias, obrigando a que qualquer discriminação seja *muito restritivamente* interpretada, revela a cautela que era exigível no comentário a esta norma constitucional que, em tão poucas palavras, marca de forma indelével a história do Estado e da economia de Timor-Leste.

O legislador ordinário concretizou a disposição constitucional no artigo 6.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de Junho, sobre o Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis, doravante designada por como “Lei de Terras”, dispondo que *apenas* podem ser titulares do direito de propriedade sobre bens imóveis:

a) Os cidadãos timorenses;

b) As pessoas coletivas nacionais, de direito timorense, constituídas exclusivamente por cidadãos nacionais e ou cujo capital seja integral e exclusivamente detido por cidadãos nacionais;

c) As comunidades locais, no respeitante à propriedade dos bens imóveis previstos na presente lei;

d) As pessoas coletivas sem fins lucrativos a quem, por lei, seja concedido este direito.

Teria sido simples, para o legislador, afastar definitivamente a possibilidade de as pessoas coletivas virem a ser titulares de direitos de propriedade sobre bens imóveis, invocando a equivalência constitucional entre a qualidade de cidadão e a capacidade para ser proprietário de imóveis. Passaria, assim, o direito de propriedade sobre a terra, a ser um direito

inseparável da personalidade singular no ordenamento jurídico timorense (v. artigo 153.º do Código Civil<sup>2</sup> e artigo 5.º da Nova Lei de Sociedades Comerciais<sup>3</sup>, de ora em diante referida como NLSC). Não foi esta a opção adotada, tendo a Lei de Terras alargado o espectro de sujeitos (ou coletividade de sujeitos) com capacidade para ser titular de direitos de propriedade sobre bens imóveis sitos em Timor-Leste.

Compreende-se e subscreve-se esta opção do legislador. A personalidade coletiva é indissociável da “realização de interesses comuns ou coletivos [e até individuais], de carácter duradouro”, sendo esta a função económico-social deste instituto. É, fundamentalmente, um meio de realização da própria pessoa humana, dos seus direitos e dos seus interesses, através da criação de um “centro de imputação de relações jurídicas” (Pinto, 2005: 139). Abrindo-se a possibilidade de, mediante o cumprimento de certas condições, as pessoas coletivas serem proprietárias de bens imóveis, é proporcionado ao cidadão nacional - o único incontestável titular do direito à propriedade da terra -, um regime jurídico direcionado à realização dos seus interesses, incluindo o exercício por via mediata das faculdades conferidas ao proprietário da terra, através dos instrumentos técnico-jurídicos que o Direito tipicamente disponibiliza, designadamente a personalidade coletiva.

Esta flexibilização pelo legislador ordinário quanto aos sujeitos contrasta com a agudização da restrição quanto ao objeto do direito. Pois, embora o número 4 do artigo 54.º da CRDTL limite a propriedade privada *da terra* aos cidadãos nacionais, a Lei de Terras foi mais longe, impedindo que pessoas singulares e coletivas que não se encontrem previstas no artigo 6.º (as genericamente designadas por pessoas singulares ou coletivas estrangeiras) pudessem deter qualquer imóvel, ainda que não fosse *terra*. Havia, nomeadamente, espaço para que um regime de propriedade horizontal - devidamente adaptado, nomeadamente quanto aos direitos sobre as partes comuns do prédio - permitisse a propriedade por estrangeiros sobre frações

---

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de Setembro.

<sup>3</sup> Aprovada pela Lei n.º 10/2017, de 17 de Maio.

autónomas de certo edifício. Contudo, não foi esta posição adotada pelo legislador ordinário, que no artigo 7.º da Lei de Terras, veio a determinar que as *peessoas singulares ou coletivas estrangeiras não têm direito à titularidade do direito de propriedade sobre bens imóveis*.

Este quadro traçado na Lei de Terras revela as condições essenciais para que as pessoas coletivas possam ser titulares do direito de propriedade sobre bens imóveis em Timor-Leste, sendo agora possível refletir sobre elas e sobre algumas decorrências das opções tomadas pelo legislador.

## **2. Pessoas coletivas nacionais constituídas e detidas por cidadãos nacionais**

### **2.1. O conteúdo da norma**

A Lei de Terras determina que *as pessoas coletivas nacionais, de direito timorense, constituídas exclusivamente por cidadãos nacionais e ou cujo capital seja integral e exclusivamente detido por cidadãos nacionais* podem ser titulares do direito de propriedade (artigo 6.º, n.º 1, al. b).

Considerando que as pessoas coletivas sem fins lucrativos se encontram previstas na alínea d) e que figuras como representações permanentes e sucursais não são, em si, pessoas coletivas, os sujeitos que se subsumem a esta alínea são as sociedades civis e as sociedades comerciais<sup>4 5</sup>. Destas, apenas são passíveis de serem registadas e, por isso, constituídas, as sociedades comerciais e as sociedades civis sob forma comercial pois, apesar

---

<sup>4</sup> A versão da proposta de lei aprovada em Conselho de Ministros foi substancialmente alterada no âmbito da sua discussão no Parlamento Nacional, ao longo de 2 anos. Em versões anteriores do diploma seriam também subsumíveis a esta norma as associações pois, apesar de não ter sido alterada a sua redação, passou a alínea d) a prever “pessoas coletivas sem fins lucrativos” quando anteriormente apenas previa “outras pessoas coletivas”.

<sup>5</sup> Embora não exista no ordenamento jurídico timorense uma definição clara de um critério de comercialidade que permita distinguir com rigor atividades comerciais das não comerciais, o artigo 1.º da NLSC distingue as sociedades comerciais, as que tenham por objeto o exercício de uma empresa comercial (artigo 1.º n.º 1 e 2), das sociedades que tenham por objeto o exercício de uma empresa não comercial (artigo 1.º, n.º 3).

de previstas no Código Civil, não existe atualmente qualquer mecanismo de registo das sociedades civis puras. Por este motivo, no decurso deste texto, o conceito de sociedade pode ser utilizado em equivalência ao das pessoas coletivas previstas nesta norma.

O primeiro requisito invocado para delimitar as pessoas coletivas aqui previstas é a nacionalidade timorense. Ora, nos termos do Código Civil, a pessoa coletiva tem como lei pessoal a lei do Estado onde se encontra situada a sede principal e efetiva da sua administração (art. 30.º e 31.º n.º 1 do Código Civil). É à lei pessoal que compete regular, nomeadamente, a capacidade da pessoa coletiva (art. 32.º, n.º 1 e 2 do Código Civil). No que respeita às sociedades sob forma comercial, o critério do sítio da sede principal e efetiva é confirmado pelo artigo 2.º da NLSC.

O critério da sede social efetiva é apenas um dos critérios possíveis para aferir a nacionalidade de certa pessoa coletiva. Outros critérios de nacionalidade previstos em regimes estrangeiros e em instrumentos internacionais são o do local onde foi constituída a pessoa coletiva, ou o local do controlo e interesse efetivo, o que exige a determinação da nacionalidade dos seus sócios ou, em última instância, dos beneficiários efetivos, por forma a aferir se os nacionais de certo Estado detêm conjuntamente uma posição maioritária e de controlo (superior a 50%) relativa a certa pessoa coletiva.

Embora decorra do Código Civil e da Nova Lei das Sociedades Comerciais o critério da sede social efetiva, observa-se que os três critérios referidos foram conjugados – e reforçados – no artigo 6.º da Lei de Terras, de modo a garantir um vínculo inequívoco entre a pessoa coletiva e o Estado de Timor-Leste. Desta forma, impôs-se uma tríplice conexão da pessoa coletiva ao ordenamento jurídico timorense – pela nacionalidade, pela sua constituição ao abrigo do direito timorense, e pelo vínculo da cidadania das pessoas singulares que “constituem” ou “detêm” a sociedade.

O segundo requisito exige, assim, que a sociedade seja “de direito timorense”, significando que a pessoa tem de ser constituída ao abrigo do direito interno, ou seja, sob forma prevista nas leis vigentes e registada junto

dos serviços de registo comercial – no caso das sociedades, o SERVE, I.P. Este critério exclui, desde logo, do âmbito de aplicação subjetivo da norma, as sociedades que não estejam regularmente constituídas e as pessoas coletivas constituídas ao abrigo de direito estrangeiro, ainda que integralmente detidas por cidadãos nacionais.

O terceiro requisito, referente à cidadania do substrato pessoal da sociedade, determina que as pessoas coletivas devem ser *constituídas exclusivamente por cidadãos nacionais* ou, alternativamente, ser o capital *integral e exclusivamente detido por cidadãos nacionais*. Cumpre, quanto a estes critérios, tecer alguns comentários.

É difícil de conceber que o legislador tenha pretendido estabelecer como fator determinante da capacidade jurídica da sociedade a configuração do seu substrato pessoal no momento do ato de constituição – o negócio jurídico que a cria. Estipular este critério como um dos possíveis para que a pessoa coletiva demonstre a sua conexão a cidadãos nacionais seria de uma flexibilidade que é incompatível com o regime traçado. Importa notar que as pessoas coletivas são sujeitos dinâmicos e duradouros: não só comportam fenómenos como a transmissão e amortização de participações sociais, transformações, cisões ou fusões, como podem ter uma vida que em muito excede a vida dos seus detentores. Se o momento da constituição permitisse definir a sua capacidade jurídica durante todo o período da sua existência, nada impediria que, no dia seguinte ao seu registo constitutivo, as participações sociais fossem integralmente transmitidas a um estrangeiro. Assim se entende que o seu substrato pessoal no momento da constituição não deve marcar definitivamente a vida da pessoa coletiva. Por este motivo, deve este segmento da alínea b) ser interpretado como referindo-se às pessoas coletivas *detidas* por cidadãos nacionais.

Por outro lado, a redação adotada prevendo que o capital deve ser integral e exclusivamente detido por cidadãos nacionais também pode não ser a mais adequada. A interpretação literal desta disposição implica que apenas as pessoas coletivas cujos sócios sejam pessoas singulares (cidadãos) podem

ser proprietárias de imóveis e, uma vez mais, não parece ser essa a intenção do legislador. Destarte, seria preferível uma redação que determinasse que o capital teria de ser integral e exclusivamente *controlado* por cidadãos nacionais. Permitiria esta formulação que as sociedades estivessem em relação de grupo, sem que isso afetasse a sua capacidade jurídica. Pois, o que há de interessar salvaguardar é que o proveito da propriedade imobiliária seja exclusivo dos cidadãos nacionais e isso seria perfeitamente compatível com o controlo da identificação dos beneficiários efetivos das sociedades, ou seja, as pessoas singulares que, em última instância, detêm as participações sociais e controlam as sociedades – independentemente dos níveis de pessoas coletivas que entremeiem a sociedade participada e a pessoa singular.

A verificação deste requisito para sociedades em relação de grupo, deverá sucessivamente ser verificada até estar inteiramente descortinado o controlo da sociedade através da identificação das pessoas singulares que, em última instância, aproveitam do instituto da personalidade coletiva. Assim, a suscetibilidade de ser titular destes direitos é também exigível às sociedades que dela participem, devendo cumprir os mesmos requisitos que são exigíveis à sociedade proprietária/participada. Pende, portanto, sobre todas as sociedades que sucessivamente participarem no capital da sociedade proprietária de imóveis, o ónus de provar que é detida ou controlada exclusivamente por cidadãos timorenses. Também as limitações e os mecanismos de controlo que de seguida são propostos lhes devem ser plenamente aplicáveis.

A prova de qualquer um dos requisitos acima enunciados é feita através de certidão de registo comercial, emitida pelo SERVE, I.P., onde consta nomeadamente o lugar da sede, a identificação dos sócios, e o valor da respetiva participação social. A identificação dos sócios deverá ser acompanhada de um documento de identificação que comprove a nacionalidade dos sócios.

Salvo o requisito que exige que a sociedade seja “de direito timorense”, os restantes critérios são mutáveis, podendo afetar a capacidade de gozo da

sociedade durante o período da sua existência. Uma sociedade que altere a sua sede social de Timor-Leste para outro país perderá o elemento de conexão que lhe é exigido para que seja considerada uma pessoa coletiva nacional, deixando assim de poder ser titular de direitos de propriedade sobre bens imóveis. As pessoas coletivas nacionais também podem obter ou perder a sua capacidade relativa à titularidade de bens imóveis quando se altera a configuração do seu substrato pessoal. Uma sociedade constituída e com sede em Timor-Leste que inicialmente seja detida por cidadãos estrangeiros, pode vir a adquirir capacidade para ser proprietária de imóveis se as suas participações sociais forem transmitidas a cidadãos timorenses, e vice-versa.

## **2.2. Propostas de mecanismos de controlo**

Face ao cariz mutável destes fatores, é fundamental que sejam instituídos mecanismos de controlo e de partilha de informação, bem como deveres de comunicação entre os serviços de registo comercial, atualmente o SERVE, I.P., e o registo predial. O SERVE, I.P. tem competência exclusiva para o registo comercial de sociedades comerciais e sociedades civis sob forma comercial, bem como de empresas públicas e representações permanentes. A alteração da sede social e do substrato pessoal está obrigatoriamente sujeita a registo comercial. O serviço de registo predial deverá, com a maior celeridade possível, ser constituído, por forma a dar resposta às exigências de segurança jurídica no comércio de imóveis.

Idealmente, deveria existir intercomunicabilidade entre os sistemas e base de dados de ambos os serviços, permitindo-lhes verificar o cumprimento da lei. Contudo, face à inexistência de tais condições informáticas, poderá adotar-se um mecanismo mais rudimentar – e, infelizmente, burocrático – para o mesmo efeito.

Numa primeira fase, deverá ser o notário o primeiro crivo, controlando a legalidade da escritura pública de transmissão ou oneração de bens imóveis,

nomeadamente face ao disposto no Regime Jurídico do Notariado<sup>6</sup> e do Regulamento Notarial<sup>7</sup> que estabelece os elementos e requisitos da própria escritura, e entre os quais se inclui, em termos genéricos, a identificação dos outorgantes e das partes. Face ao fulcral papel do notário nesta sede, seria conveniente promover uma alteração legislativa detalhando a tramitação e os documentos de exibição obrigatória para a verificação dos requisitos legais relativos à capacidade jurídica da sociedade que seja parte num negócio jurídico que tenha por objeto um bem imóvel.

Uma segunda fase de controlo deverá passar pela previsão legal de deveres de comunicação. O notário, por um lado, e o conservador de registo predial, por outro, devem comunicar de imediato ao SERVE, I.P. quando certo imóvel é adquirido e registado em nome de uma sociedade. A sociedade deverá, desta forma, ser identificada e assinalada junto do serviço competente pelo registo comercial como proprietária de imóveis. Por sua vez, sempre que se verifique uma qualquer alteração da sede ou no substrato pessoal das pessoas coletivas assinaladas nos termos expostos, deverá o SERVE, I.P. prontamente reportar tal facto ao serviço de registo predial, visto que qualquer um destes factos está sujeito a registo comercial nos termos da lei e será o SERVE, I.P. o primeiro a tomar conhecimento destas modificações. Com a entrada em vigor da NLSC em 2017, nomeadamente ao descontinuar a figura das ações ao portador, o regime é mais adequado a controlar e garantir a publicidade da identidade dos titulares de todas as participações sociais.

Quando certa pessoa coletiva com capacidade e efetivamente titular de direitos de propriedade sobre imóveis se torne supervenientemente incapaz de o ser, deverá ser despoletado um mecanismo de notificação para regularizar a situação. Dependendo da situação, a sociedade terá oportunidade para promover o regresso da sede efetiva ao território nacional ou a amortização ou

---

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 3/2004, de 4 de Fevereiro, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 24/2009, de 26 de Agosto.

<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 25/2009, de 26 de Agosto.



transmissão das participações sociais para ser recuperado o controlo do capital exclusivamente por cidadãos nacionais.

As consequências legais – e práticas – da não regularização da situação da sociedade por forma a cumprir os requisitos da alínea b) do número 1 do artigo 6.º da Lei de Terras deverão ter um efeito dissuasor dos comportamentos fraudulentos, podendo vir a ser prevista a perda do direito de propriedade sobre o bem imóvel - seja por efeito da reversão do bem a favor do Estado ou da sua alienação coerciva.

### **2.3. Breves comentários a certas questões do regime jurídico conexo**

#### *a) Actos praticados fora da capacidade jurídica da pessoa coletiva*

Nos termos do artigo 153.º do Código Civil, *a capacidade das pessoas coletivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins, excetuando-se os direitos e obrigações vedados por lei ou que sejam inseparáveis da personalidade singular.* Paralelamente, o número 1 do artigo 5.º da NLSC determina que *a capacidade das sociedades comerciais compreende os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução do seu fim, excetuados aqueles que lhes sejam vedados por lei ou sejam inseparáveis da personalidade singular.* Sendo o direito à propriedade privada de bens imóveis exclusivo das pessoas coletivas que cumpram os requisitos previstos no artigo 6.º, a capacidade de ser titular de tais direitos encontra-se fora da capacidade jurídica das restantes.

Ao contrário da incapacidade de exercício, a falta de capacidade de gozo é insuprível e os atos praticados fora da capacidade jurídica da sociedade são nulos, nos termos do artigo 285.º do Código Civil. Está, por isso, ferido de nulidade o negócio jurídico que tenha como efeito jurídico a aquisição de bens imóveis por pessoas coletivas que não preencham os requisitos previstos no artigo 6.º da Lei de Terras. Sempre que a pessoa coletiva não tenha capacidade de gozo para praticar o ato jurídico ao qual se propõe, deve desde logo o notário público recusar a sua prática.

*b) (Ausência de) consequências dos direitos de terceiros sobre participações sociais*

As participações sociais podem elas próprias ser objeto de direitos reais. O artigo 41.º da NLSC prevê o penhor e usufruto de participações, mas não parece decorrer qualquer consequência da sua aplicação prática no âmbito do tema em análise, visto não estar em causa uma alteração à titularidade das participações sociais.

No entanto, caso viesse a ser substituído o conceito de detenção do capital pelo conceito de controlo do capital na parte final da alínea b) do número 1 do artigo 6.º da Lei de Terras, a aplicação do regime do usufruto das participações sociais previsto no número 2 do artigo 41.º da Nova Lei das Sociedades Comerciais poderia vir a ter impacto na aferição da capacidade da pessoa coletiva. Considerando que um dos direitos do usufrutuário é votar em assembleias gerais, não se pode excluir a possibilidade de ser interpretado como um desvio do controlo do titular da participação social para o usufrutuário. Caso este último seja estrangeiro, a constituição do usufruto pode afetar a capacidade jurídica da sociedade.

Qualquer um destes direitos - o penhor e o usufruto - estão sujeitos a registo comercial, nos termos da lei.

*c) (Ausência de) consequências quanto a direitos reais de garantia imobiliária de pessoas coletivas estrangeiras*

Nos termos do número 1 do artigo 620.º do Código Civil, *a hipoteca confere ao credor o direito de ser pago pelo valor de certas coisas imóveis, ou equiparadas, pertencentes ao devedor ou a terceiro com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégio especial ou de prioridade de registo*. Neste sentido, se um cidadão nacional der de hipoteca um imóvel para garantir uma prestação junto de, por exemplo, uma instituição bancária que não cumpra os requisitos da alínea b) do número 1 do artigo 6.º, não haverá

impedimento legal ao exercício da execução da hipoteca, visto que esta não implica a transmissão da propriedade do bem imóvel para o credor hipotecário, mas sim ao direito de ser pago pelo valor da coisa.

### **3. Titularidade de bens imóveis por pessoas coletivas sem fins**

#### **lucrativos**

A alínea d) do número 1 do artigo 6.º da Lei de Terras confere às pessoas coletivas sem fins lucrativos a possibilidade de serem titulares do direito de propriedade sobre imóveis. Contudo, não o faz através da prescrição de critérios gerais e abstratos por forma a permitir que todas aquelas que preencham tais requisitos viessem a possuir capacidade idónea a adquirir bens imóveis. O legislador optou por atribuí-lo *as pessoas coletivas sem fins lucrativos a quem, por lei, seja concedido este direito*.

Assim, parece que a capacidade jurídica das pessoas coletivas sem fins lucrativos está, em regra, restringida quanto à possibilidade de serem proprietárias de bens imóveis, o que não impede que, mediante intervenções legislativas casuísticas por forma a que haja uma identificação subjetiva do “*quem*”, seja conferida tal capacidade a sujeitos certos.

Esta interpretação da alínea d) do número 1 do artigo 6.º é reforçada pelo número 2 do mesmo artigo, que determina que o regime jurídico para a identificação das pessoas coletivas previstas na alínea b) é definido por Diploma Ministerial do Ministro da Justiça, mas, *a contrario*, não faz a previsão legal de um regime subsequente para a definição da identificação das pessoas

coletivas sem fins lucrativos que pudessem vir a ser proprietárias de bens imóveis.<sup>8</sup>

Decorre do exposto que o legislador parlamentar optou por não atribuir capacidade de gozo de direitos de propriedade sobre imóveis a certas categorias genéricas de pessoas coletivas sem fins lucrativos previstas no direito timorense, sejam elas associações, cooperativas ou fundações.

No que concerne às associações e cooperativas, esta opção é coerente com as evidentes dificuldades de, em termos práticos, controlar a composição das associações ou das cooperativas, sendo até, de certa forma, um regime preventivo da fraude à lei.

Todavia, considerando que o que distingue as fundações das restantes pessoas coletivas é precisamente o facto de terem como substrato predominante o patrimonial, nomeadamente por ser um complexo patrimonial ou massa de bens afetados por uma liberalidade à prossecução de uma finalidade estabelecida pelo fundador ou em harmonia com a sua vontade (Pinto, 2005: 270), não ofenderia, no quadro legal gizado no artigo 6.º, a possibilidade de poderem ser titulares de direitos de propriedade sobre imóveis mediante o cumprimento de certos requisitos, e assim permitindo a realização do objetivo da sua existência.

Tendo o legislador reservado o direito de conceder, casuisticamente, às pessoas coletivas sem fins lucrativos que por lei sejam identificadas, a capacidade de serem titulares dos direitos sob análise, pode suscitar sérias dúvidas da perspetiva do princípio da igualdade.

---

<sup>8</sup> A versão da Lei de Terras que foi aprovada em Conselho de Ministros, conforme referido na nota de rodapé 4, previa a criação de um regime jurídico de identificação de “outras pessoas coletivas” que podiam ser titulares do direito de propriedade, para além daquelas identificadas na alínea b) do número 1 do artigo 6.º, cuja redação se manteve inalterada. A versão aprovada no Parlamento Nacional - e que deu origem à Lei n.º 13/2017, de 5 de Junho - substituiu a formulação genérica “outras pessoas coletivas” por “pessoas coletivas sem fins lucrativos” e eliminou a previsão de um diploma legal de identificação de tais pessoas coletivas. A alteração da redação excluiu, assim, um conjunto de entidades, nomeadamente pessoas coletivas públicas, do leque de sujeitos com capacidade para ser proprietários de imóveis.

O Tribunal de Recurso pronunciou-se sobre a questão da titularidade de direitos de propriedade sobre bens imóveis pelas pessoas coletivas sem fins lucrativos no Acórdão n.º 03/CONST/17/TR, de 18 de Maio de 2017, no âmbito da apreciação preventiva da constitucionalidade do Decreto do Parlamento Nacional n.º 39/III, a proposta de lei sobre o Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis, em particular sobre a constitucionalidade da alínea d) do número 1 do artigo 6.º que prevêem a possibilidade de as pessoas coletivas serem titulares de direitos de propriedade sobre imóveis. Referiu muito brevemente o coletivo de juízes que *o Decreto em discussão apenas concretiza o que prevê na Constituição da República e que não se pode afirmar que essa norma no Decreto em análise contenha discriminação carecida de justificação material.*

#### **4. Outras pessoas coletivas**

##### **4.1. A Igreja Católica**

A Igreja Católica, *uma pessoa coletiva, com personalidade jurídica pública nos termos do Direito Canónico*, conforme o disposto no artigo 3.º do Acordo entre a República Democrática de Timor-Leste e a Santa Sé<sup>9</sup>, foi reconhecida como uma pessoa coletiva que podia, em princípio, ser titular de direitos de propriedade sobre imóveis.

No artigo 12.º do mesmo Acordo, *a República Democrática de Timor-Leste reconhece, em princípio, o direito da Igreja Católica e das outras pessoas jurídicas referidas no número 2 do artigo 3 [a Conferência Episcopal Timorense, dioceses, paróquias e outras jurisdições eclesíásticas] de adquirir, possuir, alienar e administrar autonomamente bens imóveis e compromete-se a regularizar a questão sobre o direito de propriedade em conformidade com a Constituição da República Democrática de Timor-Leste.*

Sem prejuízo de poder ser considerada necessária a regulação da atribuição de personalidade jurídica por via do direito nacional a estas

---

<sup>9</sup> Ratificado pelo Parlamento Nacional através da Resolução n.º 18/2015, de 11 de Novembro.

entidades, o reconhecimento do direito de ser titular de bens imóveis à Igreja Católica deve implicar o reconhecimento do mesmo a figuras paralelas de outras fés religiosas, sob pena de constituir uma manifesta violação do princípio da igualdade.

#### **4.2. O Estado e outras pessoas coletivas públicas**

Apesar de o Estado não ter sido expressamente considerado em nenhuma das alíneas do artigo em análise, que se diria taxativa, decorre do texto da Lei de Terras que o Estado integrou, com a entrada em vigor da lei, um vasto conjunto de imóveis no seu domínio privado, nomeadamente através das “reversões” a favor do Estado. Em bom rigor, o Estado é o proprietário, *ex lege*, dos imóveis:

a) que se encontravam “na posse” de pessoas singulares ou coletivas estrangeiras ao momento da entrada em vigor da lei, exceto se ocorrer usucapião especial a favor de cidadão nacional (art. 7.º, n.º 2, 1ª parte);

b) em relação aos quais pessoas singulares ou coletivas estrangeiras declararam a existência de direitos anteriores ou se arroguem de serem seus titulares, exceto se ocorrer usucapião especial a favor de cidadão nacional (art. 7.º, n.º 2, 2ª parte);

c) cujos titulares de direito anterior eram pessoas coletivas já extintas, exceto se ocorrer usucapião especial ou ordinária por terceiros (art. 7.º, n.º 4);

d) sobre os quais incidiam direitos anteriores secundários, mas cujo titular que não é timorense ou não mantenha a posse atual do bem imóvel, exceto se ocorrer usucapião especial a favor de cidadão nacional (art. 3.º, n.º 6);

e) da parte do imóvel sobre o qual incida um direito anterior secundário, mas sobre a qual não seja exercida posse por nenhum dos co-declarantes (art. 42.º).

O conceito de Estado aqui previsto não esclarece quais as pessoas coletivas públicas que podem ser proprietárias de bens imóveis, significando

apenas que estes bens, sem prejuízo de outros previstos ou adquiridos nos termos da lei, passaram a integrar o domínio privado do Estado, cuja gestão corrente cabe ao Ministro da Justiça nos termos daquela que tem sido a tradicional configuração e distribuição de competências nos sucessivos Governos de Timor-Leste.

## **5. Conclusão**

Apesar da formulação austera do número 4 do artigo 54.º da Constituição, justificada, “historicamente, pelas circunstâncias da ocupação estrangeira e subsequente declaração de independência” (Vasconcelos et al., 2011: 204), o legislador ordinário optou por lançar mão de instrumentos técnico-jurídicos que permitissem a realização dos interesses económicos e sociais dos cidadãos timorenses, em vez de adotar um regime binário e purista no qual apenas as pessoas singulares pudessem ser titulares de direitos de propriedade.

A Lei de Terras criou um regime conformado com o protecionismo exigido pela Constituição e, ao mesmo tempo, adequado às expectativas de uma sociedade moderna. No entanto, o quadro traçado no artigo 6.º não se afigura isento de reparos, recomendando-se a reflexão acerca das consequências da sua redação e das suas lacunas, bem como a expedita preparação da regulamentação necessária. É fundamental, neste âmbito, adotar adequados mecanismos de controlo do cumprimento do desígnio constitucional.

É, por sua vez, aos membros desta sociedade moderna a quem caberá lançar mão das ferramentas que o Direito oferece para ultrapassar as limitações legais decorrentes da incapacidade jurídica de muitos dos agentes económicos em Timor-Leste quanto à titularidade de bens imóveis, nomeadamente recorrendo a direitos de arrendamento, de superfície, ou de usufruto, todos eles previstos e regulados no Código Civil.

**Bibliografia:**

Abreu, Jorge Manuel Coutinho (2015). *Curso de Direito Comercial*, volume II. Coimbra: Almedina.

Cordeiro, António Menezes (2007). *Tratado de Direito Civil Português*, tomo III. Coimbra: Almedina.

Fernandes, Luís Carvalho (2007). *Teoria Geral do Direito Civil*, volume I. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Justo, A. Santos (2007). *Direitos Reais*. Coimbra: Coimbra Editora.

Martins, Alexandre de Soveral, et al. (2010). *Estudos de Direito das Sociedades*. Coimbra: Almedina.

Pinto, Carlos Alberto Mota (2005) *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Coimbra Editora.

Vasconcelos, Pedro Carlos Bacelar et al. (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho.



## O ACESSO AO DIREITO NA VERTENTE DO ACESSO À LEGISLAÇÃO

*Joana Custóias<sup>1</sup> \**

**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

---

<sup>1</sup> \* 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)»<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> 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-Leste<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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 específico<sup>4</sup>.

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

---

<sup>4</sup> 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 <sup>5</sup>1999-2002), 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, vigente<sup>6</sup>. O legislador constituinte timorense, no exercício desta liberdade,

---

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

<sup>6</sup> 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 consignados<sup>7</sup>. Esta solução, que já havia sido consagrada pela UNTAET<sup>8</sup>, 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 UNTAET<sup>9</sup>. 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.

---

<sup>7</sup> Artigo 165.º da Constituição da RDTL.

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

<sup>9</sup> 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 dinâmica<sup>10</sup>. 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 legislativa<sup>11</sup>). Este quadro torna a difusão e o acesso à legislação particularmente difíceis.

---

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

<sup>11</sup> 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 litígio<sup>12</sup>. 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 democrático<sup>13</sup> 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 soberania<sup>14</sup>. 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

---

<sup>12</sup> 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».

<sup>13</sup> Artigo 1.º, n.º 1 da Constituição da RDTL.

<sup>14</sup> 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 previstas<sup>15</sup>. 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 publicada<sup>16</sup>.

• *Acesso universal*: dos princípios da universalidade e da igualdade, que conformam o modelo cívico consagrado na Constituição da RDTL<sup>17</sup>, 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

---

<sup>15</sup> Artigo 5.º do Código Civil.

<sup>16</sup> Neste sentido, Vasconcelos, 2011: página 258.

<sup>17</sup> 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)<sup>18</sup>, em papel e em versão eletrónica, com um preço de venda que cubra o custo de produção<sup>19</sup>.

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-Leste<sup>20</sup>. Já a atualização e manutenção da versão eletrónica está sob a alçada do Ministério da Justiça, que gere o sítio

---

<sup>18</sup> 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.

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

<sup>20</sup> 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 2012<sup>21</sup>; 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

---

<sup>21</sup> 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 indonésio<sup>22</sup>, no sítio eletrónico <http://mj.gov.tl/jornal/lawsTL/>, que acolheu a biblioteca

---

<sup>22</sup> 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 UNMIT<sup>23</sup>, 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 cidadãos<sup>24</sup>. 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

---

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

<sup>24</sup> PED, Capítulo 5 – Enquadramento Institucional, página 194.

português<sup>25</sup>. 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 económico<sup>26</sup>. 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 documentação<sup>27</sup>.

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-los<sup>28</sup>. 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 tétum<sup>29</sup>; 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

---

<sup>25</sup> PED, Capítulo 5 – Enquadramento Institucional, Justiça, página 217.

<sup>26</sup> PED, Capítulo 3 – Desenvolvimento de Infraestruturas, Telecomunicações, página 120.

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

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

<sup>29</sup> 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 Justiça<sup>30</sup>.

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 Constitucional<sup>31</sup>, 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 Ministros<sup>32</sup>.

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 adequados<sup>33</sup>. 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 público<sup>34</sup>. Mais uma vez, não se aproveitou esta excelente oportunidade para fazer referência à disponibilização online de tais compilações e anotações.

---

<sup>30</sup> PESJ, Ponto 2.5 Infraestruturas e Tecnologias de Informação e Estratégia 10.1 do anexo.

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

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

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

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

Subsequentemente, o Regimento do Conselho de Ministros do V Governo Constitucional<sup>35</sup>, 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 Ministros<sup>36</sup> (PCM), a Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça<sup>37</sup> (CRL), a Política Nacional para as Tecnologias de Informação e Comunicações<sup>38</sup> (TIC) (2017 a 2019), a criação da Imprensa Nacional de Timor-Leste<sup>39</sup> e a aprovação do regime sobre a utilização das línguas oficiais no setor da Justiça<sup>40</sup>.

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 comunidades<sup>41</sup>. 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

---

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

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

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

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

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

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

<sup>41</sup> 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 relatórios<sup>42</sup> 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

---

<sup>42</sup> 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 Europeia<sup>43</sup> e pela OCDE<sup>44</sup>.

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

---

<sup>43</sup> As prioridades da Comissão: Mudança democrática, legislar melhor [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation\\_pt](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](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](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_pt)

<sup>44</sup> 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 especializados<sup>45</sup> e à aprovação de ambiciosos programas e estratégias de reforma e qualidade legislativa<sup>46</sup>.

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 codificação<sup>47</sup> 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

---

<sup>45</sup> 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*.

<sup>46</sup> 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).

<sup>47</sup> 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 gratuito<sup>48</sup>. 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

---

<sup>48</sup> «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 técnico<sup>49</sup>,

---

<sup>49</sup> 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](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](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](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](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](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](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](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](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>



## A TUTELA DOS CONSUMIDORES NO ORDENAMENTO JURÍDICO DE TIMOR-LESTE ASPETOS GERAIS

João Pedro Campos<sup>1\*</sup>

*“Palavras coadas pelas ondas devagarinho. São coadas também pelo beiral;  
As ondas e o beiral coam devagarinho.”*  
Provérbio timorense

**Palavras-chave:** (1) consumidor; (2) relação jurídica de consumo; (3) tutela indireta; (4) labirinto regulatório; (5) desenvolvimento.

### Resumo:

Tendo como pano de fundo a Lei n.º 8/2016, de 8 de julho, que aprovou o primeiro regime jurídico de proteção e defesa dos consumidores da República Democrática de Timor-Leste, definindo as funções do Estado, os direitos dos consumidores e a intervenção das associações de consumidores, trataremos neste texto, mesmo que a traços largos, da temática da tutela dos consumidores no ordenamento jurídico de Timor-Leste.

A escolha do presente tema justifica-se, tanto pela sua atualidade, patente, nomeadamente, nos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Comité de

---

<sup>1</sup> \*O autor é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, mantendo-se como colaborador do Centro de Estudos Sociais. Lecionou durante vários anos na Faculdade de Direito de Bissau e na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Foi ainda consultor de diversas organizações internacionais (UNOGBIS, UNDP e UEMOA). Em Timor-Leste, e no âmbito do Programa de Justiça da União Europeia, Programa de Cooperação Delegada da União Europeia em Portugal, através do Camões - Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. foi assessor jurídico na Direção Nacional de Assessoria Jurídica e Legislação do Ministério da Justiça da República Democrática de Timor-Leste. Autor de diversos artigos e publicações mantém como áreas temáticas de interesse os Direitos Humanos, a organização jurídica e judiciária e sua ligação ao Desenvolvimento, em especial, no âmbito dos países onde o português é língua oficial.

Proteção do Consumidor da Associação das Nações do Sudeste Asiático, como pelo interesse especial que este tema assume num ordenamento jurídico como o timorense, influenciado por ordenamentos jurídicos muito diferentes.

Bem se sabendo que o problema da proteção dos consumidores não é recente, num momento em que, fruto de uma progressiva consciencialização na defesa dos seus direitos, surge a primeira associação de defesa dos direitos do consumidor em Timor-Leste, interessará enquadrar a problemática da proteção legal dos consumidores desde a sua consagração constitucional em 2002, passando pela existência de mecanismos de tutela indireta, tanto de natureza civil, como de natureza penal, não revelando, ainda, um tratamento sistemático desta matéria, até à, recente, aprovação de legislação específica de defesa do consumidor.

Todavia, a prossecução do objetivo que temos em vista implica, necessariamente, uma referência ao facto de em Timor-Leste ter existido, como veremos, uma “sociedade de ordens” onde o direito consuetudinário regulava a generalidade das questões civis, em especial, as estabelecidas entre os membros das populações fora de Díli.

Estamos em crer que a justaposição destas realidades não pode ser esquecida quando se aborda uma temática que, como veremos, e no âmbito da análise da relação jurídica de consumo, se encontra intimamente ligada, pela invocação da autonomia privada, ao princípio da dignidade da pessoa humana.

### **I. Os consumidores enquanto titulares de direitos constitucionais**

O legislador constitucional timorense imbuído pelo “ambiente sócio-político e jurídico da contemporaneidade” (Alarcão, 2006: 17), consciente da necessidade de consagrar medidas destinadas à efetiva defesa do consumidor e seguindo o exemplo da Constituição da República de Angola, da Constituição da República de Moçambique e da Constituição da República Portuguesa, inscreveu na lei fundamental o Direito do Consumidor, instituindo

os consumidores, mas não as suas organizações específicas representativas, “em titulares de direitos constitucionais” (Canotilho & Moreira, 2007: 780).

A proteção constitucional surge localizada na Parte II da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)<sup>2</sup>, no artigo 53.º, em sede de Direitos Fundamentais (depois da liberdade sindical e antes do direito à propriedade privada), “sendo de conteúdo determinável e imediatamente accionáveis, carecendo, porém, de interposição do legislador para adquirirem realização plena” (Canotilho & Moreira, 2007: 780).

A CRDTL não nos dá uma definição de consumidor, deixando para a legislação ordinária o desenvolvimento deste conceito, mas assegura, no n.º 1 do artigo 53.º da CRDTL (1) o direito à qualidade dos bens e serviços consumidos; (2) o direito a uma informação verdadeira; (3) o direito à proteção da saúde; (4) o direito à proteção da segurança; (5) o direito à proteção dos seus interesses económicos; e (6) o direito à reparação dos danos.

O n.º 2 do artigo 53.º da CRDTL proíbe diretamente “todas as formas de publicidade oculta, indireta ou enganosa”, determinando o desenvolvimento da disciplina da publicidade para a lei<sup>3</sup>.

Sublinha-se a ausência do direito à formação do consumidor do catálogo supra referido, não existindo uma imposição constitucional tendente a assegurar a formação do consumidor, bem como o não reconhecimento constitucional das associações de consumidores na defesa dos direitos dos consumidores, que, muito embora beneficiem da liberdade de associação, constante do artigo 43.º da CRDTL, não lhes vêm constitucionalmente reconhecido o direito ao apoio do Estado ou a participar na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses.

## **II. Labirintos da tutela indireta dos consumidores**

---

<sup>2</sup> A Constituição da República Democrática de Timor-Leste, que foi aprovada, em 22.3.2002, pela Assembleia Constituinte, eleita em 30.8.2001, e entrou em vigor em 20.5.2002.

<sup>3</sup> O regime legal disciplinador da publicidade foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 51/2016, de 28 de dezembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 31/2017, de 9 de agosto.

Entre a consagração constitucional da proteção dos consumidores na CRDTL, em 2002, e a aprovação do seu primeiro regime jurídico autónomo de proteção e defesa, pela Lei n.º 8/2016, de 8 de julho, onde se reconhece tratar-se de um “problema suficientemente relevante para necessitar de intervenção legislativa” (Monte, 1996: 85), a tutela dos consumidores foi sendo realizada de forma indireta, reflexa, através de ínsitos inscritos numa pluralidade de diplomas legais, com objetos e âmbitos de aplicação muito diversos, construindo um complexo sistema de autoridades ou serviços de supervisão, de geometria variável, do qual fazem parte, desde a Autoridade Nacional do Petróleo, passando pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério do Turismo Comércio e Indústria, pelo Ministério da Agricultura, pelo Ministério dos Transportes, Comunicações e Obras Públicas, desempenhando também as funções de Autoridade Reguladora do setor de produção, transporte, distribuição, comercialização e utilização da energia elétrica, até à própria Polícia Nacional de Timor-Leste.

Assim, o n.º 3 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 4/2004, de 11 de fevereiro, refere que “o Serviço de Águas e Saneamento deve assegurar o fornecimento de água aos consumidores de forma regular e com qualidade adequada, por forma a evitar que lhes sejam causados danos e prejuízos de carácter económico.”

O Diploma Ministerial n.º 06/2008, de 24 de dezembro, estabelece medidas de estabilização de preços, de combate à inflação e de prevenção especulativa, proibindo a remarcação de preços (artigo 4.º), ou seja, proíbe a fixação de novo preço superior, sobre produtos ou respetivas embalagens, de um mesmo *stock*, já anteriormente marcados e vendidos a um preço inferior.

O Diploma Ministerial Conjunto n.º 07/2008, de 24 de dezembro, sobre a comercialização de bebidas alcoólicas e de combustíveis, proíbe “toda a atividade comercial” de venda de “bebidas alcoólicas, importadas ou nacionais e de todos os combustíveis”, nas ruas e nas vias públicas em geral, determinando que apenas os “comerciantes que disponham de

estabelecimentos podem comercializar os produtos referidos (...), desde que para isso estejam devidamente licenciados.”

O Decreto-Lei n.º 5/2009, de 15 de janeiro, que estabelece o procedimento de licenciamento das atividades industriais e comerciais de recolha, tratamento, produção e comercialização de água engarrafada destinada ao consumo humano e que tem por objetivo proteger a saúde, assegurando a sua salubridade e limpeza, obrigando (artigo 11.º), por exemplo, que o rótulo contenha informação “sobre a qualidade e características físicas, químicas e microbiológicas da água para consumo humano”.

O Decreto-Lei n.º 7/2009, de 15 de janeiro, por seu lado, veio estabelecer o procedimento de licenciamento e a atividade dos estabelecimentos de restauração, incluídos os de comidas e bebidas tradicionais e similares, obrigando, por exemplo, o n.º 4 do artigo 6.º que estes estabelecimentos tenham e disponibilizem aos clientes e às autoridades inspetivas que o requeiram, um livro de reclamações, “sob forma de caderno ou de livro, previamente certificado e numerado nas suas páginas pela Direção Nacional do Turismo, destinado à apresentação de queixas e reclamações por parte dos clientes dos estabelecimentos de restauração.”

O Decreto-Lei n.º 23/2009, de 5 de agosto, que definindo o regime das infrações administrativas contra a economia e a segurança alimentar, fixa, por exemplo, sanções (artigo 23.º) para a violação de normas de direitos de autor e de marcas, com coimas “a fixar, pelo Ministro, entre \$USD 3.000,00 e \$USD 20.000,00” e para a publicidade enganosa (artigo 24.º) sujeita a “coima a fixar entre \$USD 2.000,00 até \$USD 10.000,00.”

O Decreto-Lei n.º 24/2011, de 8 de junho, tem por objetivo estabelecer as regras de acesso ao exercício da atividade comercial e contribuir para o ordenamento e a modernização das infraestruturas comerciais existentes, bem como proteger a livre e leal concorrência entre comerciantes e, assim, salvaguardar os direitos dos consumidores.

O Decreto-Lei n.º 28/2011, de 20 de julho, estabelecendo as normas a que devem estar sujeitas as atividades comerciais, industriais e de serviços que envolvam géneros alimentares, prevê no n.º 1 do artigo 6.º que “quando a violação das regras de higiene for suscetível de comprometer a segurança ou a salubridade dos géneros alimentares, as autoridades competentes devem tomar as medidas adequadas para fazer cessar tal ilicitude, podendo determinar a retirada imediata dos géneros alimentares para local seguro, nomeando fiel depositário”.

O Decreto-Lei n.º 29/2011, de 20 de julho (deve ser interpretado em paralelo com a Resolução do Governo n.º 13/2012, de 9 de maio), estabelece formas de intervenção da Administração Pública na formação do conjunto de preços, com o objetivo de regular os preços dos bens e serviços considerados fundamentais para o bem-estar da população.

O Decreto-Lei n.º 51/2011, de 21 de dezembro, estabelece o regime geral a que deve obedecer a difusão de mensagens publicitárias, tendo que garantir-se, nos termos do n.º 1, do artigo 3.º, que “a mensagem publicitária deve ser facilmente entendida, lícita, identificável e verdadeira e respeitar os princípios da livre e leal concorrência e da defesa do consumidor.”

O Regulamento n.º 1/2014, de 15 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Regulamento n.º 1/2015, de 1 de abril, ambos emanados pela Autoridade Nacional do Petróleo, que veio estabelecer as especificações dos Combustíveis, Biocombustíveis e Lubrificantes destinados à utilização em Timor-Leste e as regras aplicáveis à sua determinação e alteração, atribuindo à Autoridade Nacional do Petróleo a responsabilidade de controlar a sua implementação e cumprimento em todas as fases da cadeia de valor de comercialização.

O Decreto-Lei n.º 9/2006, de 15 de março, veio determinar a inclusão obrigatória de avisos de saúde, impressos individualmente, em cada pacote ou bolsa de tabaco, em local bem visível, na face dos maços, imediatamente abaixo ou acima da marca do produto, com letras de cor contrastante com o

seu fundo, numa tentativa de alertar os consumidores para os malefícios do consumo de substâncias tabágicas.

O Decreto-Lei n.º 13/2003, de 24 de setembro, que estabeleceu as bases da organização do Sistema Nacional de Eletricidade, consagra, no artigo 36.º que “os consumidores têm o direito de utilizar o serviço universal de eletricidade com a qualidade de serviço exigida pelas disposições legais e regulamentares aplicáveis”, sendo que “na elaboração da regulamentação aplicável ao sector, o Governo deverá promover a consulta às organizações representativas dos consumidores”, ficando “a autoridade reguladora encarregue de criar mecanismos destinados a atender às propostas e às queixas dos consumidores, nos termos da legislação nacional relativa à proteção dos direitos do consumidor.”

O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 26 de maio, veio, no que à atividade farmacêutica respeita, regular as condições de exercício das atividades farmacêuticas de importação, armazenamento, exportação e venda, por grosso e a retalho, dos medicamentos de uso humano, e cria as entidades reguladoras dessas atividades, sujeitando a atividade de fabricação de medicamentos a legislação especial.

O Decreto-Lei n.º 10/2014 e o Decreto-lei n.º 13/2014, ambos de 14 de maio, vieram definir não só as condições de licenciamento e funcionamento dos matadouros, mas também as condições higienosanitárias a que devem respeitar a preparação, transporte e venda de carnes e produtos cárneos.

Por último, refiro um conjunto de legislação destinada a regular a atividade das companhias de seguros e de intermediação de seguros, nomeadamente a Lei n.º 6/2005, de 7 de julho que estabelece um regime de proteção do consumidor que impõe, por exemplo, nos termos da alínea c), do n.º 3, do artigo 53.º que o tomador do seguro seja informado “do conteúdo das cláusulas da apólice, nomeadamente no que respeita ao pagamento do prémio, de modo a conferir-lhe informação necessária e suficiente para a formação da vontade de contratar ou para a manutenção do contrato”.

Ainda neste âmbito refira-se a Resolução do Conselho de Administração n.º 12/2010, relativa à Aprovação da Instrução Pública n.º 7/2010, de 10 de dezembro, sobre o Seguro Obrigatório de Responsabilidade Civil de Veículos Contra Terceiros, que determina no n.º 1 do artigo 3.º a obrigatoriedade do “Seguro de Responsabilidade Civil”, “para todos os Veículos Motorizados incluindo os veículos motorizados registados com matrícula estrangeira que entrem no território de Timor-Leste.”

No topo deste labirinto regulatório, complexa constelação de autoridades e serviços, merece lugar de destaque a Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar (AIFAESA), criada pelo Decreto-Lei n.º 26/2016, de 29 de junho, enquanto instituto público, dotado de personalidade jurídica, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob a tutela e superintendência do Primeiro-Ministro.

Esta nova entidade que veio suceder à Inspeção Alimentar e Económica (IAE), estrutura que fora criada pelo Decreto do Governo n.º 11/2008, de 11 de junho e que exercia “as suas atribuições em duas áreas fundamentais, através da ação disciplinadora em defesa do consumidor e da função reguladora da concorrência comercial e industrial, sob a tutela e supervisão do Ministro do Turismo, Comércio e Indústria”, concentra a realização das atividades de controlo da qualidade dos géneros alimentares, das suas condições de transporte e das condições de salubridade dos locais de produção e comercialização dos mesmos, bem como de estabelecimentos e de locais de utilização pública, sendo responsável por eliminar, diminuir ou prevenir riscos para a saúde pública, bem como pela disciplina do exercício das atividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar e de controlo em matéria de metrologia e padronização, mediante atividades de inspeção e de fiscalização do cumprimento da legislação sobre a matéria.

Para além das competências anteriores a AIFAESA é, agora, também responsável por promover ações de divulgação de informação relevante, com o objetivo de diminuir, eliminar ou prevenir riscos na cadeia alimentar, para a saúde pública, riscos sanitários e de assegurar o regular exercício das



atividades económicas, protegendo assim o público consumidor e a economia nacional.

Importa sublinhar que, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 26/2016, de 29 de junho, encontram-se excluídas do âmbito das competências da AIFAESA as inspeções e fiscalizações das atividades levadas a cabo, tanto no *upstream* como no *downstream* do sector petrolífero e no sector dos recursos minerais, mantendo-se inalteradas as competências da Autoridade Nacional do Petróleo, e as inspeções e fiscalizações dos jogos e de diversão, máquinas de jogo e jogos tradicionais, mantendo-se, nos termos do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 6/2016, de 20 de abril, que aprovou o regime jurídico do licenciamento, exploração e controlo da atividade dos jogos sociais e de diversão, máquinas de jogo e jogos tradicionais, revogando o anterior Decreto-Lei n.º 6/2009, de 15 de janeiro, a competência da Inspeção Geral de Jogos.

As infrações verificadas no âmbito do Direito do Consumidor são usualmente sancionadas pelo direito de mera ordenação social. Mas a tutela indireta dos consumidores também foi realizada por via do Direito Penal, cabendo referência à Lei n.º 4/2011, de 1 de junho, que veio estabelecer o regime da responsabilidade penal pelos crimes de açambarcamento e de especulação e ao próprio Código Penal<sup>4</sup>, que no artigo 214.º, com a epígrafe “produtos adulterados ou deteriorados”, estabelece uma pena de prisão de 2 a 8 anos, agravada para 3 a 12 anos, se da prática resultar a morte da vítima, para quem “colocar à venda, administrar ou ceder por qualquer forma a outra pessoa produtos alimentares, farmacêuticos, ou outros que por estarem deteriorados, adulterados ou contaminados sejam suscetíveis de pôr em perigo a vida.

### **III. O caso particular da tutela dos consumidores no sector bancário**

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de abril, com base na autorização legislativa conferida pela Lei 13/2008, de 13 de outubro, e alterado pela Lei n.º 6/2009, de 15 de julho.

No âmbito das atividades das instituições de crédito e sociedades financeiras, para além de existir a Lei n.º 5/2011, de 15 de junho, que estabeleceu a Lei Orgânica do Banco Central de Timor-Leste, existem numerosas regras, algumas provindas ainda do tempo da administração transitória das Nações Unidas e redigidas unicamente em língua inglesa, que estabelecem aquilo que poderia ser designado como um quadro mínimo de proteção dos consumidores dos serviços bancários, não se distinguindo, no entanto, entre consumidores de retalho e profissionais, como é o caso do Regulamento n.º 8/2000, de 25 de fevereiro, sobre Licenciamento e Supervisão Bancária<sup>5</sup>, que para além de proibir a captação de depósitos por quem não se encontrar devidamente autorizado, estabelece, na Secção 28, a obrigação de as instituições bancárias notificarem regularmente os seus clientes das condições e termos contratuais associados aos depósitos efetuados e créditos recebidos, incluindo a taxa anual de juros compostos.

Por outro lado, a Instrução n.º 3/2001, de 11 de abril<sup>6</sup>, estabelece que as instituições bancárias devem ter disponível ao público uma cópia certificada da sua licença de atividade, bem como informação respeitante à atividade financeira que se encontram autorizados a desenvolver, divulgando, igualmente, o conteúdo mínimo de informação que deve estar disponível ao público no que respeita aos termos e condições aplicáveis aos depósitos e aos mútuos (créditos), incluindo os tipos de depósitos existentes, as taxas de juros oferecidas e o respetivo preçário geral, contendo todas as comissões aplicáveis.

No que respeita à abertura e manutenção de contas de depósito a Instrução n.º 3/2003, aprovada pela Resolução n.º 9/2003, estabelece os requisitos necessários à abertura, manutenção e encerramento de contas de depósito, sublinhando a necessidade de os Bancos que operam em Timor-Leste manterem uma identificação completa dos depositantes, como forma de evitar, por um lado, que o sistema bancário seja utilizado para o

---

<sup>5</sup> UNTAET/REG/2000/8, of 25 February 2000 (UNTAET).

<sup>6</sup> CPO/B-2001/3: Notificação dos Termos e Condições de Contratos de Depósito e Crédito.

branqueamento de capitais e atividades criminosas, e por outro, para que exista transparência na aplicação de comissões aos depositantes.

Por outro lado, a Instrução n.º 8/2001<sup>7</sup>, impõe aos Bancos o dever de manterem na sua sede, em Timor Leste, toda a documentação relacionada com a concessão de crédito, estabelecendo, igualmente, um conjunto de requisitos mínimos de informação que devem acompanhar cada processo de concessão de crédito, podendo estes variar em função do tipo de crédito, da complexidade da transação e da extensão da relação de crédito do tomador com o Banco.

O Banco Central de Timor-Leste tem também em desenvolvimento um Manual de Procedimentos que regula a tramitação das reclamações apresentadas por consumidores, instituído, por exemplo, a obrigatoriedade de as instituições responderem às reclamações dos seus clientes.

#### **IV. A tutela dos consumidores no Código Civil timorense**

Sublinhe-se que a grande maioria das práticas violadoras de direitos dos consumidores que têm lugar hoje em dia, são já práticas que, mesmo sem a consideração da nova lei de proteção do consumidor, de uma forma ou de outra, convocariam direito positivo vigente.

Pense-se no regime da venda de coisas defeituosas consagrado no Código Civil timorense ou na obrigatoriedade de existir um livro de reclamações nos estabelecimentos de restauração, e tantas outras regras que, como vimos já, de forma reflexa, conferem em Timor-Leste um quadro de proteção de baixa intensidade ao cidadão consumidor.

Um dos princípios fundamentais no âmbito do Direito Civil é o princípio da autonomia privada, ou seja, a faculdade reconhecida aos particulares de livremente estabelecerem as regras pelas quais os contratos que celebram se irão reger.

---

<sup>7</sup> CPO/B-2001/8: Documentação de Crédito.

Todavia, para o princípio da liberdade contratual funcionar plenamente os particulares têm de deter “poder negocial idêntico e, portanto, a mesma possibilidade de determinar as cláusulas do contrato” (Leitão, 2002: 12).

Ora, num país como Timor-Leste que renasceu em pleno processo de “globalização hegemónica” (Santos, 2007: 28) e ao qual não foi dado qualquer período especial de carência, a igualdade jurídica não tem, muitas vezes, correspondência no plano económico, dado que os produtores/comerciantes têm muito maior força económica e domínio da informação que os consumidores, em especial, os consumidores que habitam zonas remotas de Timor-Leste, que se vêm constrangidos a aceitar negócios em condições desfavoráveis, por fraqueza negocial ou por deficiente informação.

Neste âmbito, também em Timor-Leste, “a liberdade individual baseada na igualdade entre os homens, peca pela falta de correspondência com a realidade concreta, o que obrigou o Estado a proteger a parte mais fraca” (Chaves, 2005: 87).

Foi, aliás, esta “necessidade de dar proteção aos consumidores que leva ao reconhecimento do consumidor como categoria jurídica através da importação deste conceito da ciência económica” (Leitão, 2002: 15).

Num sistema económico tradicional que se fundava, essencialmente, na troca direta, não existindo juros de mora para o incumprimento e onde “o contrato era uma convenção celebrada oralmente entre duas partes interessadas na conclusão de um determinado negócio” (Cardoso, 2013: 31), “a necessidade de tutelar a parte mais fraca, ou seja, o consumidor” (Leitão, 2002: 12), assume particular relevância.

Antes da ocupação deste antigo território português pela Indonésia em 1975 e, não obstante não se aplicar a Timor o Decreto-Lei n.º 39666, de 20 de

maio de 1954<sup>8</sup>, que criou um novo estatuto dos indígenas para Angola, Guiné e Moçambique<sup>9</sup>, “nas províncias ultramarinas ou colónias permaneceu até à década de 60 do século XX uma sociedade com diferentes estatutos pessoais, implicando direitos e deveres diferentes perante a lei (Tjipilica & Valério, 2014: 3361).

É neste enquadramento que se inscreve a alínea c) do § 1.º do artigo 8.º do Decreto português de 18.11.1869, que, nos termos do seu artigo 1.º, tornara “extensivo às províncias ultramarinas o Código Civil aprovado pela carta de lei de 1 de julho de 1867”, excepcionava da sua aplicação “([e]m Timor), os usos e costumes dos indígenas nas questões entre eles”, ou seja, a extensão do Código Civil “aos domínios ultramarinos não se aplicava a todos os súbditos portugueses, mas apenas aos de cultura europeia” (Tjipilica & Valério, 2014: 3346).

Também o Código Civil Português de 1966, cuja aplicação foi tornada extensiva às províncias ultramarinas, pelo artigo 1.º da Portaria n.º 22869, de 4 de setembro de 1967, do Ministro do Ultramar, ressalvava da revogação global, no n.º 1 do artigo 3.º, “a legislação privativa de natureza civil, emanada dos órgãos legislativos metropolitanos ou provinciais, que vigorar em cada província ultramarina”. Neste caso, mesmo que existisse a intenção de compatibilizar a uniforme regulação das relações de direito privado de todos os portugueses com aqueles que se regiam ainda pelos usos e costumes.

O “novo” Código Civil de Timor-Leste (CC), aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de setembro, que revogou o Código Civil Indonésio, recebido

---

<sup>8</sup> Mesmo o Decreto-Lei n.º 43893 de 6 de setembro de 1961, que veio revogar o Decreto-Lei n.º 39666, “abolindo, deste modo, o regime do indigenato e fazendo desaparecer a ausência de direitos políticos e de acesso aos cargos públicos anteriormente ligada a esse regime” a possibilidade de não aplicação da lei portuguesa em questões civis e criminais foi mantida pelo Decreto n.º 43897, também de 6 de setembro de 1961, que “reconheceu o valor jurídico nas províncias ultramarinas dos usos e costumes locais, reguladores de relações jurídicas privadas” (Tjipilica & Valério, 2014: 3360).

<sup>9</sup> A aplicação do estatuto pessoal do indigenato envolvia a não aplicação da lei “portuguesa” em questões civis e criminais, a ausência de direitos políticos e de acesso aos cargos públicos e a existência de um foro especial, constituído pela autoridade administrativa portuguesa e por autoridades tradicionais por ela reconhecidas.

no ordenamento jurídico timorense nos termos do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 10/2003, de 7 de agosto<sup>10</sup>, veio, com algumas diferenças, nomeadamente no que respeita ao Direito da Família e as que diretamente resultam da aplicação de princípios constitucionais, como o da igualdade, reprimindo o molde e conteúdo do Código Civil português, recebendo numerosos normativos de proteção dos consumidores, bem se sabendo que não é esse o seu objetivo e propósito último.

Neste conjunto de normativos encontramos o artigo 340.º do CC que consagra o princípio da liberdade contratual, “na sua tríplice vertente, enquanto liberdade de celebração, liberdade de determinação do tipo negocial e liberdade de estipulação” (Leitão, 2002: 11), tendo “a lei” como seu limite externo.

Mas se, em teoria, o “particular”, pessoa singular, não profissional, é sempre livre de rejeitar o contrato, quando nos encontramos no âmbito da satisfação de uma necessidade fundamental, a decisão de “não contratar” significa a não satisfação dessa necessidade e, existindo monopólio, a existência de uma verdadeira “restrição da liberdade factual de contratar do consumidor individual” (Pinto, 1999: 101).

Com efeito, se o Código Civil “não tem como vocação originária a tutela dos direitos de determinadas categorias de sujeitos contratuais, assentando (...) num paradigma de igualdade e de equilíbrio negocial” (Paulino, 2017: 64) nele encontramos numerosas disposições que conferem tutela à parte menos favorecida da relação jurídico-negocial, em respeito de “um conjunto de princípios geralmente considerados conformadores das relações de consumo”, a saber: “a) reconhecimento do princípio da vulnerabilidade dos consumidores; b) consagração legal do dever a cargo do Estado (...) de garantir uma efetiva proteção dos consumidores; c) garantia de adequação

---

<sup>10</sup> Depois de rejeitada a possibilidade de recuperação do sistema jurídico português, ficou estabelecido que se privilegiaria “a aplicação do Direito efetivamente vigente no território estrangeiro em causa, não obstante a invalidade do seu título, (...) nos complexos termos previstos pelo artigo 3.º do Regulamento UNTAET n.º 1/1999 e pelo artigo 1.º da Lei n.º 10/2003” (Valle, s.d.: 5-7).

dos produtos e serviços ao binómio segurança e qualidade; d) princípio da boa-fé; e) acesso efetivo e diferenciado à Justiça e f) amplo acesso à informação” (Paulino, 2017: 42).

Neste âmbito, referiremos também, a título meramente exemplificativo, o artigo 271.º do CC que, no âmbito dos requisitos do objeto negocial, estabelece a nulidade de qualquer negócio “contrário à ordem pública, ou ofensivo dos bons costumes”, o artigo 273.º do CC que sanciona com a anulabilidade, por usura, o negócio jurídico celebrado por alguém “explorando a situação de necessidade, inexperiência, ligeireza, dependência, estado mental ou fraqueza de carácter de outrem” e obtiver deste, para si ou para terceiro, a promessa ou a concessão de benefícios excessivos ou injustificados e o artigo 443.º do CC que refere que “aquele que tiver a direção efetiva de instalação destinada à condução ou entrega da energia elétrica ou do gás, e utilizar essa instalação no seu interesse, responde tanto pelo prejuízo que derive da condução ou entrega da eletricidade ou do gás, como pelos danos resultantes da própria instalação, exceto se ao tempo do acidente esta estiver de acordo com as regras técnicas em vigor e em perfeito estado de conservação”.

Mas a proteção da parte mais débil também se evidencia no âmbito geral do instituto do contrato de compra e venda, por exemplo no direito a garantia de bom funcionamento, constante do artigo 855.º do CC que impõe ao vendedor, se este se encontrar a tal obrigado por convenção ou por força dos usos, a obrigação de “garantir o bom funcionamento da coisa vendida”, cabendo “repará-la, ou substituí-la quando a substituição for necessária e a coisa tiver natureza fungível, independentemente de culpa sua ou de erro do comprador” ou o direito que o comprador tem de exigir do vendedor a reparação da coisa defeituosa vendida, consagrado no artigo 848.º do CC, sendo que nos termos do n.º 2 do artigo 850.º do CC a denúncia do defeito “é feita até trinta dias depois de conhecido o defeito e dentro de seis meses após a entrega da coisa”, e se a coisa vendida for um imóvel os prazos se elevam

para um ano depois de conhecido o defeito e para cinco anos após a entrega da coisa.

Em Timor-Leste, as partes são, desta forma, livres de celebrar ou não um determinado contrato, admitindo-se, também, a existência de contratos inominados e de contratos atípicos.

Este enquadramento baseia-se na assunção plena do princípio da igualdade das partes, da igualdade do poder negocial e da igual possibilidade de as partes determinarem as cláusulas contratuais que mais lhes convier.

Todavia, mesmo num país onde as estruturas económicas se encontram em mutação, os comerciantes ou os empresários têm já um razoável domínio da informação e óbvia superioridade económica.

Isto é absolutamente notório se nos deslocarmos pela zona de Colmera, mais ainda, se entrarmos no moderno centro comercial da capital timorense, onde grandes cartazes induzem o consumidor a aproveitar um novo período de “saldos”.

O consumidor anónimo timorense, com pouca informação, claramente a parte mais fraca num domínio onde idealmente deveria existir paridade, encontra-se numa posição frágil, obrigado a aceitar as regras que o “vendedor”, muitas vezes dotado já de uma estrutura razoavelmente organizada, unilateralmente lhe impõe.

Se a ainda recente restauração da independência trouxe novos conceitos como o princípio da igualdade, esta não se tem manifestado plenamente no âmbito do consumo, não parecendo alcançar-se muitas vezes a solução mais justa entre as partes.

Se por um lado, momentos recentes têm demonstrado que o modelo liberal não responde suficientemente à necessidade de reequilibrar, mesmo que artificialmente, a igualdade entre as partes numa relação, considerada por todos, desigual, o consumidor timorense surge claramente como a parte mais fraca numa relação desigual com o produtor ou comerciante, num ambiente onde a livre concorrência e a liberdade contratual é bastante ficcional, numa



sociedade que começa a estar cada vez mais exposta ao arsenal de técnicas destinadas a incrementar o consumo, através da criação artificial de necessidades, exige-se que os consumidores sejam objeto de uma tutela específica, reconhecendo-os como uma categoria jurídica verdadeiramente autónoma.

## **V. A lei de proteção ao consumidor**

Respondendo a estes anseios e depois de merecer, sublinhe-se, forte contestação interna, a Lei n.º 8/2016, de 8 de julho, “lei de proteção ao consumidor” ou “LPC”, centrando-se na figura do consumidor e não no ato de consumo<sup>11</sup>, consubstancia o primeiro diploma que incorpora os princípios gerais do Direito do Consumidor no ordenamento jurídico da República Democrática de Timor-Leste, definindo consumidor como a “pessoa singular ou coletiva à qual são fornecidos bens ou prestados serviços destinados ao uso não profissional, por pessoa que exerça uma atividade económica, com carácter profissional, com vista à obtenção de benefícios”.<sup>12</sup>

O elemento subjetivo do conceito de consumidor parece afigurar-se particularmente amplo, uma vez que inclui pessoas singulares e pessoas coletivas, devendo ser analisado conjuntamente com os restantes elementos do conceito de consumidor, garantindo o elemento objetivo (o fornecimento de bens ou a prestação de serviços), mas, em especial, o elemento teleológico (o uso não profissional) e o elemento relacional (o exercício de uma atividade económica, com carácter profissional, com vista à obtenção de benefícios) a necessária adequação à realidade social, muito embora, como refere Morais

---

<sup>11</sup> Como refere Morais Carvalho, “em Portugal, a discussão situa-se em torno das designações direito do consumo” (Carvalho, 2017: 31). Muito embora, como refere Moreira Chaves “na opinião de António Pinto Monteiro e Sandrina Laurentino, será mais correto e adequado o uso da expressão Direito do Consumidor, (...) uma vez que abrange não apenas a fase terminal do circuito económico, mas regula os direitos e deveres do consumidor no decurso das suas relações de consumo” (Chaves, 2005: 86).

<sup>12</sup> Refira-se que se o “fornecedor” tem de ser um profissional (pessoa singular ou coletiva), já o consumidor é, usualmente uma pessoa física ou pessoa singular, afastando a “doutrina as pessoas coletivas ou pessoas morais” (Silva, 2004: 114)

Carvalho, a determinação do conceito e, desta forma, a delimitação do âmbito de aplicação, é fundamentalmente “uma opção política” (Carvalho, 2017: 21).

“A noção de consumidor é, portanto, uma noção relacional. O consumidor é alguém que entra em negociações com um profissional, ficando bem patente o desequilíbrio de forças entre os contraentes. É este desequilíbrio que justifica a tutela do consumidor. Ao intervir na área do consumo, o legislador procura não conferir privilégios injustificados ao consumidor, mas fazer corresponder a uma igualdade formal uma efetiva e real igualdade material” (Monteiro, 2001: 397).

O novo regime jurídico de proteção ao consumidor contempla um amplo catálogo de direitos, alguns deles que, como já observámos, não constavam da lei fundamental, como o direito à formação do consumidor (artigo 4.º, alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, artigo 8.º e artigo 9.º da LPC) ou o reconhecimento do importante papel das associações de consumidores na defesa dos seus direitos (alínea i) n.º 1 do artigo 5.º, artigo 30.º e 31.º da LPC).

Assim, nos termos do n.º 1 artigo 4.º da LPC, “o Estado e as entidades públicas, nomeadamente as que têm competências em matéria de consumo, devem adotar e promover as políticas e as ações adequadas à defesa dos direitos e interesses dos consumidores, nomeadamente os deveres de informação e educação para o consumo e o apoio à constituição e o funcionamento das associações de consumidores”, incumbindo especialmente ao Governo “adotar medidas adequadas para assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objeto bens e serviços essenciais, designadamente água, saneamento e resíduos, energia, comunicações e transportes públicos” ou seja, o legislador demonstra particular sensibilidade em garantir o “equilíbrio” contratual nas situações de acesso a bens ou serviços essenciais assegurados, não raras vezes, em regime de monopólio.

Por outro lado, o n.º 2 do artigo 7.º da LPC estabelece que “o fornecedor de bens móveis não consumíveis está obrigado a garantir o seu bom estado e o seu bom funcionamento por período nunca inferior a um ano, exceto quando ao bem não seja dado um uso normal ou razoavelmente previsível”, prazo esse

ampliado para cinco anos de garantia mínima, “no caso dos bens imóveis”, sendo que, nos termos do n.º 6 do artigo 7.º da LPC, “o decurso do prazo de garantia suspende-se durante o período de tempo em que o consumidor estiver privado do uso dos bens em virtude das operações de reparação resultantes de defeitos originários”.

Importa referir, igualmente, o direito do consumidor exercer, nos termos do n.º 9 do artigo 10.º da LPC, o direito de retratação do contrato relativo à aquisição bens ou prestação de serviços, no prazo de dez dias úteis a contar da data de receção dos bens ou da data de celebração do contrato, quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço.

A LPC estabelece ainda, no n.º 5 do artigo 11.º o direito à reposição de peças dos equipamentos, enquanto assistência pós-venda, “pelo período de duração média normal dos bens fornecidos”.

Outra questão que importa sublinhar é o prazo de 10 dias úteis “a contar da data da receção do bem ou da conclusão do contrato de prestação de serviços” para o consumidor exercer o direito de retratação, no que respeita, nos termos do n.º 7 do artigo 11.º da LPC, aos “contratos que resultem da iniciativa do fornecedor de bens ou do prestador de serviços fora do estabelecimento comercial, por meio de correspondência ou outros equivalentes”.<sup>13</sup>

No âmbito das cláusulas contratuais gerais, a LPC vem, no n.º 2 do artigo 16.º, anunciar a “criação de um sistema de registo, acessível ao público”, facultando, por outro lado, nos termos do n.º 4 do mesmo normativo, “a qualquer consumidor, ou entidade que o represente, requerer ao Ministério Público ou à Defensoria Pública, no âmbito das suas respetivas competências,

---

<sup>13</sup> No que respeita aos contratos que resultem da iniciativa do fornecedor de bens ou do prestador de serviços fora do estabelecimento comercial, por meio de correspondência, terá de atender-se ao facto de a “lista de topónimos”, circunscrita à cidade Díli, ter sido aprovada em 2015, pela Resolução do Governo n.º 42/2015, de 18 de novembro, ou seja, o processo de toponímia está ainda em desenvolvimento.

que intentem a competente ação judicial de declaração da nulidade da cláusula contratual que contrarie legislação imperativa”.

No que respeita, apenas, à prestação de serviços é imposta a obrigação, no n.º 1 do artigo 24.º da LPC, de o fornecedor “entregar ao consumidor um orçamento prévio e escrito, com indicação do valor da mão de obra, dos materiais e equipamentos a serem empregues e respetivo valor, das condições de pagamento, bem como das datas de início e termo da prestação do serviço”, sendo o valor indicado no orçamento, salvo estipulação em contrário, válido pelo prazo de dez dias.

As infrações às normas de proteção e defesa dos consumidores da LPC ficam sujeitas, nos termos do artigo 26.º da LPC, a sanções jurídico-administrativas, desde a coima, passando pela apreensão do bem, a inutilização do bem, a proibição de produção do bem, a suspensão de fornecimento de bens ou serviços, a suspensão temporária de atividade, a revogação de autorização de exercício de atividade, até à interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade.

A temática linguística assume também especial importância no âmbito do Direito do Consumidor, a alínea a) do n.º 4 do artigo 7.º estabelece que as garantias devem “ser prestadas por escrito, numa das duas línguas oficiais ou numa das línguas de trabalho”, possibilitando, desta forma, que este importante documento se encontre redigido em língua portuguesa, em tétum, em Bahasa indonésio ou em inglês.

Por maioria de razão, também no âmbito da formação e educação para o consumo, o n.º 3 do artigo 8.º da LPC determina que “a rádio e a televisão de Timor-Leste (...) devem integrar na sua programação espaços semanais, nas duas línguas oficiais (língua portuguesa e tétum) com a duração de quinze minutos, destinados à educação e formação dos consumidores”.

Também é através das línguas oficiais (língua portuguesa e tétum) que deve ser veiculada toda a informação aos consumidores (n.º 2 do artigo 9.º da LPC), nomeadamente as informações acerca das características dos produtos

(n.º 4 a 7 do artigo 10.º da LPC), respeitando ao mesmo princípio a oferta e informação sobre os bens e serviços (n.º 2 do artigo 21.º da LPC).

Finalmente, nos termos do n.º 8 do artigo 10.º da LPC os contratos que tenham por objeto a venda de bens ou produtos ou a prestação de serviços no mercado interno, bem como a emissão de faturas ou recibos, devem ser redigidos numa das duas línguas oficiais.

## **VI. A tutela dos consumidores no espaço da ASEAN**

A integração geográfica natural no espaço da Associação das Nações do Sudeste Asiático (ANSEA), mais conhecida pela sigla inglesa, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), que tem uma população de cerca de 580 milhões de pessoas e a projetada adesão de Timor-Leste a esta importante organização regional, impõe que se observe a problemática da proteção do consumidor no seio desta organização.

O Comitê de Proteção do Consumidor da ASEAN foi constituído em agosto de 2007, integra três grupos de trabalho e é responsável pela implementação e monitorização dos instrumentos e mecanismos regionais de proteção do consumidor, bem como por dinamizar o seu desenvolvimento sustentável.

O Plano Estratégico de Ação da ASEAN para a Proteção do Consumidor 2016-2025 (ASAPCP), assume a defesa do consumidor enquanto ferramenta essencial na construção de uma ASEAN focada nas pessoas.

De todos os países da ASEAN (Tailândia, Filipinas, Malásia, Singapura, Indonésia, Brunei, Vietname, Mianmar, Laos e Camboja) só o Camboja não tem ainda, ao contrário de Timor-Leste, legislação específica de proteção do consumidor, sendo um domínio onde a harmonização de legislação é revelante, uma vez que evita “distorções na concorrência entre vendedores em resultados das disparidades das legislações” (Braga, 2005: 61).

A temática da proteção do consumidor é também referida no Plano 2025 da Comunidade Económica da ASEAN, onde se reconhece a proteção do

consumidor como parte integrante de um mercado moderno, eficiente, eficaz e justo.

A sedimentação deste mercado exige que existam mecanismos de proteção nacionais e regionais efetivos, que garantam a reparação efetiva de eventuais danos.

Mas este documento não esquece também o importante papel que deve assumir a consciencialização pública.

Assim, o ASAPCP apresenta as ações a desenvolver pela comunidade até ao horizonte temporal 2025 e fundando-se em quatro objetivos fundamentais:

- a) Assegurar a existência de um quadro comum de proteção do consumidor no espaço da comunidade;
- b) Assegurar um maior nível mínimo comum de capacitação e conhecimento do consumidor no espaço da comunidade;
- c) Aumentar os níveis de confiança do consumidor no espaço da ASEAN, com previsível reflexo no aumento das transações comerciais transnacionais;
- d) Assegurar que a temática da proteção do consumidor é integrada no desenvolvimento das políticas da ASEAN.

Ao analisarmos o cronograma de implementação para os primeiros 5 anos, constata-se que Timor-Leste preenche já muitos dos objetivos delineados, existindo iniciativas que muito embora não tenham tido, ainda, concretização legal em Timor-Leste, foram já objeto de aprofundado estudo e

reflexão como é o caso do comércio eletrónico<sup>14</sup> ou a resolução alternativa de litígios<sup>15</sup>.

### **Conclusão**

A restauração da independência de Timor-Leste e o processo de reconstrução do ordenamento jurídico subsequente, agora fundado num Estado de Direito Democrático, baseado no respeito pela dignidade da pessoa humana, torna possível o pleno reconhecimento do princípio da liberdade contratual.

Num mundo marcado pela globalização, a consagração constitucional da proteção dos consumidores pretende garantir que a igualdade jurídica proclamada tenha uma efetiva correspondência no plano económico, o que necessariamente passa pela tutela da parte contratual mais débil, ou seja, o consumidor.

A proteção dos consumidores em Timor-Leste encontra-se marcada por quatro momentos fundamentais: (1) o da sua constitucionalização; (2) a aprovação do Código Civil timorense; (3) a criação da Autoridade de Inspeção e Fiscalização da Atividade Económica, Sanitária e Alimentar e, finalmente, pela (4) aprovação do regime jurídico de proteção e defesa dos consumidores.

Todavia, em torno destes marcos fundacionais gravita, como vimos, um complexo sistema de proteção reflexa que importa conhecer e divulgar.

---

<sup>14</sup> Sobre esta temática ver, com muito interesse, o relatório “E-LEGISLATION FOR TIMOR-LESTE (Best Practices and Draft Recommendations Report) analyses international best practice in the e-areas in scope (e-commerce; privacy and data protection; and cybersecurity and cybercrime) - 2015” da responsabilidade do escritório de Advogados VdA - Vieira de Almeida e do World Bank Group que focou a sua análise no comércio eletrónico, na proteção da privacidade e de dados pessoais, na cibersegurança e na luta ao cibercrime, apresentando recomendações concretas quanto ao desenvolvimento de legislação específica nestas matérias.

<sup>15</sup> No que se reporta ao sector da Justiça, pode-se ler no Plano Estratégico para Timor-Leste (2011-2030), que a criação de meios não-jurisdicionais de resolução de conflitos, como a mediação e a arbitragem, constitui um dos principais desafios no que respeita à melhoria do acesso ao Direito e à Justiça.

Num quadro de desenvolvimento e integração regional onde a defesa do consumidor é encarada como parte integrante de um mercado moderno, eficiente, eficaz e justo, Timor-Leste trilha já novos caminhos, com a consciência de que o desenvolvimento não pode ser feito à custa da violação dos direitos constitucionalmente consagrados dos cidadãos consumidores timorenses e onde a participação ativa das entidades públicas (Estado e entes públicos menores), assim como das associações, se reveste de especial importância.

### **Bibliografia:**

- (UNTAET), U. N. T. A. E. T., 2000. *Banco Central de Timor-Leste*. [Online]. Available at: [https://www.bancocentral.tl/uploads/documentos/documento\\_1461230054\\_8683.pdf](https://www.bancocentral.tl/uploads/documentos/documento_1461230054_8683.pdf). [Acedido em 29 abril 2018].
- Alarcão, R. d., 2006. “Globalização, Democracia e Direito do Consumidor”. Em *Estudos de Direito do Consumidor*, pp. 17-27.
- ASEAN, 2015. *The Asean Strategic Action Plan For Consumer Protection (Asapcp) 2016-2025: Meeting the Challenges of a People-Centered Asean Beyond 2015*, s.l.: s.n.
- Braga, A., 2005. *A venda de coisas defeituosas no Código Civil - A venda de bens de consumo*. Porto: Vida Económica.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V., 2007. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Cardoso, B., 2013. *Timor-Leste, Um povo três direitos*. s.l.:National Graphic Arts and Printing Centre.
- Carvalho, J. M., 2016. *I Congresso de Direito do consumo*. Coimbra: Edições Almedina.
- Carvalho, J. M., 2017. *Manual de Direito do Consumo*. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina.
- Carvalho, J. M., Pinto-Ferreira, J. P. & Carvalho, J. C., 2017. *Manual de resolução alternativa de litígios de consumo*. Coimbra: Edições Almedina.
- Chaves, R. M., 2005. *Regime jurídico da publicidade*. Coimbra: Edições Almedina.



- Leitão, L. M., 2002. *Estudos do Instituto de Direito do Consumo*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Marques, M. M. L. & Moreira, V., 2008. *A mão visível - Mercado e regulação*. Coimbra: Edições Almedina.
- Monteiro, A. P., 2001. *Estudos do Direito do Consumidor - n.º 3*. Coimbra: Centro de Direito do Consumo.
- Monte, M. F., 1996. *Da protecção penal do consumidor*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Paulino, A., 2017. *A Tutela dos Consumidores de Produtos e Serviços Financeiros no Direito Moçambicano*. 1.ª ed. Coimbra: Edições Almedina.
- Pinto, C. A. d. M., 1999. *Teoria Geral do Direito Civil*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Santos, A. M. d., 2002. *O Sistema Jurídico de Timor-Leste - Evolução e Perspectivas*. s.l., s.n.
- Santos, B. d. S., 2007. “Os direitos humanos na zona de contacto entre globalizações rivais”. Em *Cronos*, Volume 8, pp. 23-40.
- Silva, J. C. d., 2004. *Compra e venda de coisas defeituosas - Conformidade e segurança*. 3.ª ed. Coimbra: Livraria Almedina.
- Tjipilica, P. & Valério, N., 2014. “Estatutos Pessoais: A sociedade do império colonial português como uma sociedade de ordens”. Em *Boletim de Ciências Económicas*. Coimbra: Faculdade de Direito - Universidade de Coimbra.
- Valle, J., s.d. *O Casamento na Ordem Jurídica Timorense Actual: Perspectivas de Evolução*. [Online]. Available at: <http://www.fd.ulisboa.pt/wp-content/uploads/2014/12/Valle-Jaime-O-Casamento-na-Ordem-Juridica-Timorense-Actual-Perspectivas-de-Evolucao.pdf> [Acedido em 2 maio 2018].
- Vasconcelos, Pedro Carlos Bacelar de, 2011. *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos - Centro de Investigação Interdisciplinar - Escola de Direito da Universidade do Minho.
- Vicente, D. M., 2018. *Direito comparado*. Coimbra: Edições Almedina.

## ARBITRAGEM: PROJETO DE LEI DA ARBITRAGEM, MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO E RECONHECIMENTO DA CARÊNCIA DE MEIOS DE RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS NA ORDEM JURÍDICA TIMORENSE

*Lukeno Ribeiro Alkatiri e Soraia Santos Marques<sup>1\*</sup>*

**Palavras-Chave:** (1) arbitragem; (2) resolução alternativa de conflitos; (3) plano internacional; (4) projeto de lei; (5) investimento.

**Resumo:** O presente artigo pretende abordar a temática da arbitragem e a carência no sistema jurídico timorense de formas de resolução alternativa de conflitos. Apesar de não ter sido aprovado qualquer diploma, as referências na legislação em vigor e o projeto de lei da Arbitragem, Mediação e Conciliação aprovada pelo Conselho de Ministros e enviada para o Parlamento Nacional demonstram que Timor-Leste anseia pela aprovação de meios alternativos de resolução de conflitos. Claramente com uma forte vontade de se colocar no quadro e nos parâmetros estabelecidos a nível internacional, fonte de influência e principais características do projeto de lei, pretende-se adaptar e modernizar o sistema jurídico nacional como contribuição para o investimento e crescimento económico.

### 1. Considerações iniciais

Atualmente, a força da arbitragem, mediação e conciliação não passa despercebida, sendo absolutamente recomendável recorrer a estes institutos para a resolução de conflitos.

---

<sup>1</sup> \* Os autores são licenciados em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e atualmente exercem advocacia na sociedade JLA, Consultores, da qual o Lukeno Alkatiri é sócio e a Soraia Marques, associada sénior.

A arbitragem, mediação e conciliação são meios de resolução extrajudicial de conflitos que alteram o padrão da justiça tradicional pois proporcionam que as partes, voluntariamente, submetam a apreciação de certas matérias e acordem na identificação de um terceiro para dirimir o conflito, balizada naturalmente por princípios processuais.<sup>2</sup>

Um elemento fundamental que caracteriza a arbitragem é a autonomia da vontade das partes, havendo liberdade quanto ao procedimento que será adotado pelos árbitros e ao próprio direito material, isto é, as partes podem escolher o direito que será aplicado pelos árbitros.

É através da convenção de arbitragem que as partes criam o direito à constituição de tribunal arbitral e, por outro lado, afastam ou excluem a aplicação, em caso de conflito, competência e jurisdição dos tribunais comuns.

A convenção de arbitragem consiste no acordo escrito das partes em submeter qualquer litígio à arbitragem, podendo revestir forma de cláusula compromissória ou compromisso arbitral, consoante a atualidade ou eventualidade do litígio.<sup>3</sup>

É inegável que, sobretudo no que se refere a litígios comerciais, esta alternativa de resolução de conflitos aumenta a segurança jurídica, ganhando ainda mais relevância por se demonstrar um meio célere, seguro, imparcial, vinculado à confidencialidade, dando maior confiança aos investidores e às entidades empresariais estabelecidas no país.

---

<sup>2</sup> Historicamente a Arbitragem (o método) remonta à Antiguidade e Idade Média. A definição de arbitragem pode ser ligeiramente diferente dependendo do seu autor: por exemplo, LIMA PINHEIRO (2005) in *Arbitragem Transnacional – a Determinação do Estatuto da Arbitragem*, Coimbra: Almedina, pág. 26, “modo de resolução jurisdicional de controvérsias em que a decisão é confiada a um terceiro.”.

<sup>3</sup> Cláusula compromissória pode ser entendida como uma cláusula inserida num contrato em que as partes se obrigam a submeter qualquer questão ou litígio emergente do mesmo a processo e decisão arbitral (nota de eventualidade). Compromisso arbitral é celebrado quando as partes estão perante um litígio (já existente). A distinção poder parecer algo desnecessário, no entanto, perante a existência de litígio não se poderá celebrar uma cláusula compromissória (se vier a eventualmente a existir).

Apesar de várias referências constitucionais e legislativas nesta matéria o certo é que nenhuma Lei da arbitragem foi, até ao presente momento, aprovada pelo Parlamento Nacional.

É, no entanto, de referir que Timor-Leste aprovou, no ano de 2017, diversos instrumentos legislativos cujo objetivo é precisamente melhorar o ambiente de negócios e investimento e aumentar a segurança e confiança do investidor privado, tais como a Nova Lei das Sociedades Comerciais e a Nova Lei do Investimento Privado.

Nesse sentido, teve-se também como uma necessidade veemente a introdução de mecanismos de resolução alternativa de conflitos a título de reforço desses propósitos.

Assim, no dia 20 de dezembro de 2016, o Conselho de Ministros aprovou o projeto de lei sobre Arbitragem, Mediação e Conciliação, cujo preâmbulo menciona especificamente que o seu objetivo é precisamente melhorar o ambiente de negócios, promovendo o investimento e estimulando o crescimento económico.

O projeto de lei referido foi devidamente enviado para o Parlamento Nacional, e apesar da clara intenção de Timor-Leste em modernizar o sistema jurídico nacional nesta matéria específica como contribuição para o investimento e crescimento económico, o facto é que até à data não se logrou alcançar sequer a sua discussão no Parlamento Nacional.

## **2. Quadro vigente**

Nos termos dos números 3, 4 e 5 do artigo 123.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (doravante designada por “CRDTL”) admite-se a instituição de tribunais arbitrais como categoria de tribunais e,

ainda, que a lei ordinária possa institucionalizar instrumentos e formas de composição não jurisdicional de conflitos.<sup>4</sup>

Há, ainda, diversas disposições na lei ordinária, nomeadamente no Código de Processo Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 21/2006, de 21 de fevereiro (doravante designado apenas por “CPC”), com referência a arbitragem.

Nos termos do artigo 239.º do CPC estabelece-se que o compromisso arbitral integra uma das causas de extinção da instância.<sup>5</sup>

Mas mais, prevê o artigo 671.º do CPC que as decisões proferidas por tribunal arbitral são exequíveis nos mesmos termos das decisões judiciais.

E, no que se refere à exequibilidade de decisões estrangeiras, prevê o artigo 672.º do CPC que as sentenças proferidas por tribunais ou por árbitros em país estrangeiro só possam servir de base a execução quando revistas e confirmadas pelo Supremo Tribunal de Justiça.

No que se refere à resolução de conflitos internacionais, prevê o disposto no artigo 67.º n.º 1 do CPC o seguinte: “*As partes podem convencionar qual a jurisdição competente para dirimir um litígio determinado, ou os litígios eventualmente decorrentes de certa relação jurídica, contando que a relação controvertida tenha conexão com mais de uma ordem jurídica.*”, admitindo que, em conflitos internacionais relacionados ou conexos com a ordem jurídica timorense, as partes possam acordar qual a jurisdição competente para dirimir o litígio.

Por outro lado, e apesar de todas as referências enunciadas, não havendo uma lei que regule a arbitragem, mediação e conciliação, para a

---

<sup>4</sup> Conforme o artigo 163.º n.º 2 da CRDTL “A organização judiciária existente em Timor-Leste no momento da entrada em vigor da Constituição mantém-se em funcionamento até à instalação e início de funções do novo sistema judiciário.” Note-se que a organização judiciária continua a reger-se pelo Regulamento n.º 2000/11 (e alterações conforme os Regulamentos da UNTAET n.º 2000/14, n.º 2001/18 e n.º 2001/25. Devendo ter-se em mente o disposto para o caso específico da Câmara de Contas do Tribunal Superior, Administrativo e Fiscal e de Contas, Lei n.º 9/2011 de 17 de Agosto e conseqüente alteração Lei n.º 4/2013/III.

<sup>5</sup> Veja-se a este propósito o disposto nos artigos 240.º n.º 2 e 242.º, ambos do CPC.

determinação da lei processual aplicável poderá recorrer-se ao disposto no artigo 165.º da CRDTL. Nos termos do referido artigo continua a ser aplicado o “direito anterior”, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes à data em Timor-Leste em tudo o que não se mostre contrário à constituição e aos princípios nela consagrados.<sup>6</sup>

Quer isto significar que, pelo menos em teoria, se poderia até convocar a Lei Indonésia n.º 30 de 1999 sobre a arbitragem e outros meios de resolução alternativa de conflitos nas matérias não previstas pela legislação nacional.

Com especial relevância para Timor-Leste, não pode deixar de se fazer referência ao que dispõe o Tratado do Mar de Timor sobre matéria de arbitragem.<sup>7</sup>

O Tratado contém cláusulas arbitrais pensadas para a resolução de litígios que possam emergir das relações entre os dois estados signatários. O seu artigo 23.º prevê uma tentativa de resolução de conflitos, primeiramente, pela via amigável, consulta ou negociação e, não sendo aquela conclusiva: a) no âmbito do código tributário; b) no âmbito das demais disposições do Tratado, ou seja, através de tribunal arbitral a ser constituído pelas partes e a funcionar nos termos dos anexos do Tratado.

No âmbito do quadro vigente deve ter-se presente que Timor-Leste, em 23 de julho de 2002, assinou a Convenção para Resolução de Diferendos relativos a Investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados, celebrada em Washington em 1965, a qual foi devidamente ratificada e entrou em vigor na ordem jurídica interna a 22 de agosto de 2002.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Uma solução pós conflito, apesar de nos termos do Acordo de 5 de maio de 1999 a Indonésia ter revogado a legislação aplicável e referente a Timor-Leste. Ainda, o legislador concretizou esta disposição através da Lei n.º 2/2002, de 7 de agosto, o qual dispõe o seguinte: “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”.

<sup>7</sup> O Tratado do Mar de Timor foi ratificado pelo Parlamento Nacional através da Resolução n.º 2/2003, de 1 de Abril.

<sup>8</sup> Nos termos do disposto no artigo 62.º n.º 2 da Convenção de Washington, entrou em vigor em Timor-Leste 30 (trinta) dias depois do depósito do instrumento de ratificação.

A Convenção de Washington instituiu um Centro Internacional para a Resolução de Diferendos relativos a Investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados (ICSID), sendo da sua competência os litígios de natureza jurídica diretamente decorrentes de um investimento, havendo consentimento para a submissão de litígios do Centro por ambas as partes. O propósito da Convenção é estabelecer os requisitos da sentença arbitral e das decisões de mediação e conciliação, conforme Regulamento do ICSID (do Centro por ela criado).

O investimento estrangeiro pode ser vulnerável a interferências e circunstâncias legislativas do país que o acolhe, ganhando a arbitragem especial relevância pois constitui uma forma de garantia para o investidor. Nesse sentido, a ratificação da Convenção de Washington é, sem dúvida, um sinal de que Timor-Leste pretende adotar e estar alinhado com as práticas internacionais em matéria de arbitragem.

Ademais, Timor-Leste assinou alguns Tratados Bilaterais, no entanto, apenas o Tratado com Portugal se mantém atualmente em vigor. Com alguma relevância, o Tratado prevê uma série de proteções relativas ao investimento e aos investidores de ambos Estados, sendo que qualquer disputa deverá ser resolvida amigavelmente, através de negociação. No entanto, prevê-se que, caso não se resolva o conflito através de negociação (num prazo de seis meses) as partes tenham as opções de remeter o litígio ao Centro Internacional para a Resolução de Diferendos relativos a Investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados ou para um tribunal *ad hoc* estabelecido nos termos das regras internacionais da arbitragem.

Não poderá, ainda, ficar de fora uma referência a mais um desenvolvimento atual no âmbito da arbitragem. A Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno e as Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Oe-cusse e Ataúro (em conjunto doravante designadas “RAEOA-ZEESM TL”) e o Centro Internacional de Arbitragem de Singapura (SIAC) celebraram um Memorando de Entendimento em que este último será

designado para dirimir eventuais conflitos provenientes de contratos celebrados com investidores (sector privado) e/ou prestadores de serviços.

No âmbito do Memorando de Entendimento, a RAEOA-ZEESM TL obriga-se a incluir em todos os contratos que celebrar e que entrem em vigor uma cláusula que designará a SIAC para a resolução de eventuais conflitos através de arbitragem, mediação e conciliação, em regime de exclusividade, não podendo a RAEOA-ZEESM TL recorrer a qualquer outra instituição.<sup>9</sup>

### **3. Projeto de Lei**

Conforme se teve oportunidade de mencionar, a 20 de dezembro de 2016, o Conselho de Ministros aprovou o projeto de lei sobre Arbitragem, Mediação e Conciliação, tendo o mesmo sido devidamente enviado para o Parlamento Nacional.<sup>10</sup>

Logo a partir do preâmbulo do projeto de lei podemos retirar que Timor-Leste tem como necessária a adaptação dos seus instrumentos jurídicos às melhores práticas internacionais e sobretudo no que se refere à criação de condições favoráveis e melhoria do ambiente de negócios e promoção do investimento, o qual naturalmente estimulará o crescimento económico.

O projeto de lei sobre Arbitragem, Mediação e Conciliação pretende, assim criar meios alternativos de resolução de litígios comerciais que garantam e aumentem a segurança jurídica na resolução de conflitos, dando maior confiança aos investidores e entidades empresariais, como forma de estimular também o crescimento económico.

---

<sup>9</sup> Cláusulas 2.2.2 e 3.2 do Memorando de Entendimento.

<sup>10</sup> Deverá, no entanto, ter-se presente que o projeto de lei foi aprovado em Conselho de Ministros na legislatura relativa ao VI Governo Constitucional de Timor-Leste, não tendo o mesmo sido discutido no Parlamento Nacional pelo que, no presente momento, e nos termos da legislação constitucional e relativa ao funcionamento do Parlamento Nacional, terá de se impulsionar novamente o seu envio para o Parlamento Nacional, ao abrigo e nos termos da iniciativa legislativa, isto é, nova aprovação do Conselho de Ministros ou iniciativa dos deputados do Parlamento Nacional.



O próprio preâmbulo explica, ainda, que a lei se baseia nas “melhores práticas” do Modelo de Lei Internacional de Arbitragem recomendado pela Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional.

O projeto de lei da arbitragem, mediação e conciliação de Timor-Leste representa a consideração destes métodos como importantes meios de resolução de conflitos, tanto para entidades empresariais nacionais como internacionais, localizadas no território timorense.

No que se refere particularmente à arbitragem, o projeto de lei baseou-se no Modelo de Lei da Arbitragem Comercial Internacional – UNCITRAL – e é influenciado por leis adotadas pelos países de língua portuguesa.

De referir que, o Modelo de Lei da UNCITRAL, bem como outros instrumentos internacionais, tem como objetivo servir de inspiração e modelo na criação de normas uniformes pelos Estados, que garantam uma certeza, segurança e eficácia no plano do comércio internacional.

As disposições relativas às regras e princípios<sup>11</sup> da arbitragem, bem como disposições em matéria de composição do tribunal arbitral e, no geral, a sua condução são bastante similares ao Modelo de Lei da UNCITRAL.<sup>12</sup>

Há, ainda, disposições relativas especificamente à arbitragem internacional. Em primeiro lugar, o projeto de lei define como arbitragem internacional aquela cuja matéria do litígio emerge de relações comerciais internacionais, adotando, à semelhança do Modelo de Lei da UNCITRAL, as disposições do artigo 28.º, dando liberdade às partes na escolha da lei material aplicável ao litígio, a qual deverá ser expressamente acordada por aquelas.

---

<sup>11</sup> A título de exemplo, e porque tem particular interesse, consagra-se o princípio da “competência da competência” o qual atribui competência aos árbitros para declarar a sua competência sem a possibilidade de qualquer impugnação, favorecendo uma vez mais a eficiência do processo arbitral.

<sup>12</sup> Com uma específica diferença no que diz respeito às qualificações dos árbitros, não sendo claro que qualificações poderão aqui estar envolvidas.

Na falta de acordo expresso das partes, o tribunal arbitral poderá aplicar ao litígio a lei do Estado que maior conexão tem com o caso em particular.<sup>13</sup>

Com notória importância para as partes, neste âmbito sobretudo para os investidores, é a matéria de reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras.<sup>14</sup>

De notar que Timor-Leste, até à presente, não é signatário da Convenção de Nova Iorque sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras, de 1958, a qual estabelece as formalidades do reconhecimento e execução de sentenças arbitrais estrangeiras, bem como as condições de indeferimento do pedido.

Apesar disso, as regras adotadas sobretudo para o indeferimento do pedido são similares às provisões do Modelo de Lei da UNCITRAL, com um conceito diferente e que sugere uma previsão mais forte. Estabelece o Modelo de Lei que o pedido será indeferido caso o tribunal considere que o reconhecimento de determinada sentença arbitral é “contrária à ordem pública do Estado”, no entanto, o projeto de lei indica que o indeferimento acontece quando a sentença arbitral seja “contrária a ordem pública internacional do Estado de Timor-Leste”.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Uma particularidade do projeto de lei que neste ponto específico difere do disposto no artigo 28.º n.º 2 do Modelo de Lei prevê que, não havendo indicação das partes, o tribunal arbitral deve aplicar a lei que as regras dos conflitos de lei indiquem como lei aplicável ao caso.

<sup>14</sup> Conforme se teve oportunidade de mencionar, prevê o artigo 671.º do CPC que as decisões proferidas por tribunal arbitral são exequíveis nos mesmos termos das decisões judiciais e o artigo 672.º que as sentenças proferidas por tribunais ou por árbitros em país estrangeiro só possam servir de base a execução quando revistas e confirmadas pelo Supremo Tribunal de Justiça.

<sup>15</sup> Diferenciação de conceitos que estamos certos que terá interesse de análise.

#### 4. Conclusão

Podemos constatar que, conforme demonstrado pela presente exposição, Timor-Leste tem mostrado interesse em se adaptar às exigências da realidade comercial internacional.

Por um lado, compreende já que o sistema judiciário poderá não ser capaz de dirimir certos tipos de conflitos e em tempo útil, vindo na arbitragem uma alternativa ao formalismo do sistema tradicional e um necessário auxílio ao judiciário na promoção e concretização da justiça.

Por outro lado, pode concluir-se que Timor-Leste admite já a arbitragem como uma forma mais eficaz e eficiente de garantir a segurança e confiança dos investidores e entidades empresariais estabelecidas no país, sendo este fator relevante no âmbito da defesa e promoção do investimento e ambiente de negócios.

Neste âmbito, compreende a importância da vontade das partes, pois tudo dependerá do caso concreto e da opção das partes poderem escolher qual o método que melhor se adequará e poderá ser mais benéfico ao seu caso concreto, compreendendo a liberdade das partes no acesso à justiça.

Desta forma, podemos considerar que Timor-Leste se encontra aberto à modernização do sistema de resolução de conflitos dando já passos no sentido da sua concretização, sobretudo com um intuito de garantir a segurança e confiança dos investidores, podendo dessa forma promover o investimento privado no país.

Assim, aguardaremos com expectativa novidades relativas à aprovação de uma Lei de Arbitragem, Mediação e Conciliação.

#### Referências bibliográficas:

LIMA PINHEIRO (2005). *Arbitragem Transnacional – a Determinação do Estatuto da Arbitragem*. Coimbra: Almedina.

**Outros documentos e sites de interesse:**

<http://timor-leste.gov.tl/?p=17003>, comunicado de imprensa da reunião de 20 de dezembro de 2016 do Conselho de Ministros, a qual aprova o projeto de lei sobre Arbitragem, Mediação e Conciliação.

<http://www.uncitral.org/>

<https://icsid.worldbank.org/en/Pages/about/Database-of-Member-States.aspx>.

<http://zeesm.com/zeesm-tl/>

**Legislação e instrumentos internacionais relevantes:**

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Lei n.º 10/2011 de 14 de Setembro que aprova o Código Civil.

Decreto-Lei n.º 21/2006, de 21 de fevereiro que aprova o Código de Processo Civil.

Lei n.º 8/2008, de 30 de Junho - Lei Tributária.

Lei Indonésia n.º 30 de 1999 sobre a arbitragem e outros meios de resolução alternativa de conflitos.

Lei n.º 2/2002, de 7 de Agosto.

Lei n.º 9/2011 de 17 de Agosto e respetiva alteração pela Lei n.º 4/2013/III, sobre a Câmara de Contas do Tribunal Superior, Administrativo e Fiscal e de Contas.

Regulamento n.º 2000/11 (e alterações conforme os Regulamentos da UNTAET n.º 2000/14, n.º 2001/18 e n.º 2001/25).

Resolução n.º 2/2003, de 1 de Abril que ratificação do Tratado do Mar de Timor pelo Parlamento Nacional.

Convenção para Resolução de Diferendos relativos a Investimentos entre Estados e nacionais de outros Estados, celebrada em Washington DC, em 1965.

Modelo de Lei da UNCITRAL sobre Arbitragem Comercial Internacional, de 1985 e respetivas alterações datadas de 2006.

Tratado Bilateral Timor-Leste-Portugal.

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

*Patrícia Coutinho*<sup>1\*</sup>

**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 governamental<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> \* 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.

<sup>2</sup> 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 leis<sup>3</sup>. 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

---

<sup>3</sup> 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 <sup>4</sup>**

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 Direito<sup>5</sup>, 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

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

legística<sup>6</sup>, 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,

---

<sup>6</sup> 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 avaliação<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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

tarifa isenta de dificuldades, uma vez que a Constituição da República<sup>8</sup> é omissa quanto à matéria das fontes do direito e ao regime dos atos legislativos, deixando à própria lei a sua definição<sup>9</sup>. Por sua vez, a própria lei também não resolve todas as dificuldades, contendo algumas debilidades e incongruências em questões essenciais sobre a matéria<sup>10</sup>. 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-

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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*.

<sup>10</sup> 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 legislar<sup>11</sup>.

*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

---

<sup>11</sup> 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 legislativa<sup>12</sup> (a criar pelo

---

<sup>12</sup> 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 Ministros<sup>13</sup>, 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*<sup>14</sup>, 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,

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 oferecerá 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 lei<sup>15</sup>.

*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

---

<sup>15</sup> 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](http://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](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](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.

## PROJETO DE CÓDIGO DE RECUPERAÇÃO E INSOLVÊNCIA PARA TIMOR-LESTE

*Paulo de Tarso Domingues*<sup>1\*</sup>

**Palavras-chave:** (1) Lei de insolvência; (2) projeto de lei; (3) Timor-Leste

### **Resumo:**

No presente artigo são analisados os traços essenciais do projeto de lei de insolvência de Timor-Leste, elaborado pelo autor, a solicitação do governo deste país.

### **1. Nota prévia**

Foi com enorme gosto que recebi e aceitei o convite da Senhora Ministra da Justiça para participar no 1.º número do e-bLJ (e-boletim Lei & Justiça), porquanto tenho laços e memórias indeléveis que me ligam a Timor-Leste, que vêm do tempo em que, no já longínquo ano de 2006, lecionei Introdução ao Direito ao 1.º curso de Direito da Universidade Nacional de Timor-Lorosa'e, do qual guardo uma grata lembrança, nomeadamente pela elevadíssima qualidade dos alunos que compunham tal curso. Por outro lado, tendo sido contratado pelo Governo da República Democrática de Timor-Leste, em janeiro de 2017, para elaborar uma proposta de Lei de Insolvência e

---

1 \* O autor é Professor associado na Faculdade de Direito da Universidade do Porto, onde leciona a disciplina de Direito Comercial, desde 1998. É licenciado pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (Porto), em 1987, Mestre em Direito, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, na área de Ciências Jurídico-Empresariais, com a tese “Do Capital Social – Noção, Princípios e Funções”, em 1997 e Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, em Ciências Jurídico-Civilísticas (na área de Direito Comercial), com a tese “Variações sobre o Capital Social”, em 2009. Em 2006, lecionou a disciplina de Introdução ao Direito na Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

Recuperação de Empresas, pareceu-me adequado usar esta oportunidade para dar pública nota dos trabalhos desenvolvidos e dos resultados alcançados no âmbito desse projeto.

## **2. A elaboração do projeto de diploma legal**

Na sequência de um concurso internacional, fui selecionado e contratado pelo Governo da República Democrática de Timor-Leste, através do Ministro de Estado, Coordenador dos Assuntos Económicos (MECAE), Senhor Eng. Estanislau Aleixo da Silva, para redigir, em língua portuguesa, a “Lei de Insolvência e Recuperação de Empresas”, com respeito pelo “Documento de Política Legislativa” aprovado pelo Governo, em coordenação com a equipa de trabalho do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) e sob a supervisão da Unidade de Apoio Jurídico do MECAE.

O contrato foi celebrado em janeiro de 2017, tendo os trabalhos sido concluídos em junho desse mesmo ano.

Neste período, e apesar do prazo extremamente curto para uma tarefa desta dimensão, foi possível elaborar uma proposta de diploma, que foi sujeita a discussão pública.

Na elaboração desta proposta – que procurou ter em conta os princípios consagrados no “Documento de Política Legislativa” anteriormente aprovados sobre a matéria e a realidade jurídico-económica timorense –, o signatário pôde dialogar com os membros do grupo de trabalho do MECAE (Dr. João Ilídio Freitas e, em especial, o Doutor Pedro Dias Venâncio) e do ADB (Dra. Joana Custóias e Prof. Ignacio Tirado), e pôde contar com a prestimosa colaboração dos Colegas, Drs. Manuel Sá Martins e Filipe Pereira Duarte e, muito em especial, do Dr. António de Araújo Costa, que acompanharam de perto o processo e contribuíram de forma importante para a redação da primeira versão do diploma.

Durante o mês de abril de 2017, e após a divulgação, promovida pelo MECAE, desta primeira proposta de lei, o signatário deslocou-se a Díli para a



apresentação pública da mesma perante diferentes *stakeholders*, em várias sessões que tiveram lugar:

- com elementos do grupo de trabalho interministerial (a 25 de abril);
- com deputados do Parlamento Nacional (a 26 de abril);
- com juristas do Parlamento Nacional (a 26 de abril);
- com agentes do setor privado (a 27 de abril); e
- com agentes do setor bancário (a 28 de abril).

Dessas sessões – algumas delas extremamente profícuas –, resultaram vários contributos, sugestões e observações, conforme resulta das atas então elaboradas, permitindo-me destacar as seguintes:

A) Na sessão com elementos do grupo de trabalho interministerial foi sobretudo sublinhado que:

a.1) os prazos devem ser mais alargados;

a.2) as publicações devem ser efetuadas no portal eletrónico e por edital enviado para as 65 administrações municipais, e ainda para Oecusse, para a Câmara de Comércio e para a empresa;

a.3) no NECRE<sup>2</sup> deve haver um enorme esforço de consensualização (próximo do regime da mediação), devendo o ARI<sup>3</sup> tentar contactar todos os credores;

a.4) o ARI deve ser uma pessoa mais velha, capaz de granjear o respeito dos credores e conseguir a consensualização pretendida, não devendo ser funcionário público;

a.5) o procedimento deve ser pouco rígido e formal, e ser mais negocial;

---

<sup>2</sup> O NECRE corresponde a uma fase negocial do processo de recuperação. Vide infra ponto 7.

<sup>3</sup> O ARI é o administrador de recuperação e insolvência.

a.6) a aprovação do plano deve ser por maiorias qualificadas: 65%, para qualquer plano; 75%, quando a moratória for superior a 5 anos ou o perdão for superior a 50%;

a.7) os formulários devem ser obrigatórios;

a.8) a declaração da insolvência só deve ocorrer a final (com a liquidação) e não no início do processo<sup>4</sup>;

a.9) a linguagem deve ser simplificada e os conteúdos organizados de maneira mais intuitiva;

a.10) deve ser minimizada a intervenção judicial, que apenas deve ocorrer quando estejam em causa situações que contendam com direitos fundamentais;

a.11) o BRI<sup>5</sup> deve ter um número reduzido de funcionários públicos, uma vez que não se espera grande procura dos seus serviços;

a.12) o BRI deve criar e gerir uma lista de prestadores de serviços (profissionais liberais qualificados: advogados, contabilistas, engenheiros), que deverão efetuar um curso abreviado de formação especializada;

a.13) a resolução de negócios do insolvente foi entendida como uma medida muito gravosa, cuja aplicação será difícil e polémica; no entanto, foi considerado que acrescentar o requisito da má fé do comprador para que tal seja possível será abrir mais uma janela de intervenção judicial, que se refletirá em termos negativos na celeridade do processo.

B) Na sessão com os deputados do Parlamento Nacional foram essencialmente colocadas questões quanto:

---

<sup>4</sup> Esta posição foi defendida pelos juristas da CRL e do MCIA, mas não do MAE, o qual defendeu a declaração da insolvência no início do processo, justificando que se existe de facto uma situação de insolvência, não se deve adiar essa declaração apenas para evitar o estigma social.

<sup>5</sup> O BRI corresponde ao Balcão de Recuperação e Insolvência, entidade administrativa que centralizará todo o processo de recuperação e insolvência.

b.1) à distinção de regime entre o devedor honesto e o devedor “vigarista”;

b.2) a saber quem e em que condições, nomeadamente um credor, pode instaurar um processo de insolvência de um devedor;

b.3) à possibilidade de um contrato do insolvente poder ser rescindido e quais os respetivos efeitos;

b.4) a saber se um devedor pessoa singular, que não tem bens/rendimentos, deverá ter a possibilidade de recorrer ao "fresh start";

b.5) à bondade da exigência da má fé do terceiro para que seja possível a resolução dos negócios celebrados, nos últimos dois anos, pelo insolvente.

C) Na sessão com os juristas do Parlamento Nacional foram especialmente suscitadas dúvidas de cariz constitucional, sobretudo relacionadas com o facto de se considerar que certos aspetos do diploma (que constam da proposta de regime a aprovar pelo Governo e da respetiva Lei de Autorização Legislativa) poderão ser da competência absoluta do Parlamento, nomeadamente:

c.1) as competências e natureza do BRI – enfatizando-se que as mesmas devem estar claramente definidas na Lei de Autorização Legislativa – que podem suscitar dúvidas de constitucionalidade, na medida em que as mesmas podem implicar uma limitação ao direito constitucional de “acesso à justiça”, matéria da competência absoluta do Parlamento, que não pode ser delegada no Governo;

c.2) a definição de insolvência, enquanto requisito para determinados efeitos penais e civis, que pode igualmente configurar-se como matéria de reserva absoluta do Parlamento;

c.3) a imposição da obrigação de exercício de uma profissão durante o período de exoneração do passivo restante, que poderá igualmente constituir uma restrição à liberdade de escolha de emprego, e, nessa medida, ser também perspetivada como uma competência absoluta do Parlamento.

c.4) Finalmente, foi referido que a Lei de Autorização Legislativa deveria discriminar de forma mais exaustiva, quer as alterações a produzir noutros outros diplomas, quer o conteúdo essencial das matérias sujeitas à autorização, por forma a evitar autorizações de carácter genérico.

D) Na sessão com os agentes do setor privado foram essencialmente pedidos esclarecimentos sobre:

d.1) o conceito de empresário individual abrangido pelo diploma;

d.2) o regime, no processo de insolvência, relativo às garantias reais e se o mesmo tem em consideração as projetadas futuras reformas nesta matéria;

d.3) a sensibilidade do Governo quanto à reação da população quanto à proposta de “fresh start”;

d.4) quem avalia os bens no âmbito do processo de liquidação;

d.5) as obrigações que decorrem para o devedor que requeira a exoneração do passivo;

d.6) como funciona o “fresh start”, em termos procedimentais;

d.7) as razões que justificam a opção pelo BRI em vez da criação de um tribunal especializado para este efeito;

d.8) as razões justificativas para a classificação destes processos como urgentes.

E) Finalmente, na sessão com os agentes do setor bancário, foram suscitadas dúvidas e feitos pedidos de esclarecimentos sobre:

e.1) o modo como a nova regulamentação irá lidar com a prova do acervo patrimonial do devedor, atenta a ausência de legislação sobre titularidade de bens imóveis, registo de garantias reais e contabilidade organizada;

e.2) o regime de suspensão do vencimento de juros de dívidas, durante o processo;

e.3) a manutenção dos privilégios do Estado, considerando-se que os mesmos deveriam ceder nos mesmos termos que os demais privilégios;

e.4) o prazo para a cessão de rendimentos durante o período de exoneração, considerando-se que o prazo de 3 anos proposto é curto, e tendo-se sugerido o prazo de 5 anos, por forma a coincidir com o prazo de classificação dos créditos como incobráveis vigente para o setor bancário;

e.5) a aplicabilidade deste novo regime legal aos devedores que já tenham dívidas acumuladas do passado (ou seja que já estejam, de facto, insolventes há vários anos), nomeadamente quanto à possibilidade de também eles poderem recorrer à exoneração do passivo;

e.6) Por último, foi sugerido que, com a exoneração, o novo regime não impossibilite a execução, no futuro, de bens imóveis do devedor, enquanto a questão da titularidade das terras não estiver resolvida, uma vez que se poderá vir a provar que o devedor era proprietário de um bem imóvel, mas essa titularidade ainda não estar legalmente reconhecida e/ou registada.

Após uma revisão e análise crítica, dos comentários e sugestões resultantes da discussão pública, efetuada com os elementos do grupo de trabalho do MECAE (Doutor Pedro Venâncio e Dr. João Ilídio Freitas) e do ADB (Dra. Joana Custóias), foram acolhidos e incorporados no texto do diploma grande parte daqueles contributos. Foi, assim, elaborada uma proposta final, consubstanciada num Código de Recuperação e Insolvência, aprovado por um ato legislativo do Governo (um Decreto-Lei autorizado), a respetiva Nota Justificativa, bem como a proposta de Lei de Autorização Legislativa.

Sucedem, porém, que os calendários político e eleitoral coevos não permitiram a aprovação da Lei de Autorização Legislativa pelo Parlamento. Foi, por isso, pedido ao signatário que apresentasse uma proposta de Código, sob a forma de Lei, a ser aprovada pelo Parlamento, por forma a que pudessem ser ultrapassadas as reservas colocadas pelos juristas do Parlamento quanto à

viabilidade de aprovação daquele diploma pelo Governo, ainda que ao abrigo de uma Autorização Legislativa do Parlamento.

Foi esse o trabalho e o resultado final apresentado e entregue ao MECAE, pelo signatário, em junho de 2017, e cujos traços essenciais serão aqui sinteticamente analisados.

### **3. A necessidade/importância da aprovação de um novo regime insolvencial em Timor-Leste**

É hoje unanimemente aceite que uma moderna e ajustada lei de insolvência é essencial para um são e adequado desenvolvimento de uma qualquer economia, permitindo o crescimento de um tecido empresarial devidamente organizado e capaz de agir num mercado social e economicamente responsável.

Com efeito, o regime insolvencial deve permitir retirar, de forma ordenada, do mercado as empresas “doentes” e inviáveis, vale dizer, as empresas insolventes. Na verdade, tal como uma maçã podre contamina as demais maçãs no cesto, também uma empresa em crise distorce o mercado e cria dificuldades a outros agentes do mercado, seja a montante como a jusante da empresa em causa. Importa, por isso, logo que seja detetada a situação de insolvência de uma empresa, que a mesma possa ser – rapidamente e com respeito pelo princípio da igualdade de tratamento dos credores – retirada do mercado. Mas, ainda mais importante do que isso, o regime insolvencial deve sobretudo criar as condições para a recuperação da empresa em crise, quando tal seja viável. Efetivamente, não se pode olvidar que as empresas são os motores essenciais do desenvolvimento de qualquer economia, sendo vantajosas não apenas para os respetivos titulares, mas também para os seus clientes e fornecedores, para os respetivos trabalhadores, para a criação da riqueza do país, etc. Por isso, hoje é claro, que o fim precípuo de qualquer lei de insolvência deve ser a de promover e favorecer as condições que permitam a sua recuperação.

Ora, apesar de o ordenamento jurídico timorense conter um quadro legal sobre a insolvência – mantém-se em vigor a Lei de Insolvência Indonésia (Lei 4/1998) –, não são conhecidos casos de insolvência nos tribunais timorenses desde a independência do país. Para isso, terá seguramente contribuído a inexistência de uma tradução da lei da indonésia, uma vez que embora o indonésio seja uma língua de trabalho em Timor-Leste, ela não é formalmente aceite como língua oficial para uso em tribunal. Por outro lado, o regime da lei indonésia – na versão aplicável a Timor-Leste, datada de 1998 – baseia-se num quadro institucional inexistente em Timor-Leste, o que torna muito mais difícil a sua aplicação. Acresce, finalmente que a versão de 1998 da lei indonésia é antiquada, não conforme com as melhores práticas internacionais, não sendo adequada para uma jurisdição com as características específicas de Timor-Leste.

É, pois, plenamente justificada a aprovação de um novo regime legal insolvencial moderno e adequado à realidade timorense, o qual complementarará de forma estruturada e coerente o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelo legislador timorense relativamente ao quadro legal aplicável às empresas.

O legislador timorense – precisamente porque o regime insolvencial se justifica sobretudo, pelas razões explicitadas, para empresas – optou por propor a aplicação deste novo regime, para além das pessoas coletivas, apenas a pessoas singulares titulares de empresa (art. 3.º, n.º 1, al. b))<sup>6</sup>.

#### **4. (Alguns) Traços essenciais do regime: Os *nomina iuris***

A primeira nota que importa referir sobre os traços essenciais deste novo regime prende-se com as designações escolhidas, que não são inócuas.

---

<sup>6</sup> Para uma análise completa do âmbito subjetivo de aplicação do novo regime, vide art. 3.º da proposta de Código de Recuperação e Insolvência.

Como facilmente se perceberá pela leitura do texto e pela estrutura do código<sup>7</sup>, a fonte próxima que está na base da proposta apresentada foi o código de insolvência português<sup>8</sup>, não só porque se trata de uma legislação moderna, mas também porque o edifício jurídico timorense está, em grande medida, após a independência, a assentar naquela matriz europeia. Deve, porém sublinhar-se que houve um enorme esforço no sentido da simplificação do regime (o regime português tem, por vezes, uma complexidade desnecessária) e da linguagem usada no código português (que é, em alguns casos, hermética e de difícil compreensão).

Acontece que, ao contrário da designação do código português (que se designa por “CIRE – Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas”) optou-se, aqui, por designar o código timorense como “CRI – Código da Recuperação e da Insolvência”<sup>9</sup>, colocando a recuperação em primeiro lugar, precisamente para acentuar a finalidade primeira da legislação, que como acima se assinalou deve ser precisamente a da recuperação da empresa.

Por outro lado, preferiu-se também a designação, mais moderna, de insolvência em detrimento da expressão falência, pelo estigma que normalmente está associado à figura do falido. Aliás, esta mesma preocupação é também aquela que subjaz ao facto de a declaração insolvência não ocorrer – como sucede no direito português – no momento inicial do processo, mas apenas quando não for possível a aprovação de um plano de recuperação da empresa<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> A estrutura do Código timorense é publicada infra como Anexo I.

<sup>8</sup> Muito embora haja substanciais diferenças entre os dois regimes que infra se assinalarão.

<sup>9</sup> CRI será o acrónimo utilizado para designar a proposta de Código timorense aqui em análise.

<sup>10</sup> Regime que será analisado infra no ponto 6.



## 5. Princípios axiais

Os princípios axiais que nortearam a redação do texto e que estão subjacentes à proposta do CRI são fundamentalmente os seguintes:

1) Antes de mais, como se disse já, a prevalência da recuperação sobre a liquidação da empresa, solução que é, de resto, expressamente consagrada no art. 2.º, n.º 2 do CRI. Convém, no entanto, referir que, sendo a recuperação do devedor feita necessariamente à custa dos credores, caberá sempre a estes, em última instância, decidir sobre o destino da empresa em crise. Em todo o caso, a afirmação do princípio permitirá que, em casos limite ou de dúvida, a decisão deva preferencialmente ser no sentido da recuperação da empresa.

2) Depois, a desjudicialização do processo. Pretendeu-se a menor participação possível do Tribunal, o qual apenas intervirá necessariamente para declarar a insolvência do devedor (art. 119.º, n.º 2 e 122.º, n.º 4)<sup>11</sup> e a respetiva qualificação (art. 170.º), para homologar o plano de recuperação (art. 116.º), para decidir a rescisão e resolução de negócios do devedor (arts. 64.º, 67.º e 68.º) e para decretar a exoneração do passivo restante (arts. 171.º e seguintes). É, no entanto, consagrada a possibilidade de recurso, por parte de qualquer interessado, para o Tribunal sempre que estejam em causa questões relacionadas com direitos fundamentais das partes ou de ordem pública (art. 13.º, n.º 2)<sup>12</sup>. O Tribunal competente para apreciar as questões judiciais em todos os processos de insolvência será o Tribunal de Díli.

Como consequência deste princípio, é criada uma entidade administrativa (o Balcão de Recuperação e Insolvência, abreviadamente, BRI),

---

<sup>11</sup> Exceto quando a declaração de insolvência for requerida pelo próprio devedor, caso em que a mesma será declarada pelo BRI (cfr. art. 30.º, n.º 2).

<sup>12</sup> Para este recurso para o Tribunal é criado um regime simples e célere, consagrado nos arts. 15 e seguintes. Com efeito, todas as questões, que se suscitarem durante o processo, que devam ser decididas pelo Tribunal e para as quais o Código não preveja tramitação especial, serão resolvidas de acordo com o regime do incidente processual comum. A dedução deste incidente não suspende a tramitação do processo, sem prejuízo de o juiz, oficiosamente ou a requerimento das partes, poder determinar a suspensão dos atos que preveja possam vir a ser afetados pela decisão proferida.

com sede em Díli, junto do qual serão tramitados todos os processos de insolvência do país. Apesar da centralização que resulta desta solução, a mesma é justificada pelo grau de especialização que se consegue e por não ser expectável, pelo menos nos primeiros anos, um grande número de processos de insolvência/recuperação. Com esta solução consegue-se que a condução do processo seja precipuamente entregue a profissionais independentes e especializados, minimizando-se a intervenção do Tribunal.

O BRI assegurará toda a tramitação extrajudicial do processo de recuperação e insolvência, adotando para o efeito um procedimento único simplificado para todos os sujeitos, tendo ainda, entre outras, por função (cfr. art. 22.º):

- a) elaborar, rever e aprovar os formulários para processos de insolvência;
- b) a gestão de base de dados com informações relevantes para processos de insolvência;
- c) a gestão de bases de dados de jurisprudência sobre insolvência;
- d) assegurar a existência de uma bolsa de profissionais que possam desempenhar as funções de administrador de recuperação e insolvência (ARI);
- e) colaborar com o Tribunal, no âmbito do CRI, executando o que por aquele lhe for determinado.

3) A celeridade processual e a simplificação de procedimentos.

Pretende-se que o processo seja simples (com recurso a formulários disponibilizados pelo BRI) e que esteja concluído num prazo curto (o regime está desenhado para que um processo, sem incidentes, possa estar concluído num período de 6 meses).

Deve, no entanto, referir-se que, como acima ficou dito, uma das críticas que foi feita na discussão pública prende-se exatamente com os prazos muito curtos constantes da proposta.

4) O princípio “par conditio creditorum” (art. 10.º), i. é, o princípio da igualdade de tratamento de credores (que se encontrem em condições idênticas), que é uma das traves mestras de qualquer processo concursal.

5) O princípio do inquisitório e da colaboração.

O processo recuperação ou insolvência (PRI) não é gizado como um processo adversarial (de umas partes contra outras), mas como um processo que transcende os interesses individuais do devedor ou dos credores. Por isso, impõe-se ao devedor um especial dever de colaboração (cfr. art. 48.º, cujo incumprimento poderá conduzir à qualificação da insolvência como culposa: art. 168.º, n.º 3, al. b)) e atribui-se ao BRI e ao Tribunal uma grande margem de ação, os quais poderão tomar em consideração factos que não tenham sido alegados pelos intervenientes processuais (cfr. art. 9.º).

6) Finalmente, o princípio da segunda oportunidade para o devedor singular (“fresh start”).

É hoje pacificamente aceite que uma pessoa singular que seja declarada insolvente – desde que não tenha causado culposamente tal situação – não deve ser marginalizada e ficar fora do sistema. Deve ser-lhe concedida uma segunda oportunidade, permitindo-lhe reiniciar a sua vida, sem o fardo das dívidas que conduziram à sua situação de insolvência; i.é, deve-lhe ser permitido, na feliz expressão anglosaxónica, ter um “fresh start”. Pretende-se com esta solução que o devedor, após um determinado período de tempo, se possa libertar de todas dívidas não passíveis de serem liquidadas, retomando um papel ativo na atividade económica sem constrangimentos do passado.

Este regime encontra-se consagrado nos arts. 171.º e seguintes do CRI: sendo o devedor uma pessoa singular, poderá ser-lhe concedida, pelo Tribunal, se verificados certos requisitos, a exoneração dos créditos sobre o acervo<sup>13</sup> que não forem integralmente pagos durante o processo ou nos três anos posteriores ao encerramento deste. Sendo concedida a exoneração, durante os três anos subseqüentes ao encerramento do processo (período da

---

<sup>13</sup> Sobre esta noção, vide infra ponto 6.

cessão), o rendimento que o devedor venha a auferir considera-se cedido ao ARI (art. 175.º). A exoneração do devedor importa a extinção de todos os créditos sobre o acervo que ainda subsistam, passados os 3 anos, sem exceção dos que não tenham sido reclamados e verificados.

Como referido, na discussão pública, o prazo de 3 anos foi, no entanto, considerado curto<sup>14</sup>.

## **6. Tramitação processual**

Quanto à tramitação processual, os aspetos mais relevantes a assinalar são:

### **6.1. Pressupostos:**

Para que seja possível instaurar um processo recuperação ou insolvência (PRI) é necessário que o devedor se encontre numa situação de insolvência ou de insolvência meramente iminente (art. 4.º).

A situação de insolvência verifica-se quando o devedor que se encontre impossibilitado de cumprir as suas obrigações vencidas (art. 4.º, n.º 1).

A situação de insolvência meramente iminente é definida pelo CRI como a situação em que o devedor prevê que não conseguirá cumprir regular e pontualmente as suas obrigações, nos próximos 12 meses, bem como o que enfrenta dificuldade séria para cumprir pontualmente as suas obrigações, designadamente por ter falta de liquidez ou por não conseguir obter crédito (art. 4.º, n.º 5).

### **6.2. Legitimidade:**

O requerimento de abertura do processo pode ser apresentado pelo próprio devedor (art. 23.º) ou ainda por terceiro, designadamente por (i) quem for legalmente responsável pelas dívidas do devedor, (ii) qualquer credor (iii) ou

---

<sup>14</sup> É esse, no entanto, o prazo que, sobre a exoneração do passivo, tem sido proposto mais modernamente. Cfr., p. ex., a recente proposta de Diretiva Europeia sobre a matéria (cfr. art. 20.º).

ainda pelo Ministério Público, em representação das entidades cujos interesses lhe estão legalmente confiados (art. 24.º).

No caso de situação de insolvência meramente iminente, apenas o devedor poderá requerer a abertura do processo de recuperação e insolvência (art. 4.º, n.º 4).

O devedor, em caso de se encontrar em situação de insolvência, tem o prazo de 60 dias para requerer a abertura do processo (art. 23.º, 1), sob pena de presunção “iuris tantum” de insolvência culposa (167.º, 2, al. a)).

### 6.3. Declaração de abertura do processo/declaração de insolvência:

Instaurado o processo, será, em regra, declarada a abertura do processo<sup>15</sup>, podendo, no entanto, ser imediatamente declarada a insolvência do devedor.

Sendo o processo instaurado pelo devedor, cabe ao BRI declarar a abertura do processo, salvo se o devedor requerer a sua insolvência, caso em que esta será imediatamente declarada pelo BRI (art. 30.º).

Se o processo de for instaurado por um terceiro, há que distinguir duas situações:

a) Se notificado o devedor, este não deduzir oposição à abertura do processo, é esta imediatamente declarada pelo BRI;

b) Se o devedor se opuser à abertura do processo – por considerar que não se encontra em situação de insolvência – é este remetido ao Tribunal que decidirá sobre a declaração de abertura do processo.

### 6.4. Efeitos da declaração de abertura do processo:

A declaração de abertura do processo implica importantes efeitos, a saber:

- Efeitos sobre o devedor (arts. 48.º e seguintes)

---

<sup>15</sup> Para afastar o estigma que lhe está associada, optou-se, no CRI, por não proceder à declaração de falência/insolvência nesta fase inicial do processo, substituindo-a pela declaração de abertura do processo.

- Efeitos processuais (arts. 54.º e seguintes)
- Efeitos sobre os créditos (arts. 58.º e seguintes)
- Efeitos sobre os negócios em curso (arts. 64.º e seguintes)
- Possibilidade de resolução de negócios em benefício do acervo (arts. 67.º e seguintes)

Analisemos sumariamente cada um deles.

#### 6.4.1. Efeitos sobre o devedor:

Uma vez que a primazia é dada à recuperação da empresa, a regra é a de que o devedor mantém, em princípio, a administração dos bens e da empresa (art. 49.º).

Os atos de administração extraordinária passam, no entanto, a ter de ser autorizados pelo ARI (art. 49.º, n.º 3), sob pena de serem ineficazes (art. 52.º, n.º 1). Consideram-se atos de administração extraordinária os que, devido ao seu montante, risco ou às suas características possam modificar de forma substancial a composição ou o valor do acervo (art. 49.º, n.º 4).

#### 6.4.2. Efeitos processuais:

Relativamente aos efeitos processuais sobre ações pendentes, eles são distintos consoante se trate de ações declarativas ou ações executivas:

As ações declarativas prosseguem os seus termos normais (art. 54.º, n.º 1). Já as ações executivas ficam suspensas durante 4 meses, podendo a suspensão ser prorrogada pelo BRI até ao máximo de 12 meses (art. 56.º)

#### 6.4.3. Efeitos sobre os créditos:

A este propósito há que distinguir entre, por um lado, os créditos/credores sobre o acervo (que correspondem basicamente aos créditos anteriores à instauração do processo)<sup>16</sup> e, por outro lado, os créditos/credores

---

<sup>16</sup> Os créditos sobre o acervo podem ser: a) créditos garantidos; b) créditos privilegiados; c) créditos comuns; e d) créditos subordinados.

do processo (basicamente os que são constituídos na pendência do processo)<sup>17</sup>.

Os primeiros créditos a serem pagos são os créditos do processo e só depois os créditos sobre o acervo, pela graduação legalmente prevista (artigo 72.º, n.º 3).

Quanto aos efeitos da declaração da abertura do processo sobre os créditos sobre o acervo, importa sobretudo relevar a suspensão da contagem de juros, exceto quanto aos créditos garantidos (art. 59.º).

#### 6.4.4. Efeitos sobre os negócios em curso:

Relativamente aos efeitos sobre os negócios em curso em que é parte o devedor, optou-se por fazer intervir necessariamente o Tribunal. Assim, se o ARI pretender rescindir qualquer um desses negócios, terá que o solicitar ao Tribunal, que decidirá (art. 64.º, n.º 2).

#### 6.4.5. Possibilidade de resolução de negócios em benefício do acervo:

Finalmente, com a declaração de abertura do processo, o ARI pode resolver certos negócios celebrados pelo devedor nos 2 anos anteriores à data da instauração do processo. A resolução terá também, no entanto, que ser sempre decretada judicialmente (arts. 67.º e 68.º).

Como se referiu, durante a discussão pública do Projeto, uma das questões mais controvertidas relacionava-se com os requisitos exigidos para esta resolução de negócios; se a mesma deve depender apenas da prejudicialidade do negócio para o património do devedor ou se, pelo contrário, se deverá ainda exigir, para este efeito, a má fé da contraparte.

## **7. Recuperação (o NECRE) versus liquidação**

Com a declaração da abertura do processo, dá-se também início a uma fase de negociação com os credores (designada como NECRE), tendo em

---

<sup>17</sup> A distinção corresponde à que, no CIRE, é feita entre créditos sobre a insolvência e créditos sobre a massa insolvente, terminologia que, no entanto, se entendeu não acolher no CRI.

vista a aprovação de um plano de recuperação (arts. 82.º e seguintes). Trata-se de um procedimento extrajudicial e pré-insolvencial<sup>18</sup>, em que as negociações são conduzidas pelo ARI, com a colaboração do devedor. Apenas poderão participar nas negociações os credores do devedor, que deverão reclamar os seus créditos (cfr. arts. 86.º e seguintes).

O prazo do NECRE será de 90 dias, podendo ser prorrogado, por uma só vez e por 30 dias (art. 82.º, n.º 3).

Durante as negociações o devedor presta toda a informação pertinente, atualizada e completa, aos seus credores e ao ARI; do mesmo modo, o ARI tem a mesma obrigação para com o devedor e credores (art. 83.º, n.ºs 2 e 3).

Sendo viável a recuperação da empresa, deverá ser apresentado, durante o NECRE ou até ao prazo máximo de 5 dias após o seu encerramento, um plano de recuperação<sup>19</sup>. O plano deve ser apresentado no BRI (art. 98.º, n.º 2).

Podem apresentar proposta de plano de recuperação o ARI, o devedor e qualquer credor ou grupo de credores cujos créditos representem pelo menos um quinto do total dos créditos não subordinados, de acordo com a lista elaborada pelo BRI<sup>20</sup> (art. 98.º, n.º 1).

Quanto ao conteúdo do plano, o código concede uma ampla liberdade na fixação das medidas de recuperação. O plano de recuperação deve, contudo, mencionar claramente as alterações dele decorrentes para as posições jurídicas dos credores, sendo com base nele que se procederá ao pagamento a credores (arts. 97.º e 100.º).

Não sendo apresentada qualquer proposta de plano de recuperação, o BRI declara imediatamente a insolvência do devedor (art. 99.º). Caso contrário, convoca a assembleia de credores para uma data que não deve exceder o prazo de 30 dias, para que esta delibere sobre o plano apresentado. Só

---

<sup>18</sup> Que se aproxima do regime do PER consagrado no CIRE português.

<sup>19</sup> O regime do plano de recuperação está regulado nos arts. 97.º a 122.º.

<sup>20</sup> A fixação da lista de credores pode competir ao Tribunal, em caso de recurso da decisão do BRI (art. 96.º). Neste caso, o BRI deverá elaborar uma nova lista que atenda ao decidido pelo Tribunal. (art. 92.º, n.º 7).



podem participar na assembleia os credores que constem da lista final elaborada pelo BRI (art. 110.º, n.º 2).

O plano de recuperação deve ser aprovado pelos credores, sendo admitido o voto por escrito (art. 114.º). Foi inserida na proposta a aprovação por quóruns reforçados, conforme sugestão resultante da discussão pública: se do plano constar uma redução de créditos superior a 50% ou uma moratória superior a 5 anos, o plano apenas se considera aprovado se for votado favoravelmente por credores cujos créditos representem, pelo menos, 75% do total dos créditos relacionados com direito de voto; fora desta hipótese será considerado aprovado, se for votado favoravelmente por credores cujos créditos representem, pelo menos, 65% do total dos créditos relacionados com direito de voto (art. 114.º, n.ºs 4 e 5).

Uma vez aprovado pelos credores, o plano deve ser homologado pelo juiz, o qual poderá recusar a homologação oficiosamente (art. 117.º) ou a solicitação de qualquer interessado (art. 118.º). Uma das causas que justifica a não homologação do plano, a pedido dos interessados, prende-se com o chamado “teste do melhor interesse do credor”; i. é, o juiz deve recusar a homologação se um qualquer interessado, que tenha manifestado no processo a sua oposição à aprovação do plano de recuperação, demonstrar em termos plausíveis que a sua situação ao abrigo do plano é previsivelmente menos favorável do que a que interviria em caso de liquidação (art. 118.º, n.º 1).

O CRI consagrou, no entanto, a possibilidade de se afastar esta regra de oposição à homologação baseada no “teste do melhor interesse do credor”. Com efeito, todos os credores de uma determinada categoria ficarão vinculados pelo que for aprovado no plano, se a medida que os afete for votada favoravelmente por, pelo menos, 65% do total dos votos correspondentes à categoria afetada (art. 118.º, n.º 4). E, portanto, nesta circunstância, não poderá um credor – que considere que fica numa situação mais prejudicial do que aquela que ficaria com a liquidação da empresa – opor-se à homologação do plano<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Está aqui, no fundo, em causa a aprovação do plano por classes.

Não sendo aprovado ou homologado o plano, deve ser decretada a insolvência do devedor, seguindo-se a liquidação e pagamento a credores.

Só nesta fase processual – pelas razões acima expostas – é que, em princípio, deverá ser decretada a insolvência e o devedor passará a designar-se como insolvente.

A declaração de insolvência implica importantes consequências:

a) o devedor perde, por regra, a administração dos bens; tal só não sucederá quando o BRI pretenda alienar a empresa como um todo e a manutenção dos poderes de administração dos bens pelo devedor seja solicitada pelo ARI, pelo próprio devedor ou por um credor (art. 124.º, n.ºs 1 e 3);

b) os membros dos órgãos sociais do devedor, pessoa coletiva, cessam, por regra, as suas funções (art. 125.º);

c) procede-se à imediata apreensão de todos os bens integrantes do acervo, exceto se o devedor se mantiver na administração dos bens (art. 126.º);

d) o ARI substitui o insolvente e passa a ter exclusiva legitimidade para propor e fazer seguir todas as ações intentadas em nome e contra o insolvente (art. 128.º);

e) as ações executivas extinguem-se (art. 129.º);

f) vencem-se todas as obrigações do insolvente, com exceção das tributárias e das sujeitas a condição suspensiva, regime que só não se aplicará, uma vez mais, se o devedor se mantiver na administração dos seus bens (art. 130.º).

Com a declaração de insolvência, inicia-se também a fase de liquidação e pagamento (arts. 137.º e seguintes). Para este efeito, o ARI deve apresentar um plano de liquidação (art. 138.º), o qual deverá ser aprovado pelo BRI e contra o qual podem os credores deduzir oposição, que será decidida pelo tribunal (art. 141.º).

No Código – e porque o que se pretende precipuamente é salvar a empresa – é dada prioridade à venda da empresa como um todo, podendo, neste caso, o devedor manter a administração da empresa (art. 139.º, n.º 1).

Relativamente ao pagamento a credores – matéria que se encontra regulada nos artigos 153.º e seguintes –, são pagos em primeiro lugar os créditos laborais (art. 155.º); em segundo lugar, os créditos garantidos (art. 156.º); depois, os créditos privilegiados (art. 157.º); de seguida, os créditos comuns (art. 158.º); e, finalmente, os créditos subordinados (art. 160.º).

### **8. A obrigatoriedade de qualificação da insolvência (como fortuita ou culposa)**

Finalmente, nesta breve apresentação do Projeto de Código de Recuperação e Insolvência para Timor-Leste importa referir que, sendo declarada a insolvência do devedor, esta tem obrigatoriamente de ser qualificada pelo Tribunal. Se não for requerida a qualificação como culposa, ou tendo-o sido, nada for apurado nesse sentido, a sentença será qualificada como fortuita (art. 170.º, n.º 2).

A insolvência é culposa quando a situação patrimonial do devedor tiver sido criada ou agravada em consequência da atuação, dolosa ou com culpa grave, por parte do devedor ou dos seus administradores, de direito ou de facto, nos dois anos anteriores ao início do processo de recuperação e insolvência (art. 168.º, n.º 1).

Sendo a insolvência declarada culposa, há consequências muito gravosas associadas, que serão fixadas pelo tribunal (art. 170.º, n.º 3), a saber:

a) devem ser identificadas as pessoas afetadas pela qualificação, nomeadamente o devedor ou os seus administradores, de direito ou de facto, e determinado o respetivo grau de culpa;

b) devem ser declarados perdidos quaisquer créditos sobre o acervo ou sobre o processo detidos pelas pessoas afetadas pela qualificação e a sua

condenação na restituição dos bens ou direitos já recebidos em pagamento desses créditos;

c) as pessoas afetadas devem ser pessoalmente condenadas a indemnizar os prejuízos causados aos credores do devedor, sendo solidária tal responsabilidade entre todos os afetados;

d) deve ser decretada a inibição das pessoas afetadas para administrarem patrimónios de terceiros, por um período de 2 a 10 anos, a fixar pelo juiz;

e) devem ainda as pessoas afetadas pela qualificação ser inibidas para o exercício de uma qualquer atividade empresarial durante um período de 2 a 10 anos, bem como para a ocupação de qualquer cargo de titular de órgão de sociedade comercial ou civil, associação ou fundação privada de atividade económica, empresa pública ou cooperativa.

Visa-se, com estas sanções, para além do mais, impedir que o insolvente – que contribuiu culposamente para a sua situação de insolvência – continue a exercer atividades danosas para os credores e para o normal funcionamento do mercado, responsabilizando-o pessoalmente pelas consequências dos seus atos danosos.

## **ANEXO I**

### **Estrutura do CRI**

*TÍTULO I – Disposições introdutórias*

*Capítulo I – Disposições Gerais*

*Capítulo II – Competência jurisdicional*

*Secção I – Disposições gerais*

*Secção II – Incidente processual comum*

*Secção III – Incidentes processuais especiais*

*Secção IV – Recursos*

*Capítulo III – Fundo de Recuperação e Insolvência*

*Capítulo IV – Balcão de Recuperação e Insolvência*

*TÍTULO II – Declaração de abertura do processo*

*Capítulo I – Pedido de abertura do processo*

*Secção I – Apresentação do pedido*

*Secção II – Requisitos do requerimento inicial*

*Secção III – Tramitação para a declaração da abertura do processo*

*Capítulo II – Decisão sobre a abertura do processo*

*Secção I – Conteúdo, notificação e publicidade da decisão*

*Secção II – Recurso da decisão sobre a declaração de abertura do processo*

*TÍTULO III – Efeitos da declaração de abertura do processo*

*Capítulo I – Administrador de recuperação e insolvência*

*Capítulo II – Efeitos sobre o devedor*

*Capítulo III – Efeitos processuais*

*Capítulo IV – Efeitos sobre os créditos*

*Capítulo V – Efeitos sobre os negócios em curso*

*Capítulo VI – Resolução em benefício do Acervo*

*TÍTULO IV – Determinação do acervo patrimonial e dos créditos*

*Capítulo I – Determinação do acervo*

*Capítulo II – Credores do acervo*

*Capítulo III – Dívidas do processo*

*TÍTULO V – Fase de negociação com credores (NECRE)*

*TÍTULO VI – Fixação dos créditos*

*Capítulo I – Reclamação, verificação e graduação de créditos*

*Capítulo II – Separação e restituição*

*Capítulo III – Verificação ulterior*

*Capítulo IV – Tutela jurisdicional*

*TÍTULO VII – Plano de recuperação*

*Capítulo I – Apresentação e conteúdo*

*Capítulo II – Aprovação e homologação*

*Secção I – Assembleia de credores*

*Secção II – Homologação da deliberação da assembleia*

*Capítulo III – Execução do plano*

*TÍTULO VIII – Declaração de insolvência e liquidação*

*Capítulo I – Declaração de insolvência e efeitos*

*Capítulo II – Recurso da declaração de insolvência*

*Capítulo IV – Pagamento aos credores*

*TÍTULO IX – Incidentes especiais*

*Capítulo I – Qualificação da situação de insolvência*

*Capítulo II – Exoneração do passivo restante*

*TÍTULO X – Encerramento do processo*

*TÍTULO XI – Normas de conflitos e processos de insolvência estrangeiros*

*Capítulo I – Normas de conflitos*

*Capítulo II – Processos de insolvência estrangeiros*

*Secção I – Disposições gerais*

*Secção II – Acesso dos representantes estrangeiros e credores aos tribunais de Timor-Leste*

*Secção III – Reconhecimento de um processo estrangeiro*

*Secção IV – Cooperação com tribunais estrangeiros e representantes estrangeiros*

*Secção V – Processos concorrentes*

## OS TIPOS SOCIAIS NA NOVA LEI DAS SOCIEDADES COMERCIAIS

*Pedro Dias Venâncio*<sup>1\*</sup>

**Palavras chave:** (1) Sociedade Comercial; (2) Tipo Social; (3) Sociedade por Quotas; (4) Sociedade Anónima; (5) Empresa Comercial.

### **Resumo:**

A Lei n.º 10/2017, de 17 de maio, aprovou a Nova Lei das Sociedades Comerciais timorense e revogou a pretérita Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais.

Entre outros objetivos, esta reforma legislativa visava a *simplificar o regime legal de constituição, organização e extinção de sociedades comerciais, permitindo agilizar os serviços públicos de registo e flexibilizar a iniciativa privada*. Entre as medidas destinadas a cumprir este fim destaca-se a eliminação dos tipos sociais das Sociedades em Nome Coletivo e Sociedades em Comandita, e a reformulação do regime aplicável às Sociedades por Quotas e às Sociedades Anónimas, que passam a ser os únicos tipos sociais comerciais admitidos.

Por outro lado, de acordo com a nota justificativa da Proposta de Lei apresentada pelo Governo ao Parlamento Nacional, visava-se igualmente *“criar um enquadramento legal simplificado adequado para pequenas e médias empresas, a par de um enquadramento legal mais estruturado que comporte a*

---

1 \* O autor é licenciado e Mestre em Direito pela Escola de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa. Desde 2014, é Doutor em Ciências Jurídicas, especialidade em Ciências Jurídico-Privatísticas, com a tese “A Tutela Jurídica do Formato de Ficheiro Electrónico”. É advogado desde 2009. Desde 2016, exerce funções de assessor jurídico junto do Governo de Timor-Leste.



*regulação e fiscalização necessária para as grandes empresas e multinacionais*”. Nesta lógica, na Nova Lei das Sociedades Comerciais as Sociedades por Quotas estão pensadas como um tipo social adequado à estrutura de micro, pequenas e médias empresa, enquanto as Sociedades Anónimas estão concedidas para as necessidades organizativas das grandes empresas.

Esta opção reflete-se no respetivo regime jurídico, em particular na estrutura social de cada um destes dois tipos sociais comerciais.

Com esta reforma legislativa do direito societário comercial timorense em pano de fundo, este artigo explora o conceito de sociedade comercial e o novo regime aplicável aos tipos sociais previstos na Nova Lei das Sociedades Comerciais - as Sociedades por Quotas e as Sociedades Anónimas – em particular as variantes no âmbito da respetiva estrutura social.

Concluímos a final que esta redução a dois tipos sociais e a revisão do respetivo regime, em particular quanto à sua estrutura social, visou realizar essencialmente dois objectivos: a simplificação do direito societário timorense e a concepção de tipos sociais adequados às diferentes necessidades organizativas de pequenas e médias empresas, por um lado, e grande empresas, por outro.

## **Introdução**

O programa do VI Governo Constitucional incluía uma extensa reforma legislativa do direito comercial como medida de desenvolvimento do setor privado, concretizando as diretrizes constantes do Plano Estratégico de Desenvolvimento 2011-2030, e implementando o Guia de Reforma e Fomento Económico 2015-2017.

No âmbito deste programa de reformas legislativas, foi recentemente publicada a Lei n.º 10/2017, de 17 de maio, que aprova a Nova Lei das Sociedades Comerciais (NLSC) e que entrou em vigor a 14 de setembro de

2017, revogando a Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais, que vigorava em Timor-Leste há cerca de 13 anos.

A NLSC foi regulamentada pelo Decreto do Governo n.º 27/2017, de 12 de julho, que fixa dos critérios para a obrigatoriedade de órgão de fiscalização ou auditor externo, e o Decreto do Governo n.º 28/2017, de 12 de julho, que aprova os modelos de atos constitutivos. Encontram-se ainda por publicar os diplomas ministeriais que deverão aprovar os formulários oficiais para os livros obrigatórios das sociedades comerciais (nos termos do artigo 87.º n.º 11 da NLSC) e regulamentar a forma dos títulos representativos de ações de Sociedades Anónimas (para efeitos do disposto no artigo 224.º n.º 6 da NLSC).

Da nota justificativa que acompanhou a Proposta de Lei ao Parlamento Nacional, apresentada pelo Governo, ressaltam os seguintes objetivos do legislador: (1) simplificar o regime legal de constituição, organização e extinção de sociedades comerciais, permitindo agilizar os serviços públicos de registo e flexibilizar a iniciativa privada; (2) criar um enquadramento legal simplificado adequado para pequenas e médias empresas, a par de um enquadramento legal mais estruturado que comporte a regulação e fiscalização necessária para as grandes empresas e multinacionais; (3) adaptar a legislação timorense aos critérios internacionais de promoção do investimento, combate ao branqueamento de capitais e transparência da atividade empresarial; (4) garantir a unidade e coerência do ordenamento jurídico, pela revisão integrada de diplomas e terminologia adotada no enquadramento legal das atividades comerciais.

De entre as medidas de simplificação do regime das sociedades comerciais timorenses a mais significativa será certamente a eliminação de dois tipos sociais: as Sociedades em Nome Coletivo e Sociedades em Comandita. Em consequência disso a NLSC mantém como únicos tipos sociais comerciais as Sociedades por Quotas (SQ) e as Sociedades Anónimas (SA).

Esta opção não só reduz os tipos sociais comerciais a 2 (dois) como elimina do direito societário comercial a figura do “sócio de indústria” (aquele que entrava para a sociedade com o seu labor ou o exercício de uma determinada profissão) e todas as normas associadas ao regime especial deste tipo de sócio, porquanto estes apenas eram admitidos nos tipos sociais que desaparecem.

Por outro lado, pretendendo-se igualmente “*criar um enquadramento legal simplificado adequado para pequenas e médias empresas, a par de um enquadramento legal mais estruturado que comporte a regulação e fiscalização necessária para as grandes empresas e multinacionais*”, o regime das SQ foi pensado como um tipo social adequado à estrutura de pequenas e médias empresas, enquanto as SA foram concedidas para as necessidades organizativas das grandes empresas.

Procederam-se ainda a um conjunto diversificado de alterações que interferem na conceção destes tipos sociais. Desde logo, na Parte Geral da lei torna-se o secretário de sociedade facultativo para todos os tipos sociais, e cria-se a figura do representante legal, para substituir a necessidade de administrador residente.

Nas SQ, previstas no Capítulo II da Lei: elimina-se o capital social mínimo e máximo, reduz-se o valor das quotas ao montante de 1 USD ou múltiplos; admite-se a possibilidade deste ter apenas 1 (um) administrador; o conselho fiscal só é obrigatório quando a sociedade atinge determinado valor na sua atividade e possibilita-se a nomeação de auditor externo nessas situações (requisitos como vimos definidos pelo Decreto do Governo n.º 27/2017, de 12 de julho); e cria-se um regime para a unificação de quotas não previsto na lei anterior.

Nas SA, previstas no Capítulo III da Lei: elimina-se as ações ao portador; reduz-se o valor mínimo das ações para 1 USD ou múltiplos de 1; admite-se que tendo um capital social inferior 200.000 USD tenha apenas 1 administrador (art. 260.º n.º 3 da NLSC); e admite-se a constituição de SA com

1 (um) sócio, embora apenas no âmbito do regime das sociedades coligadas (previsto no Capítulo IV da NLSC).

É este conceito de “tipo social” e o regime dos tipos sociais previstos na NLSC – as sociedades por quotas (SQ) e as sociedades anónimas (SA) - que pretendemos abordar no nosso artigo, em especial, como dissemos supra, as variantes das respetivas estruturas sociais.

Para isso começaremos por dissecar o conceito de “sociedade comercial” enquanto pessoa jurídica “concebida” por um contrato e que “nasce” como pessoa jurídica com o seu registo comercial. Explorando em seguida em que medida o “tipo social” define e estrutura a organização interna desta “pessoa”, titular de personalidade e capacidade jurídica para ser sujeito de direitos e obrigações.

### **O Contrato de Sociedade**

A noção de Contrato de Sociedade é-nos dada pelo artigo 911.º do Código Civil (CC)<sup>2</sup> que dispõe que *“Contrato de sociedade é aquele em que duas ou mais pessoas se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício em comum de certa atividade económica, que não seja de mera fruição, a fim de repartirem os lucros resultantes dessa atividade”*.<sup>3</sup>

O contrato de sociedade civil apresenta assim 4 (quatro) características essenciais<sup>4</sup>: (1) resultar de um agrupamento de base pessoal e voluntária - *“duas ou mais pessoas se obrigam”*; (2) a existência de um fundo patrimonial - *“contribuir com bens ou serviços”*; (3) de um objeto ou atividade social - *“atividade económica, que não seja de mera fruição”*; (4) e ter um fim lucrativo *“a fim de repartirem os lucros”*.

---

<sup>2</sup> Aprovado pela Lei n.º 10/2011, de 14 de setembro.

<sup>3</sup> O artigo 911.º do Código Civil timorense encontra paralelo literal no artigo 980.º do Código Civil português.

<sup>4</sup> Nesse sentido, ler (Abreu, 2009: 5 a 21) e (Almeida, 2008: 16 a 20).

Quanto à sua base pessoal, o contrato de sociedade civil não admite a unipessoalidade como veremos acontecer com as sociedades comerciais. É sempre um ato voluntário bilateral (ou multilateral), com um mínimo de dois contraentes.

A lei civil admite que o fundo patrimonial se possa constituir quer com a “entrada de bens”, isto é, com a entrega de determinado bem para o exercício da atividade da “sociedade”. Quer com a “entrada em serviços”, ou seja, com o exercício pelo sócio de determinada atividade em benefício da sociedade.

A doutrina tende a dividir as entradas em bens entre as entradas em dinheiro e as entradas em espécie. A entrada em dinheiro representa a entrega à sociedade de uma determinada quantia da “moeda” em curso, por um qualquer meio de pagamento legalmente admissível (papel-moeda, cheque ou transferência bancária)<sup>5</sup>. Entende-se por entrada em espécie<sup>6</sup> a transmissão para a sociedade de um qualquer direito real (que pode não ser o direito de propriedade) sobre bem jurídico com valor económico, como coisas móveis ou imóveis, direitos de propriedade intelectual (marcas, patentes, direito de autor, etc.), ou outro que esteja na disposição do sócio, isto é, de que o sócio possa dispor em favor da sociedade.

Já as entradas em “serviços”<sup>7</sup> podem ser o exercício de uma determinada atividade profissional (advocacia, engenharia, etc.) ou simplesmente a prestação do seu trabalho em favor da sociedade (como gerente, comercial, etc.). Já referimos na introdução que uma das alterações “implícitas” na NLSC, face ao regime anterior das sociedades comerciais, é que deixam de existir entradas em “serviços” nas sociedades comerciais (que na Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, se designavam de “entradas em indústria”<sup>8</sup>), por se ter eliminado os tipos sociais que o admitiam.

---

<sup>5</sup> Nesse sentido, ler (Abreu, 2009: p. 269-270).

<sup>6</sup> Nesse sentido, ler (Abreu, 2009: p. 270-272).

<sup>7</sup> Nesse sentido, ler (Abreu, 2009: p. 273).

<sup>8</sup> Vide Artigo 25.º n.º 1 a) da Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais (revogada).

A existência de uma atividade social “que não seja de mera fruição”, relaciona-se com o fim lucrativo da sociedade, e distingue a sociedade dos contratos de associação onde a atividade exercida não visa a produção de um rendimento, mas o mero “gozo” pelos contraentes dessa mesma atividade. Mas a “atividade social” (seja ela o exercício da advocacia, consultadoria, atividades turísticas, agricultura, pesca, artesanato, indústria, etc..) não se confunde com o fim lucrativo da sociedade.

O fim da sociedade é sempre o lucro e não apenas obter um rendimento. O fim da sociedade é ter lucro e distribuir esse lucro pelos sócios<sup>9</sup>. Para a sociedade a “atividade social” é apenas um meio para cumprir o seu fim – ter lucro e distribuir pelos sócios. Já uma associação pode exercer uma atividade para obter um rendimento (explorar um bar ou um restaurante) mas com o fim de utilizar esse rendimento no exercício de uma qualquer atividade de mera fruição (desporto ou ensino) e não para o distribuir pelos associados. Ou seja, na associação o “*exercício da atividade de mera fruição*” é o fim, ter um rendimento poderá ser apenas um meio para cumprir esse fim.

No entanto, a característica mais determinante na distinção entre a sociedade civil (tal como está prevista no Código Civil) e sociedade comercial é, indiscutivelmente, a ausência de personalidade jurídica da sociedade civil.

Se observarmos o artigo 149.º do CC, verificamos que este diz que o capítulo das pessoas coletivas se aplica às “*associações que não tenham por fim o lucro económico dos associados, às fundações de interesse social, e ainda às sociedades, quando a analogia das situações o justifiquem*”. As sociedades aparecem aqui como uma entidade à parte, à qual o regime das pessoas coletivas apenas se aplica por analogia.

---

<sup>9</sup> António Pereira de Almeida explicita que esta afirmação não é absoluta. A retribuição do investimento dos sócios pode ser feita quer pela distribuição do lucro, quer pela valorização das participações sociais decorrente do reinvestimento do lucro na atividade da própria sociedade (Almeida, 2008: p. 18 a 20). Certo é que o lucro da sociedade visa o benefício económico dos sócios e não a mera fruição de uma qualquer atividade lúdica, cultural ou recreativa.

Verificamos depois que o artigo 150.º do CC timorense prevê aquisição de personalidade jurídica para as “associações” e “fundações”, mas não para as sociedades. Também no Capítulo dedicado às sociedades civis – artigos 911.º a 952.º do CC – não se prevê qualquer norma relativa à aquisição e extinção da personalidade jurídica. Embora se reconheça uma certa autonomia patrimonial dos bens afetos à atividade social (por exemplo, no artigo 928.º n.º 2 do CC).

Concluimos assim que, do contrato de sociedade civil não nasce uma pessoa coletiva com personalidade jurídica e autonomia patrimonial perfeita, o que justifica, por exemplo, o facto de os sócios responderem em primeira linha, pessoal e solidariamente, por dívidas sociais (artigo 928.º n.º 1 do CC).

### **As sociedades constituídas sobre a forma comercial**

Na senda da tradição jurídica dos países lusófonos, inspirados no direito societário português, e tal como já acontecia com a pretérita Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais, a Nova Lei das Sociedades Comerciais (NLSC), aprovada pela Lei n.º 10/2017, de 17 de maio, não define contrato de sociedade ou sociedade. O artigo 1.º da NLSC limita-se a enumerar os tipos sociais comerciais (n.º 1) e a definir quem se deve ou pode constituir sob a forma de sociedade comercial (n.º 2 e 3).

A primeira conclusão a retirar daqui é que a NLSC adota o conceito de sociedade dado pelo artigo 911.º do CC preocupando-se, isso sim, com a conceção dos regimes jurídicos que hão de reger os tipos sociais comerciais.

A sociedade constituída sob a forma comercial tem por isso também as mesmas 4 (quatro) características essenciais<sup>10</sup> do contrato de sociedade civil, com as especificidades que a NLSC lhe introduz.

Desde logo, quanto à “base pessoal”, embora a NLSC não o preveja expressamente, poderia entender-se que se aplica aqui a regra geral do artigo

---

<sup>10</sup> (1) resultar de um agrupamento de base pessoal e voluntária; (2) a existência de um fundo patrimonial; (3) de um objeto ou atividade social; (4) e ter um fim lucrativo.

911.º do CC nos termos do qual a mesma há de ter um mínimo de 2 sócios. Na verdade, ao analisarmos o regime dos tipos sociais comerciais, verificamos que esta regra geral não se cumpre em nenhum dos dois tipos sociais comerciais que a lei agora admite.

As SQ, por força do disposto no artigo 199.º da NLSC, podem constituir-se com um único sócio<sup>11</sup>, pessoa singular ou coletiva, estabelecendo ainda o 169.º n.º 1 da NLSC uma limitação ao número máximo de sócios que será de 30<sup>12</sup>. Nas SA o artigo 202.º n.º 1 da NLSC estabelece a regra geral de um mínimo de 3 acionistas, mas prevêem-se duas exceções a esta regra; as sociedades em que o Estado detenha a maioria ou a totalidade do capital social (artigo 202.º n.º 2 da NLSC); e, no âmbito do regime das sociedades coligadas, quando sócio for outra sociedade comercial a mesma pode constituir-se só com um sócio (artigo 285.º n.º 1 da NLSC).

Quanto à existência de um “fundo patrimonial”, a atual NLSC apenas admite entrada com “bens suscetíveis de penhora” (artigo 24.º a) da NLSC). O que significa que na classificação doutrinal tradicional os tipos sociais comerciais agora admitidos são apenas e só as sociedades de capitais.

Trata-se de uma alteração relevante relativamente à pretérita Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais, que previa a possibilidade dos sócios entrarem para a sociedade apenas com “indústria” (que, como dissemos supra, significa o exercício de uma qualquer atividade em benefício da sociedade) nas sociedades em nome coletivo (artigo 161.º n.º 1 da Lei n.º 4/2004) e nos sócios comanditados das sociedades em comandita (por força do disposto no artigo 178.º n.º 1 da Lei n.º 4/2004). Ora, como um dos mecanismos de simplificação do direito societário adotado por esta reforma legislativa foi precisamente a extinção destes dois tipos sociais, extinguíram-se também os sócios de indústria nas sociedades comerciais, porquanto os

---

<sup>11</sup> “As Sociedades Unipessoais por Quotas não são, todavia, um novo tipo de sociedade, mas uma forma especial das sociedades por quotas” (Almeida, 2008: p. 386).

<sup>12</sup> Esta limitação já resultava do artigo 187.º n.º 1 da Lei n.º 4/2004, de 21 de abril, sobre sociedades comerciais (revogada).



tipos sociais agora previstos – as SQ e as SA – apenas admitem sócios de capital.

Quanto ao “objeto ou atividade social”, a NLSC não impõe uma atividade social distinta das sociedades civis. Embora se disponha no artigo 1.º n.º 2 que “*as sociedades que tenham por objeto uma empresa comercial*” só podem constituir-se sob uma forma comercial, o n.º 3 do mesmo artigo admite que sociedades com atividades económicas não comerciais também se constituam sob a forma comercial (SQ ou SA).

Em boa verdade, no atual quadro legal do direito comercial timorense a questão parece-nos meramente académica. O Artigo 165.º da Constituição dispõe que “*São aplicáveis, enquanto não forem alterados ou revogados, as leis e os regulamentos vigentes em Timor-Leste em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela consignados*”, pelo que deve considerar-se que permanece em vigor o Código Comercial Indonésio vigente à data da independência. Sucede que (confessando a nossa dificuldade de efetuar essa pesquisa com rigor por não dominar o idioma indonésio) a versão do Código Comercial indonésio que conseguimos analisar não classifica quer os “comerciantes” quer os “atos de comércio” ou “empresas comerciais”. Pelo que, parece não existir uma distinção clara e universal de atividades civis e comerciais no ordenamento timorense<sup>13</sup>.

A quarta característica, o “fim lucrativo”, ou seja, o propósito de obter lucro e distribuí-lo pelos sócios, é uma característica comum às sociedades civis e comerciais, estando expressamente consagrado como um direito fundamental dos sócios das sociedades constituídas sob a forma comercial no artigo 25.º n.º 1 da NLSC.

---

<sup>13</sup> A ausência de um Código Comercial atualizado e adequado às necessidades do ordenamento jurídico timorense parece-nos, aliás, uma das mais graves lacunas do direito comercial timorense, tanto mais que a distinção entre civil/comercial aparece em diversos regimes jurídicos dispersos, sem que o conceito do que seja comercial esteja devidamente preenchido. Por outro lado, a manutenção em vigor de diplomas legais fundamentais herdados do direito indonésio, além de desenquadrado do atual quadro institucional vigente, tem a agravante de estarem tendencialmente desatualizados e apenas disponíveis numa língua que já não é utilizada pelo sistema judicial timorense.

Por fim, a principal característica distintiva das sociedades civis e comerciais, que já abordamos quando supra nos referimos ao conceito de contrato de sociedade do Código Civil, é que a sociedade comercial adquire personalidade jurídica com o registo comercial definitivo do seu ato constitutivo no SERVE<sup>14</sup>, nos termos dos artigos 4.º da NLSC e Decreto-Lei n.º 16/2017, de 17 de maio.

O que significa que a sociedade constituída sob a forma comercial é reconhecida como uma verdadeira pessoa coletiva<sup>15</sup> de direito privado, com personalidade jurídica e capacidade jurídica para ser sujeito de todos “*direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins, excetuados aqueles que lhes sejam vedados por lei ou sejam inseparáveis da personalidade singular*” (artigo 5.º da NLSC).

Desta característica decorre também a necessidade e regime dos tipos sociais comerciais previstos na lei, como veremos melhor nas secções seguintes.

### **Os tipos sociais**

A conceção das sociedades constituídas e registadas sob a forma comercial como pessoas coletivas, com personalidade, capacidade jurídica e autonomia patrimonial face ao(s) seu(s) sócio(s), determina a necessidade de conceber para as mesmas um regime jurídico que contemple uma estrutura organizativa capaz de permitir que a sociedade atue em sociedade como pessoa distinta das pessoas dos seus sócios.

---

<sup>14</sup> “A sociedade adquire, por conseguinte, personalidade jurídica a partir do seu registo definitivo (...) e passa, então, a ser suscetível de titularidade de direitos e obrigações e a ter capacidade de direito” (Almeida, 2008: p. 41).

<sup>15</sup> “A personalidade coletiva aparece como expediente utilizável por muitas e diferenciadas organizações (institucionais, fundacionais, associativas, societárias), através do qual a ordem jurídica atribui às mesmas a qualidade de sujeitos de direito, de autónomos centros de imputação de efeitos jurídicos” (Abreu, 2009: p. 164).

Sucede que a sociedade comercial está pensada para ser uma pessoa titular de uma empresa<sup>16</sup> comercial (ou mais do que uma). Ora, as empresas comerciais não só podem ter por objeto uma multiplicidade de atividades económicas distintas como podem assumir dimensão e complexidades completamente dispare. Tanto é empresa comercial o pequeno “Kios” detido, gerido e funcionando com o trabalho de uma única pessoa singular, como é uma empresa comercial uma fábrica propriedade de uma multinacional com centenas de sócios e milhares de trabalhadores. É notório que a distinta dimensão das empresas comerciais pode justificar diferentes estruturas organizativas da entidade coletiva que as detém. Por isso, dissemos supra que, nos tipos sociais previstos na NLSC, as SQ estão pensadas para as pequenas e médias empresas e as SA para as grandes empresas.

Então o que são os tipos sociais? Diz-nos Coutinho de Abreu que *“um tipo descreve-se (não se define) através da indicação, que não tem de ser exhaustiva, de notas características, umas eventualmente imprescindíveis, outras meramente indiciárias ou sintomáticas”* (Abreu, 2009: p.53). No caso dos tipos sociais de sociedades comerciais, estes irão descrever as notas características do regime pelo qual se regem as sociedades comerciais que adotarem esse tipo social, nomeadamente, quanto: (1) à responsabilidade dos sócios perante a sociedade e perante terceiros; (2) à estrutura organizativa dos órgãos sociais; (3) ao número mínimo e/ou máximo de sócios; (4) às entradas e capital social; (5) ao tipo e regime das participações sociais; (6) às regras de transmissão de participações sociais.

Já nos referimos supra, sucintamente, às notas características dos tipos sociais comerciais relativas ao número de sócios e às entradas de capital, sendo que atento à dimensão deste artigo não teremos espaço para a bordar todas as notas caracterizadoras dos regimes jurídicos de Sociedades por Quotas (SQ) e Sociedades Anónimas (SA).

---

<sup>16</sup> *“Podemos definir empresa como uma organização de pessoas e bens que tem por objeto o exercício de uma atividade económica em economia de mercado”*(Almeida, 2008: p. 31).

Por isso, iremos centrar-nos na próxima seção na característica mais relevante para a afirmação que fizemos supra, de que estes dois tipos sociais visam a satisfação das distintas necessidades organizativas de pequenas e médias empresas, por um lado, e grandes empresas, por outro: a estrutura dos órgãos sociais.

### **A estrutura social de Sociedades por Quotas (SQ) e Sociedades Anónimas (SA)**

O artigo 46.º n.º da NLSC prevê como órgãos sociais das sociedades sob a forma comercial os seguintes: o representante legal; a assembleia geral; a administração; o secretário de sociedade; e o órgão de fiscalização.

A grande inovação neste âmbito é a figura do “representante legal”, cujo regime vem previsto no artigo 47.º da NLSC, e que não existia na revogada Lei n.º 4/2004, de 21 de abril.

O representante legal é um órgão obrigatório para todas as sociedades constituídas sob a forma comercial<sup>17</sup>, cuja principal função será “*receber comunicações, citações e notificações*” em nome da sociedade (artigo 47.º n.º 3 da NLSC). É, essencialmente, um representante para efeitos burocráticos, como sucede em algumas jurisdições com o “representante fiscal”. Por esse motivo, o representante legal é obrigatoriamente uma pessoa com residência permanente em Timor-Leste (artigo 47.º n.º 1 da NLSC).

A sua criação visou essencialmente eliminar da lei a obrigação de nomear um administrador com residência permanente em Timor-Leste<sup>18</sup>, conforme resultava do artigo 61.º n.º 2 da Lei n.º 4/2004.

---

<sup>17</sup> Inclusivamente para as que já se encontravam constituídas antes da entrada em vigor da NLSC, por força do disposto no artigo 2.º da Lei n.º 10/2017, de 17 de maio.

<sup>18</sup> Esta era das regras mais contestadas pelos investidores estrangeiros, que se viam na necessidade de nomear um administrador residente sem habilitações para a função e, muitas vezes, apenas para um exercício “formal” ou, se quisermos, “fantoche” do cargo.

Na NLSC, exigindo-se que o representante legal seja uma pessoa singular<sup>19</sup> com capacidade plena de exercício, o mesmo pode acumular (ou não) com o exercício de um cargo em qualquer outro órgão social (artigo 47.º n.º 2 da NLSC).

Os demais órgãos sociais - a assembleia geral, a administração, o secretário de sociedade e o órgão de fiscalização- mantêm no essencial as suas funções e regime, com exceção da assembleia geral (obviamente é também um órgão obrigatório) que viu o seu regime complementado com algumas regras não previstas na legislação anterior. Por exemplo, no artigo 55.º da NLSC (que corresponde ao antigo artigo 50.º da Lei n.º 4/2004) foi aditado o n.º 3 e alterados os n.º 2 e 4 para prever um regime de duração do mandato e substituição do presidente, que não estava previsto na lei anterior. Não nos iremos debruçar sobre estas alterações de pormenor. Quer quanto à assembleia geral quer quanto aos demais órgãos sociais.

As principais alterações que são produzidas neste âmbito, e que aqui iremos estudar, reportam-se à dimensão e obrigatoriedade (ou não) da existência destes órgãos sociais nos dois tipos sociais comerciais agora previsto na NLSC.

Para além do representante legal e da assembleia geral é também obrigatório em todas as sociedades sob a forma comercial a nomeação de um órgão de administração composto por pessoas singulares com plena capacidade jurídica (artigo 66.º n.º 1 da NLSC) com a competência para “*gerir e representar a sociedade*” (artigo 67.º n.º 1 da NLSC). Note-se que, na senda do que já acontecia na Lei 4/2004, o direito timorense não admite a nomeação

---

19 Na discussão parlamentar na especialidade da Proposta de Lei, surgiram sugestões da sociedade civil para que fosse permitido a sociedades comerciais de direito timorense, nomeadamente sociedades de advogados, exercer o cargo de “representante legal” de sociedades comerciais. No entanto, a comissão que discutiu o diploma na especialidade não foi sensível a esta proposta, e manteve a redação proposta pelo Governo.

de pessoas coletivas para o órgão de administração, ao contrário do que sucede noutras jurisdições<sup>20</sup>.

De salientar ainda que os poderes de representação da administração são mais amplos que os do representante legal, em boa verdade, a administração é quem tem o poder de representar e vincular a sociedade em atos jurídicos (artigo 68.º da NLSC). Sem prejuízo de outros que lhe possam ser conferidos por delegação, o poder concedido ao representante legal limita-se à legitimidade para “receber comunicações, citações e notificações” em nome da sociedade, estando ainda obrigado a agir “de acordo com as instruções que lhe sejam dadas pelo órgão de administração” (artigo 37.º n.º 5 da NLSC).

Conforme decorre do disposto no n.º 2 do artigo 66.º da NLSC, “a composição, designação, destituição e funcionamento da administração” obedece às regras definidas para cada tipo social, que, como veremos, não são totalmente coincidentes.

A SQ é gerida por 1 (um) ou mais administradores, que podem ou não ser sócios, independentemente do seu capital social (artigo 192.º da NLSC). Eliminou-se assim do direito timorense a regra que no regime anterior constava do n.º 2 do artigo 212.º da Lei n.º 4/2004 (revogada), e que exigia que as sociedades por quotas com capital social igual ou superior a 200.000 USD tivessem “um órgão colegial de administração composto por número ímpar de membros”.

Nas SA, embora se mantenha aparentemente regra de a administração ser exercida por um órgão colegial com um número ímpar de membros (o n.º 1 do artigo 260.º da NLSC replica textualmente o anterior n.º 1 do artigo 283.º da Lei n.º 4/2004), a lei passa a admitir que, sendo o capital social igual ou inferior a 200.000 USD, os estatutos da sociedade possam prever um só administrador (artigo 260.º n.º 3 da NLSC). Significa isto que, na prática, para

---

<sup>20</sup> Por exemplo, o artigo 390.º n.º 3 do Código das Sociedades Comerciais português admite expressamente que uma pessoa colectiva possa ser designada administradora de Sociedades Anónimas.

todas as SA com um capital social que “*não exceda*” os 200.000 USD, que será a maioria, a lei impõe agora apenas 1 (um) administrador.

Também aqui, reduzindo-se o número de membros obrigatórios do órgão de administração, quer nas SQ quer nas SA, se cumpre o objetivo do legislador de simplificar o regime das sociedades comerciais, permitindo-lhes reduzir os seus custos operacionais com os membros dos órgãos sociais.

Subsistem ainda dois órgãos sociais, que nem sempre serão obrigatórios.

Um deles, o secretário de sociedade, passa a ser totalmente facultativo para todas as sociedades sob a forma comercial conforme resulta do n.º 1 do artigo 69.º da NLSC<sup>21</sup>. No demais o Secretário de Sociedade mantém as mesmas competências e regime, que sofre ligeiras alterações para o adaptar ao facto de passar a ser um órgão facultativo e à introdução do regime de sociedades coligadas na NLSC. Outra medida que vem na senda da simplificação do regime das sociedades sob a forma comercial e redução dos respetivos custos burocráticos.

Por fim, no órgão de fiscalização<sup>22</sup> será onde encontraremos mais novidades face ao regime pretérito. Embora a disciplina do órgão de fiscalização esteja toda na parte geral da NLSC<sup>23</sup>, o regime não é totalmente coincidente para SQ e SA.

Também aqui as principais alterações face à legislação anterior dizem respeito regime da sua obrigatoriedade (ou não) constante do artigo 71.º da NLSC, que se apresenta como um artigo novo face à Lei n.º 4/2004. Em boa verdade, os artigos 72.º a 77.º da NLSC, reproduzem no essencial o regime que já constava dos artigos 66.º a 71.º da Lei n.º 4/2004.

---

<sup>21</sup> Este artigo corresponde, com algumas alterações, ao antigo artigo 64.º da Lei 4/2004 (revogada).

<sup>22</sup> Desde logo faz-se uma harmonização terminológica adotando-se a denominação uniforme de “órgão de fiscalização” em toda a NLSC. A Lei n.º 4/2004 por vezes referia-se a “fiscal único ou conselho fiscal” – por exemplo, nos artigos 41.º n.º 1 d), 68.º a 71.º - e outras vezes referia-se ao mesmo como “órgão de fiscalização” – por exemplo, nos artigos 66.º e 67.º.

<sup>23</sup> Mais concretamente no Capítulo I, Secção IV, Subsecção V, artigos 71.º a 77.º da NLSC.

Dispõe então o n.º 1 deste artigo 71.º da NLSC que *“nas sociedades anónimas é obrigatória a existência de um fiscal único”*. Completando o n.º 2 que *“Devem ter conselho fiscal as sociedades anónimas que ultrapassem em número de sócios, capital social, valor de balanço ou volume de receitas os limites fixados por decreto do Governo”*.

As situações em que as SA estão obrigadas a ter conselho fiscal, em cumprimento deste n.º 2 do artigo 71.º, estão nesta data regulamentadas pelo Decreto do Governo n.º 27/2017, de 12 de julho, que dispõe no n.º 1 do seu artigo 2.º que *“As sociedades anónimas que durante o exercício anual atinjam um volume de receitas igual ou superior a 5,000,000 USD (cinco milhões de dólares norte americanos) estão obrigadas a nomear um conselho de fiscalização e alterar os respetivos estatutos (...)”*.

Quanto às SA n.º 3 do artigo 71.º da NLSC limita-se a dizer que *“Devem ter fiscal único ou conselho fiscal as sociedades por quotas que ultrapassem em número de sócios, capital social, valor de balanço ou volume de receitas os limites fixados por decreto do Governo”*.

Mais uma vez é o Decreto do Governo n.º 27/2017, de 12 de julho, que regulamenta este normativo definindo que *“As sociedades por quotas que durante o exercício anual atinjam um volume de receitas igual ou superior a 2,000,000 USD (dois milhões de dólares norte americanos) estão obrigadas a nomear órgão de fiscalização e alterar os respetivos estatutos”*. Não se define nas SQ a composição do Conselho Fiscal, mesmo quando obrigatório, podendo os sócios optar por nomear um fiscal único ou um conselho fiscal colegial. Mas admite-se, no caso das SQ, que caso atinjam o supracitado volume de receitas igual ou superior a 2,000,000 USD, *“mas não ultrapassem o volume de faturação de 5,000,000 USD (cinco milhões de dólares norte americanos) podem nomear um auditor externo em alternativa ao órgão de fiscalização”* (nos termos do n.º 5 do artigo 71.º da NLSC e artigo 4.º do Decreto do Governo n.º 27/2017. A vantagem desta opção será que para nomear um auditor externo não necessita de alterar os respetivos estatutos,



porquanto este não é considerado um órgão interno permanente da sociedade.

Em conclusão, as SA serão sempre obrigadas a ter órgão de fiscalização, podendo este ser apenas um fiscal único ou um conselho fiscal colegial, se esta tiver “*volume de receitas igual ou superior a 5,000,000 USD*”.

Já nas SQ, regra geral, o órgão de fiscalização será facultativo. Sendo obrigatório apenas para as SQ que tenham volume de receitas igual ou superior a 2,000,000 USD. Se o volume de receitas for entre 2,000,000 USD e inferior a 5,000,000 USD, a SQ poderá ainda optar por nomear apenas um auditor externo. Se o volume de receitas for igual ou superior a 5,000,000 USD a SQ fica obrigada a órgão de fiscalização (fiscal único ou conselho fiscal) e alterar os respetivos estatutos.

### **Conclusão**

Do estudo que fizemos da estrutura social das SQ e SA é fácil de comprovar as duas asserções iniciais deste artigo. O objetivo de simplificação do regime das sociedades comerciais e a previsão de apenas dois tipos sociais vocacionados, um, para as pequenas e médias empresas e, outro, para as grandes empresas.

A revisão da estrutura social dos tipos sociais comerciais vai claramente no sentido da simplificação do regime das sociedades comerciais, não só reduzindo o número de órgão sociais obrigatórios como reduzindo igualmente o número mínimo de membros desses órgãos sociais. Verificamos que a regra, principalmente para as sociedades comerciais de menor dimensão, passa a ser da unipessoalidade dos órgãos sociais, exigindo-se órgão colegiais apenas para sociedades de maior dimensão económica.

Por outro lado, é fácil igualmente constatar que o regime das SQ está vocacionado para as pequenas e médias empresas, em particular as de base familiar, enquanto as SA estão vocacionadas para as grandes empresas, de base puramente capitalista.

Veja-se que nas SQ, por regra, apenas são obrigatórios o representante legal e o administrador único, cujas funções a lei admite sejam cumuladas pela mesma pessoa singular, desde que esta seja residente permanente em território timorense. A SQ parte assim de uma estrutura social minimalista, reduzindo os custos administrativos com os órgãos sociais, a fim de satisfazer as necessidades de pequenas empresas em início de atividade. Mas permite que o(s) sócio(s) vá tornando a sua estrutura social mais robusta, recorrendo a órgão sociais facultativos e/ou colegiais, assim que a respetiva empresa vá aumentando de dimensão e requerendo uma maior estrutura organizativa.

A SA prevê-se *ab initio* com uma estrutura social mais completa – com representante legal, administrador único e fiscal único obrigatórios – mas ainda assim com órgãos sociais unipessoais. A SA está assim pensada para empresas comerciais que requerem desde o início da sua atividade uma estrutura social mais completa, capaz de lidar com a complexidade da sua operação e com os mecanismos de fiscalização da respetiva atuação que garanta os direitos de acionistas, credores e Estado. Também aqui a lei vai impondo uma estrutura social mais completa à medida que a empresa comercial que esta detém vai aumentando de dimensão e peso económico.

#### **Bibliografia:**

ABREU, J. M. C. D. (2009). *Curso de Direito Comercial*. Coimbra: Almedina.

ALMEIDA, A. P. D. (2008). *Sociedades Comerciais e Valores Mobiliários*. Coimbra: Coimbra Editora.

## A EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE GOVERNO EM TIMOR-LESTE, DO TEXTO À PRÁTICA CONSTITUCIONAL

*Ricardo Sousa da Cunha*<sup>1\*</sup>

**Palavras-Chave:** (1) Constituição da República Democrática de Timor-Leste, (2) Sistema de Governo, (3) Semipresidencialismo, (4) Presidente da República, (5) poderes presidenciais.

### **Resumo:**

O sistema de governo semipresidencial adoptado na Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), em 2002, parte de uma matriz conhecida, mas apresenta várias especificidades próprias, fruto da originalidade da sua previsão constituinte e da singularidade das circunstâncias da sua realização. O texto constitucional tem tido uma evolução natural a partir da sua previsão original, na realização quotidiana de uma Constituição confrontada com vários desafios no difícil contexto de uma transição pós-conflito. A evolução futura do texto da Constituição, num período em que se encontra aberto prazo para uma revisão constitucional ordinária, depende das soluções encontradas pelos poderes separados num equilíbrio dinâmico que se vai permanentemente procurando.

### **1. Introdução**

---

<sup>1</sup> \* O autor é Doutor em Ciências Jurídico-Públicas pela Universidade do Minho, Mestre em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Master in International Law pela Faculdade de Direito da Universidade de Macau, Professor-Adjunto do IPCA, Ex-Professor-Visitante da UNTL, Assessor do SAJC da PRDTL (2013-2017).

O texto constitucional possui características de maior estabilidade quando comparado com a legislação ordinária que ofuscam o facto de ser também o fruto das opções contingentes de um processo constituinte dialógico. A maior perenidade da Constituição deriva também de uma das suas características essenciais, precisamente, a “elasticidade” principiológica que admite uma evolução permanente sem necessidade de permanente revisão. Em Timor-Leste, o mais recente “big-bang” constitucional permite confrontar mais facilmente a previsão constitucional com o que é a prática constitucional subsequente. Além disso, ordens jurídico-constitucionais jovens são mais abertas à influência internacional, de parceiros de desenvolvimento a vizinhos concorrentes, tanto quanto a um novo tecido social ainda em formação.

A evolução “real” do texto constitucional da CRDTL tem realizado a previsão constituinte num sentido nem sempre antecipado. Em especial, tem sido, repetidamente, questionada a distribuição de competências segundo o princípio da separação de poderes os poderes – algo que nem é de estranhar nos processos de transição democrática pós-conflito que procuram estabelecer os processos deliberatórios de uma nova realidade jurídico sócio-política. Apesar desta natural evolução jurídico-constitucional, são sempre preferíveis soluções actualizadas nos momentos de excepção, podendo os esforços unilaterais na interpretação corretiva da Constituição ter um efeito oposto ao pretendido no momento da revisão constitucional.

## **2. O Sistema de Governo Semipresidencial**

A CRDTL adopta um sistema de governo semipresidencial<sup>2</sup>, com a eleição universal e directa do Presidente da República e do Parlamento Nacional, perante os quais responde politicamente, em permanência, o Governo. O sistema de governo *semipresidencial* foi baptizado por DUVERGER

---

<sup>2</sup> Também o Tribunal de Recurso prefere a designação “semipresidencial” para caracterizar o sistema de governo da CRDTL. *Vide* Acórdão do Tribunal de Recurso, de 14 de Junho de 2010, no Proc. 24/CO/10/TR, 81.

com base na experiência da Constituição Francesa (Duverger, 1978). DUVERGER exige três elementos essenciais para um sistema de governo se poder caracterizar semipresidencial:

- a) PR eleito por sufrágio universal,
- b) PR com poderes consideráveis,
- c) PM e Governo com mandato dependente do parlamento.

É o sistema de governo previsto na CRDTL e parte da doutrina constitucional estabeleceu já como “padrão Constitucional Lusófono”<sup>3</sup>, considerando que é também o sistema de governo seguido em Portugal, Cabo Verde, entre outros<sup>4</sup>. As “influências cruzadas na Constituição timorense de 2002<sup>5</sup>, a origem do sistema semipresidencialista na organização do poder político parece ter obedecido a razões locais”<sup>6</sup>. Outros Autores apontam soluções mais ou menos exigentes. SARTORI refere-se a uma “estrutura dual da autoridade”<sup>7</sup>, pela qual o PR é independente do Parlamento, o PM e o seu governo são independentes do PR, mas dependentes do Parlamento e o PR é eleito, directa ou indirectamente. ELGIE basta-se com uma eleição popular do PR para um mandato limitado, que coexiste com um PM e um gabinete que são responsáveis perante o poder legislativo<sup>8</sup>. Esta solução menos exigente permite identificar 54 Estados semipresidenciais, incluindo a muito duvidosa inclusão entre o semipresidencialismo do sistema de governo da Constituição da Rússia. Uma classificação tão abrangente permite, segundo o mesmo Autor, ainda identificar dois subtipos de semipresidencialismo:

---

<sup>3</sup> Gomes Canotilho (1993): 607.

<sup>4</sup> Lobo, Marina e Neto, Octavio Amorim (2009): 1 e seguintes.

<sup>5</sup> Além da já citada influência da CRP é também referida a influência da Constituição Moçambicana de 1975, por via da presença em exílio de parte da liderança da FRETILIN neste país africano. *Vide* Smith, Anthony L. (2004).

<sup>6</sup> Bacelar Vasconcelos, Pedro e Sousa da Cunha, Ricardo (2009): 231 a 260.

<sup>7</sup> Sartori, Giovanni (1997):131 e seguintes.

<sup>8</sup> Elgie, Robert (2007): 1 e seguintes.

1. *premier-presidential* - PR não pode demitir o Governo (em vigor na Bulgária e em França)

2. *presidencial-parlamentar*, na qual o PR pode demitir o Governo (em vigor na Áustria)

O sistema de governo semipresidencial é, em Timor Leste, caracterizado por ELGIE e MOESTRUP como *premier-presidencial*, realçando os poderes especiais do executivo e a sua relação com o Presidente<sup>9</sup>, o que merecerá melhor balanço no final desta Parte. Segundo esta distinção, em Portugal, o sistema de governo semipresidencial tende a ser caracterizado como *presidencialista-parlamentarista*, pela limitação dos poderes presidenciais de direcção política, após revisão de 1982, nomeadamente na iniciativa de escolha do governo.

O traço essencial definidor do sistema de governo semipresidencial é a eleição universal e directa do Presidente da República e do Parlamento Nacional<sup>10</sup>. Os diferentes tipos de semipresidencialismo dependem no mais da avaliação feita em das relações estabelecidas pelos dois eixos de relações de dependência política entre PR e Governo; PR e PN, Governo e PN.

O Governo não tem, nos sistemas semipresidenciais, legitimidade democrática directa, mas apenas indirecta, pela dependência política de Parlamento (de cujos resultados eleitorais emana e perante o qual responde em permanência, entre as diferentes modalidades que se verão adiante, através da aprovação ou não recusa do programa de governo, sessões de perguntas, moções de censura ou de confiança) e do Presidente da República, que também controla politicamente a acção do Governo, na sua constituição e destituição e quotidianamente, entre outras formas, pelo exercício do direito de veto ou promulgação dos diplomas legais.

São diferentes as variações do sistema de Governo semipresidencial, em diferentes ordenamentos jurídicos-constitucionais, com opções de traços mais

---

<sup>9</sup> Elgie, Robert e Moestrup, Sophia (2007): 243.

<sup>10</sup> Reis Novais, Jorge (2007): 95.

presidenciais, de gabinete ou parlamentaristas<sup>11</sup>. Os poderes de direcção política do Presidente da República são mais ricos, por exemplo, em França, onde o PR pode presidir ao Conselho de Ministros e tem maior margem de manobra na escolha do Primeiro-Ministro e na Constituição do Governo, do que em Portugal ou em Timor-Leste, onde o PR se encontra mais estritamente vinculado aos resultados eleitorais na constituição do governo e onde não pode presidir ao Conselho de Ministros.

O sistema de governo semipresidencial poderia ser uma opção potencialmente “desestabilizadora” que, em Timor-Leste, foi criticada por “institucionalizar” uma liderança bicéfala alicerçada em rivalidades pré-existentes<sup>12</sup>. Mesmo que assim fosse, essa seria, no entanto, uma consequência que não poderia ser imputada à opção constituinte pelo sistema de governo, testado já noutras paragens e cujas virtudes no equilíbrio do sistema de governo e no controlo da acção executiva se revelaram decisivas na realização plena do princípio da separação de poderes. Aliás, o sistema de governo semipresidencial tem garantido maior sucesso em situações de transição democrática, como aconteceu em Timor-Leste ou em Portugal, que pode ser imputado ao seu potencial inclusivo, pelo qual diferentes maiorias da população encontram representação em qualquer um dos titulares dos órgãos

---

<sup>11</sup> Em Portugal, por exemplo, em especial após a revisão constitucional de 1982, revela-se a evolução de um sistema de governo que, apesar de não ser geneticamente puro, foi também tido, precisamente, por semipresidencialista [Duverger]. No entanto, a centralidade dos poderes presidenciais, que caracteriza o sistema de governo semipresidencial, parece ser na CRP mais a excepção do que a regra, uma vez que se privilegia o eixo parlamento-governo, facilitando a formação de governos de inspiração parlamentar, particularmente em momentos de maioria absoluta permitida pelo sistema eleitoral fundado no método de Hondt e em círculos eleitorais de lista. Assim, se limitam os poderes presidências de direcção política, nomeadamente na iniciativa de escolha do governo, revelando um sistema de governo dualista tido como “presidencialista-parlamentarista” [Gomes Canotilho/Vital Moreira (1991)]. Por outro lado, de há muito que se aponta o consenso difuso na Assembleia Constituinte que reclamava a eleição universal e directa do Presidente da República, que funcionaria, de igual forma, como factor de “racionalização” do (re)emergente parlamentarismo, justifica a sua caracterização como “parlamentarismo racionalizado” [Miranda, Jorge, e Pereira da Silva, Jorge (2006): 17].

<sup>12</sup> Shoesmith, Dennis (2003): 231 e seguintes.

de governo, considerando a formação de diferentes maiorias parlamentares e presidenciais<sup>13</sup>.

Este potencial inclusivo pode é dificultar rupturas democráticas promotoras de programas políticos socialmente reformistas, por envolver os diferentes poderes do Estado em qualquer decisão pública, mais ainda se conjugada com sistemas eleitorais que dificultem soluções de maioria parlamentares-governativas.

### **3. Da Constituição à Prática Constitucional**

Em vários pontos da recente história constitucional, a preferência constitutiva por um sistema semipresidencial de governo que favorece o eixo parlamentar parece ter sido questionada. Em 2018, são os poderes do Presidente na dissolução parlamentar que estão sendo discutidos em face de uma disposição constitucional que parece dar lugar a uma prática constitucional além do estrito elemento literal.

#### *3.1. O Procedimento Constituinte*

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste foi aprovada em 22 de Maio de 2002, como primeiro acto do mais novo Estado independente do novo milénio, em 20 de Maio de 2002. A sua história imediata não foi, no entanto, pacífica. Na preparação das estruturas do que viria a ser o Estado timorense independente e autónomo impunha-se a preparação do procedimento constituinte. BACELAR DE VASCONCELOS relata as duas opções que se confrontavam. Por um lado, aqueles que defendiam um “*procedimento constitucional directo*”, orientado pelo Conselho Nacional timorense segundo o modelo de “Convenção”, que serviu no procedimento constitucional Americano e que a União Europeia tentou replicar. Este modelo defendia a realização de um Referendo ou a própria eleição de uma Assembleia Constituinte para formalizar a sua aprovação. Por outro lado, defendia-se uma

---

<sup>13</sup> Sousa da Cunha, Ricardo (2010): 328 e ss..



opção constituinte dita “complexa” e “puramente conceptual” alicerçada em duas etapas eleitorais. Uma primeira eleição para uma Assembleia Constituinte que preparasse a redacção e aprovasse uma nova Constituição, seguida de eleições gerais, previsivelmente legislativas e presidenciais. A duração, com uma sobrecarga de actos eleitorais e potencial conflitualidade (entre actores políticos timorenses concorrentes, mas também entre estes e as organizações internacionais presentes no território) do segundo tipo de procedimento levavam BACELAR DE VASCONCELOS a preferir a primeira opção, que melhor garantiria as exigências de legitimação processual e legitimidade material, relacionando as opções constituintes com a “vinculação do texto a uma história, uma cultura e um universo linguístico peculiar”. Em particular pretendia-se promover um amplo debate nacional através do “programa de Educação Cívica”, auscultando as populações nos diferentes distritos timorenses. Entretanto, o decurso do tempo e o adiamento do “Programa para a Educação Cívica” levaram ao abandono desta opção, a dado momento pacífica entre os diferentes actores internacionais e locais, mas que ia perdendo adeptos, nomeadamente entre os membros do Conselho Nacional.

Assim, no final de 2000, foram iniciados os preparativos para a eleição da Assembleia Constituinte. Adoptou-se um sistema eleitoral misto, com um círculo plurinominal único para todo o território, com base proporcional, que elegeu 75 deputados, mais treze círculos uninominais, de acordo com os actuais distritos, de base maioritária e limitados aos aí residentes<sup>14</sup>. O quadro legislativo para as eleições foi definido pelo UNTAET/2001/REG/1. A

---

<sup>14</sup> Os resultados eleitorais para a Assembleia Constituinte lançaram dúvidas quanto à adequação do regime eleitoral, mas potencial opção pelo método d’Hondt nas eleições para a Assembleia Constituinte poderia ter como resultado ainda maior concentração.

Assembleia Constituinte foi assim composta por 88 membros<sup>15</sup>. A posição dominante da FRETILIN na Assembleia Constituinte foi igualmente relevante com o exercício da possibilidade aberta pelo art. 6.º do Regulamento da UNTAET regulador do acto eleitoral, que antecipava já a possível conversão da Assembleia Constituinte em Assembleia Legislativa ordinária, para fazer face a constrangimentos económicos existentes. Assim, pelo art. 167.º da CRDTL, a Assembleia Constituinte arrogou-se poderes de Assembleia Legislativa ordinária. Como previsto, seguiram-se as eleições presidenciais, nas quais foi eleito o primeiro Presidente da nova República Democrática de Timor-Leste.

### 3.2. O Sistema de Governo na CRDTL

O texto original da Constituição apresentava, conforme se constata dos trabalhos preparatórios, um pendor mais parlamentarista do que a prática constitucional veio reconhecer. Aliás, um projecto presidencialista atípico sem possibilidade de dissolução do PN, de autoria de JORGE MIRANDA, mas apresentado na assembleia Constituinte pelo PSD de Mário Carrascalão foi recusado, tendo sido apenas aproveitadas disposições avulsas, algumas delas de difícil compatibilização com o demais texto que, em larga medida, segue a original proposta da FRETILIN<sup>16</sup>. No projecto constitucional original da FRETILIN, o próprio Governo não detinha qualquer competência legislativa, tendo o art. 115.º, n.º 3 da Constituição sido introduzido por iniciativa do PSD.

JOSÉ CARLOS ADÃO dá conta de como, no respeitante ao Governo, as soluções encontradas correspondem, na sua maioria, àquelas apresentadas pela FRETILIN, apesar de a inclusão do artigo 110.º, *solicitação de voto de*

---

<sup>15</sup> Tendo os resultados eleitorais atribuído à FRETILIN 55 mandatos (57, 37%) e para os restantes partidos, respectivamente, Partido Democrático (PD) 7 (8.72%); Partido Social Democrata (PSD) 6 (8.18%); Associação Social-Democrata Timorense (ASDT) 6 (7.84%); União Democrática Timorense (UDT) 2 (2.36%); Partido Socialista do Timor (PST) 1 (1.78%). Os restantes partidos repartiram os mandatos de 13.76% da seguinte forma: Partido Democrata Cristão 2, Klibur Oan Timor Asuwain 2, Partido Nacionalista Timorense 2, Partido Democrata-Cristão de Timor 1, Partido do Povo de Timor 2, Partido Socialista de Timor 1, Partido Liberal 1, Independentes 1.

<sup>16</sup> Adão, José Carlos Guerreiro (2009): 123 e ss..

*confiança* e do artigo 111.º, *moções de censura*, ser atribuída ao projecto apresentado pelo PSD. Os artigos 112.º (*Demissão do Governo*) e 113.º (*Responsabilidade criminal dos membros do Governo*) foram apresentados pela FRETILIN e constam no seu projecto inicial, sendo realçado pelo Autor diferente construção, do art. 112.º, n.º 2 nos projectos do PSD e da FRETILIN<sup>17</sup>:

O Presidente da República Democrática de Timor-Leste ocupa o espaço tradicionalmente reservado ao PR nos sistemas de governo semipresidencial, com a natureza, nos termos do art. 67.º da Constituição de “*órgão de soberania*”<sup>18</sup>. Nos termos do art. 74.º da Constituição: “*1. O Presidente da República é o Chefe do Estado, símbolo e garante da independência nacional, da unidade do Estado e do regular funcionamento das instituições democráticas. 2. O Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas.*”.

O Presidente da República é, pois, um órgão de soberania muito peculiar, exercendo funções decisivas nos momentos mais decisivos da vida política da Comunidade, mas resguardado, protegido da luta política (e político-partidária) quotidiana, que é deixada aos partidos, em especial, representados no Parlamento Nacional e no Governo.

---

<sup>17</sup> “Projecto da FRETILIN: Artigo 89.º

2. O Presidente da República só pode demitir o Primeiro-Ministro nos casos previstos no número anterior e quando se mostre necessário para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas. Projecto do PSD: Artigo 144.º

3. O Presidente da República pode demitir o Governo quando tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições, ouvido o Conselho de Estado.” (Adão, José Carlos Guerreiro (2009): 193).

<sup>18</sup> O Presidente da República é o órgão de soberania, cuja acção é apoiada pela pessoa colectiva de direito público “Presidência da República”, nos termos da Lei n.º 3/2011, de 1 de Junho, alterada pela Lei No 1 /2014 de 29 de Janeiro (Lei Orgânica da Presidência da República). Apesar de não constar da reserva legislativa do Parlamento Nacional, a dignidade do cargo presidencial, a protecção da sua autonomia no quadro do princípio da separação de poderes aconselha que a orgânica da Presidência da República, mesmo que integrada na administração indirecta do Estado. Afastada está, assim, a previsão do art. 115.º, n.º 3 da Constituição.

Como na matriz básica do semipresidencial, o Presidente da República é eleito por sufrágio universal e directo e convive com um Parlamento também eleito por sufrágio universal e directo. Assim, nos termos do *art. 76.º*: “1. O Presidente da República é eleito por sufrágio universal, livre, directo, secreto e pessoal. 2. A eleição do Presidente da República faz-se pelo sistema de maioria dos votos validamente expressos, excluídos os votos em branco. 3. Se nenhum dos candidatos obtiver mais de metade dos votos, proceder-se-á a segunda volta, no trigésimo dia subsequente ao da primeira votação. 4. À segunda volta concorrerão apenas os dois candidatos mais votados que não tenham retirado a candidatura.”. São bastante restritivos os requisitos previstos no *art. 75.º* da Constituição para a elegibilidade do PR apenas podem ser candidatos a Presidente da República os cidadãos a) com cidadania timorense originária; b) com idade igual ou superior a 35 anos; c) Estejam no pleno uso das suas capacidades; d) Tenham sido propostos por um mínimo de cinco mil cidadãos eleitores.

A posição constitucional do PR no controlo da acção dos demais órgãos de soberania é temperada pela previsão muito especial da responsabilidade criminal do Presidente pelo exercício e fora do exercício das suas funções no *art. 79.º* da CRDTL. A regra do *art. 79.º*, n.º 1 da CRDTL estabelece que “o Presidente da República goza de imunidade no exercício das suas funções”. No entanto, nos termos do n.º 2, estabelece-se que o Presidente da República responde perante o Supremo Tribunal de Justiça por “*crimes praticados no exercício das suas funções e pela violação clara e grave das suas obrigações constitucionais*”, quer “*pelos crimes estranhos ao exercício das suas funções*”. A condenação do PR determina, nos termos ainda do *art. 79.º*, n.º 5 e 6 respectivamente, a sua destituição do cargo e a impossibilidade de reeleição, sendo que nos crimes estranhos ao exercício das suas funções verifica-se a destituição do cargo apenas em caso de condenação em pena de prisão efectiva. A iniciativa do processo cabe ao Parlamento Nacional, mediante proposta de um quinto e deliberação aprovada por maioria de dois terços de todos os Deputados. O regime assim previsto, ao consagrar a possibilidade de destituição do PR, para lá dos “*crimes no exercício das suas funções*” por

“*violação clara e grave das suas obrigações constitucionais*”, segundo iniciativa do Parlamento, aproxima-se do regime de *impeachment* típico de regimes presidencialistas, de forma bem diferente do previsto na generalidade dos sistemas de governo semipresidencialista. O regime actual de efectivação da responsabilidade do Presidente da República procede, pois, a um “reequilíbrio”<sup>19</sup> dos poderes separados na Constituição que pode, no entanto, revelar-se contrário aos interesses de estabilidade e normal funcionamento das instituições democráticas, por misturar o controlo jurídico, do Tribunal de Recurso, e político, pela iniciativa do Parlamento Nacional, que deixa este sistema de efectivação da Responsabilidade presidencial nas mãos de maiorias partidárias contingentes, mais do que defendendo a constitucionalidade da sua actuação, e, assim, potencialmente arrastando o Chefe de Estado para a luta política quotidiana, mais do que protegendo-o como neutral “decisor da excepção”. Esta seria mais uma das peculiaridades do sistema de Governo Timorense a merecer renovada atenção constituinte.

### *3.3. Poderes do Presidente da República*

As especificidades dos poderes do PR colocam o semipresidencialismo timorense numa posição particular entre as diferentes variantes dos sistemas de Governo semipresidencial.

O Presidente da República Democrática de Timor-Leste não é um Presidente executivo, como nos sistemas de governo presidencialista, nem um Presidente com os poderes limitados à representação externa do Estado ou protocolares, como a figura da “Rainha de Inglaterra”, nos sistemas de Governo parlamentares. O PRDTL tem poderes próprios de conformação política, que o Tribunal de Recurso, na sua jurisprudência constitucional, até caracteriza de “*poderes de ‘ingerência’ na área executiva, tendo mesmo alguns poderes próprios do executivo em exclusividade*”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Bacelar Vasconcelos, Pedro, e Sousa da Cunha, Ricardo (2009): 248.

<sup>20</sup> Tribunal de Recurso, Acórdão de 14 de Junho de 2010, Proc. 24/CO/ /10/TR, página 81.

A condução política dos destinos do Estado compete, em especial, ao Governo, nos termos do art. 103.º da Constituição, que é também o órgão superior da Administração Pública, pela qual é exercida o essencial da função executiva. Da mesma forma, é o Governo e o PN que exercem a função legislativa dos termos do art. 95.º e do art. 115.º, n.º 3, ambos da Constituição. O Presidente não exerce, em sentido estrito poderes executivos ou legislativos. No entanto, o *princípio da separação de poderes* impõe as intrincadas relações de interdependência entre os órgãos de soberania, que colocam o PR no centro do exercício de funções políticas e legislativa.

Além do disposto no art. 74.º da Constituição na definição do papel do Presidente da República como “Chefe do Estado” e “Comandante Supremo das Forças Armadas”, a Constituição distingue os poderes do Presidente da República. Expressamente, refere-se:

- a) no art. 85.º, aos “Poderes Próprios” do PR,
- b) no art. 86.º aos “Poderes quanto a outros órgãos” e
- c) no art. 87.º ainda se estabelecem as suas “Competências nas relações internacionais”.

Esta organização dos poderes do Presidente não é clara, uma vez que junta “poderes próprios” e “poderes quanto a outros órgãos” nos diferentes artigos da Constituição. Na previsão dos “poderes próprios” do PR incluem-se poderes que são “quanto a outros órgãos”, como o “nomear e empossar o Primeiro-Ministro (...)” (art. 85.º d)), e os “poderes quanto a outros órgãos”, não deixam de ser “poderes próprios” do Presidente da República.

Mais interessante, no entanto, é organizar os poderes do Presidente da República segundo a sua natureza de forma a doutrinal e pedagogicamente melhor caracterizar a figura do Presidente da República. Os 1) *poderes de conformação política* podem dividir-se em 1.1) *poderes executivos*, segundo a caracterização do Tribunal de Recurso, referindo-se aos poderes em exclusivo atribuídos pela Constituição ao PR para a condução política dos destinos do Estado, dos 1.2) *poderes de controlo* da actuação dos demais órgãos de

soberania, em especial, do Governo e do Parlamento Nacional. Ambos se distinguem dos 2) *poderes de exteriorização política*, que se concretiza em diferentes dimensões, nomeadamente na possibilidade de dirigir mensagens ao povo e ao Parlamento Nacional, nos termos do art. 85.º e) da CRDTL. Mesmo a exteriorização política tem consequências de conformação política, os poderes de controlo incluem poderes executivos, entre outras confusões conceptuais.

O equilíbrio do sistema de governo depende de vários eixos de relações recíprocas, nem sempre bem resolvidos na previsão textual ou na prática na realização Constituição. Um dos exemplos desse equilíbrio de poder, que ainda não mereceu essa atenção da prática constitucional, prende-se com o obscuro regime da superação parlamentar do veto presidencial, previsto no art. 88.º da Constituição, cujo n.º 3 exige a maioria absoluta dos votos dos Deputados em efectividade de funções, enquanto o n.º 4 exige uma maioria qualificada de dois terços para a confirmação das matérias previstas no art. 95.º da Constituição. Ora, este art. 95.º é o único que se refere à competência legislativa do Parlamento Nacional, mas não pode ser interpretado como sujeitando toda a competência legislativa do PN a uma confirmação por dois terços dos deputados na superação do veto presidencial, uma vez que esta seria uma solução desequilibrada do sistema de governo semipresidencial, mais ainda na sua dimensão parlamentarista-presidencialista. Este seria um excesso presidencialista que o legislador constituinte não quis certamente e que não é compatível com a caracterização parlamentar-presidencial do sistema de governo, não se verificando em outros ordenamentos jurídicos comparados<sup>21</sup>. Sem prejuízo da necessidade de um melhor esclarecimento das matérias sujeitas a cada uma das maiorias na superação parlamentar do

---

<sup>21</sup> No regime semipresidencial da Constituição da República Portuguesa, nos termos do art. 136.º, n.º 3, carecem de ser confirmados por maioria de dois terços, desde que superior à maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções, os “decretos que revistam a forma de lei orgânica, bem como dos que respeitem às seguintes matérias: a) Relações externas; b) Limites entre o sector público, o sector privado e o sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; c) Regulamentação dos actos eleitorais previstos na Constituição, que não revista a forma de lei orgânica.”.

veto presidencialista, considerando a amplitude da previsão que consta do art. 95.º, excluídas estão aquelas matérias que aí não se encontram previstas como a criação de impostos, prevista no art. 144.º, n.º 2 da Constituição, ou a aprovação do Orçamento Geral do Estado, previsto no art. 145.º.

Os poderes do PR na condução política dos destinos do Estado são especialmente relevantes nos momentos mais decisivos para a sobrevivência do Estado. São exemplos paradigmáticos os poderes *executivos* que lhe estão conferidos na “*declaração de guerra*” e “*do Estado de sítio*”, nos termos do art. 85.º g) e h) da CRDTL. Ainda que condicionados à audição prévia de outros órgãos (que não só órgãos de soberania), a decisão final compete ao PR, colocando-o no centro da condução política do Estado em momentos de grave crise institucional e que afectem o regular funcionamento das instituições democráticas.

É a Constituição que regula as modalidades da sua própria suspensão, atribuindo um papel decisivo ao PR. A declaração do estado de sítio e do estado de emergência é competência do Presidente da República, ouvidos o Conselho de Estado e o Conselho Superior de Defesa e Segurança (CSDS) e mediante autorização do Parlamento Nacional, nos termos do art. 85.º, alínea g), da Constituição. A decisão do PR segue a forma de Decreto Presidencial, ao passo que a autorização parlamentar segue a forma de Lei, nos termos do art. 120.º do Regimento do Parlamento Nacional, segundo um processo legislativo especial. Coube ao Parlamento Nacional aprovar a Lei que regula o regime do estado de sítio e do estado de emergência, pela Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro, nos termos do art. 95.º, n.º 2, alínea n), da Constituição, por ocasião da primeira declaração de estado de sítio, na sequência do atentado ao Presidente da República Ramos-Horta e ao Primeiro-Ministro Xanana Gusmão.

#### **4. A prática constitucional do sistema de governo semipresidencial timorense**



O sistema de governo semipresidencial tem evoluído face à sua formulação original, com interessantes casos de estudo. À partida, o sistema de governo semipresidencial timorense evidencia potencialidades de inclusão da diferença feita alteridade nos procedimentos públicos de decisão política, assim, mais “sensíveis” à inclusão da diferença, especialmente sensíveis em processos de transição democrática pós-conflito<sup>22</sup>, uma vez que permite o reconhecimento ao funcionamento do sistema de governo por diferentes instâncias de participação, sempre mais “sensíveis” à inclusão minoritária do que aquelas dependentes apenas da formação de uma única maioria e temperam potenciais excessos maioritários. A dupla responsabilização do Governo, face ao Parlamento Nacional e ao Presidente da República, enuncia com mais clareza os limites dos potenciais excessos executivos maioritários da *autonomia do governo*. Ainda que este controlo democrático caiba também ao parlamento Nacional como órgão democrático representativo, por excelência, a verdade é que, o controlo dos supracitados potenciais excessos de *maiorização* não pode ser, exclusivamente, entregue à maioria parlamentar que suporta o Governo - menos ainda em situações de maioria parlamentar de um partido ou coligação. Neste equilíbrio interdependente os poderes do Presidente da República permitem-se, pois, corrigir eventuais derivas maioritárias. O exercício suprapartidário dos poderes do Presidente da República, no sentido de assegurar o “regular funcionamento das instituições democráticas” (art. 74.º CRDTL), tenderá a permitir uma mais perfeita participação nos processos públicos de decisão, nomeadamente, no exercício dos poderes constitucionais de *controlo* que lhe estão conferidos, por exemplo, através da figura do veto presidencial. No mesmo sentido aponta a responsabilidade do Parlamento Nacional perante o Presidente, controlo exercido por via da figura da dissolução do Parlamento (art. 86.º f) da CRDTL), não se podendo, ainda, diminuir os *poderes de direcção política* (mitigados, é verdade, uma vez que a direcção política cabe em primeira instância ao Governo), nomeadamente através dos *poderes de exteriorização política*.

---

<sup>22</sup> Sousa da Cunha, Ricardo (2010): 328 e ss.

Desta especial posição solitária do Presidente da República é a de que a interpretação constitucional nunca é “neutra”, menos ainda o é a interpretação do Presidente da República. Esta é uma posição reminescente dos “poderes prerrogativos” que John Locke atribuía ao Chefe de Estado, comprometida pelo exercício dos seus poderes constitucionais, que marca profundamente a “interpretação estratégica” do semipresidencialismo timorense. Naturalmente, nenhuma destas interpretações é neutra, enquadrada que está pelo exercício das funções constitucionais do PR, colocando-se qualquer esforço argumentativo entre os tópicos comprometidos referidos, imposto neste espaço aberto à interpretação constitucional. Independentemente da solução preferida, nos momentos em que se afasta do espaço constitucional “vinculado”, a figura do PR presente na CRDTL, assim como no sistema de governo semipresidencial em diversos espaços da lusofonia, revela a solidão da decisão Presidencial, cuja posição como “decisor da excepção” aponta para uma dimensão inescapável do Chefe de Estado soberano que o aproxima da versão democrática do “soberano decisor da excepção” constitucional (CARL SCHMITT). Nos casos aqui relatados, a intervenção na defesa articulada do “regular funcionamento” de “instituições democráticas” pode implicar um juízo de prognose, entre os dois termos da equação, constitucionalmente atribuído ao Presidente da República, como único órgão de soberania unipessoal, legitimado por sufrágio universal e directo.

A particular configuração do sistema de governo tem sido testada pela particularidade dos desafios que lhe têm sido colocadas, como pela específica configuração positiva constitucional e até pelas idiossincrasias dos seus titulares.

O sistema de governo que procurava acomodar, em 2002, o partido FRETILIN no Governo e o líder carismático Xanana Gusmão na Presidência da República entrou em crise em 2006, com o escalar de uma crise dentro das forças de segurança para uma mais grave crise social. Na ocasião questionava-se os poderes do Presidente da República na demissão do Governo e na dissolução do Parlamento Nacional. Apesar da equívoca

formulação do art. 112.º n.º 1 e n.º 2, fruto da referida origem nos trabalhos preparatórios da CRDTL, os requisitos de demissão do Primeiro-Ministro, no n.º 2, não podem ser mais estritos do que aqueles exigidos para a demissão do Governo, no n.º 1, pelo que a insistência presidencial na apresentação do pedido de demissão do Primeiro-Ministro terá tido razões meramente políticas. A natureza taxativa dos requisitos para a dissolução do Parlamento Nacional, no art. 86.º f) da CRDTL já aponta noutra sentido relativamente à possibilidade de dissolver o PN e convocar novas eleições legislativas. Em qualquer caso, o Presidente Xanana Gusmão, na ocasião, por razões, certamente, que não são estritamente jurídico-constitucionais, exerceu considerável contenção na leitura dos poderes presidenciais não os estendendo sequer ao limite da previsão constitucional.

Logo em 2007, os poderes do Presidente da República voltaram a ser colocados em causa na nomeação do Primeiro-Ministro indigitado pelo “partido mais votado” e pela “aliança de partidos com maioria parlamentar”, que na ocasião não coincidem – nas eleições legislativas de 2007, a FRETILIN foi o partido mais votado, enquanto a aliança com maioria parlamentar, que congregava todos os demais partidos com assento parlamentar, se juntou e indigitou Xanana Gusmão. Ao Presidente da República Ramos-Horta colocava-se a questão de saber da absoluta alternatividade ou da prioridade na ordem constitucional da previsão entre “partido mais votado ou aliança com maioria parlamentar” (art. 106.º, n.º 1), dificultada pela divergência literal do art. 85.º d) que apenas se refere a “partido ou aliança com maioria parlamentar”. O Presidente Ramos-Horta procedeu a uma leitura maximalista dos seus poderes, lendo a absoluta alternatividade da previsão do art. 85.º d) e do art. 106.º, n.º 1, ambos da Constituição, tendo optado por nomear o Primeiro-Ministro indigitado pela aliança de partidos mais votados, em sentido divergente daquele que, em sistema de Governo comparável, na Constituição da República Portuguesa, fez o Presidente Cavaco Silva em 2015, e, em larga medida, em sentido divergente da leitura do Presidente Francisco Guterres Lú-Olo em 2018.

Exemplo de actuação institucional actualizada foi a actuação dos órgãos de soberania na solução da crise de 2008, em que o estado de sítio foi, pela primeira vez, declarado sem que houvesse Lei que cumprisse a previsão constitucional do art. 25.º, relativamente aos estados de excepção constitucional. Não se encontrava em vigor a Lei n.º 3/2008, de Fevereiro, aquando dos atentados do dia 11 de Fevereiro de 2008, contra o Presidente da República e o Primeiro-Ministro, pelo que coube à Lei n.º 1/2008, de 11 de Fevereiro, autorizar o PR a declarar o estado de sítio, o que aconteceu pelo Decreto do PR n.º 43/ 008, de 11 de Fevereiro (do PR interino, no caso o Presidente do PN, em exercício, considerando a impossibilidade física do Presidente da República Horta, ferido nos eventos desse dia e da ausência do Presidente do Parlamento)<sup>23</sup>.

O exercício dos poderes presidenciais de nomeação de outros órgãos, do CEMGFA, em 2016, e do Presidente do Tribunal de Recurso e do Procurador-Geral da República, em 2017, na falta de adequada previsão constitucional, suscitaram vários equívocos na relação entre os órgãos de soberania, com a impugnação, sem sucesso, por parte do PM de actos do Presidente da República, ameaças públicas de exercício da responsabilidade do Presidente da República pelo exercício das suas funções e Resoluções do PN sobre as modalidades de exercício dos poderes do PR<sup>24</sup>.

Em 2017 e 2018, os limites dos poderes presidenciais foram questionados de forma inovadora contrariando os anteriores precedentes: o Presidente da República nomeou o Primeiro-Ministro indigitado pelo partido minoritário, o que aconteceu pela primeira vez contrariamente à solução dada em 2007, e recusou-se a controlar a acção do Governo, em especial do Primeiro-Ministro, nos termos do art. 106.º, n.º 1 da Constituição, contrariando

---

<sup>23</sup> AAVV (2011): 103.

<sup>24</sup> Resolução do Parlamento Nacional n.º 8/2017, de 17 de Maio, Recusa de Ratificação da Nomeação do Dr. Deolindo dos Santos para o Cargo de Presidente do Tribunal de Recurso, e Resolução do Parlamento Nacional n.º 9/2017, de 17 de Maio, Pedido de Exoneração Imediata do Procurador-Geral da República, Dr. José da Costa Ximenes, por não Reunir Condições Objetivas para a Nomeação para o Cargo.

a solução da crise de 2006, preferindo a dissolução parlamentar, já em Janeiro de 2018, logo que se esgotou o prazo de seis meses previsto no art. 100.º da CRDTL, apesar de existir uma maioria parlamentar disposta a Governar, que foi confirmada nas eleições de Maio de 2018. Apesar de nenhuma das condições previstas no art. 85.º f) da Constituição se encontrar cumprida, o Presidente da República preferiu uma leitura extensiva dos poderes presidenciais que ultrapassa os obstáculos levantados pela taxatividade constitucional, em termos que a muito exígua fundamentação do Decreto do Presidente da República n.º 5/2018, de 26 de Janeiro, não permite plenamente aquilatar, mas que não encontra qualquer indício literal no texto da Constituição que permita construir um catálogo exemplificativo de todos ou de alguns dos requisitos formais, temporais e materiais de dissolução parlamentar pelo Presidente da República.

## **5. Conclusão**

Estas “crises” na interpretação dos poderes presidenciais parecem, tal como foi a opção por este sistema de Governo, mais o resultado das especificidades locais do que o resultado dos riscos apontados ao sistema de governo semipresidencial de lideranças bicéfalas que potenciariam o conflito entre Presidente da República e Governo. Mais do que questionar a opção por um sistema de Governo semipresidencial, importa aproveitar todas as suas virtualidades inclusivas, potenciando uma correcta positivação constitucional, que ainda carece de aperfeiçoamento. Por esta razão, mais do que repensar a opção constituinte pelo sistema de governo semipresidencial parece justificar-se reequacionar a sua configuração actual, em particular clarificando a previsão e alcance dos poderes presidenciais e as suas consequências.

Importa clarificar, constitucionalmente, como se viu, os termos de demissão do Governo e de dissolução do PN. A formulação constitucional literal é, em ambos os casos, infeliz, equívoca e até contraditórios em alguns casos, merecendo renovada atenção. Da mesma forma, a limitação dos casos de dissolução do PN habilita uma interpretação que imponha ao PR o ónus de

demissão do Governo e conseqüente impossibilidade de formação do Governo para admitir a dissolução parlamentar, em sentido claramente contrário aos interesses da estabilidade e do regular funcionamento das instituições democráticas. Impõe certamente sempre a fundamentação da decisão, em termos que o Decreto do Presidente da República n.º 5/2018, de 26 de Janeiro, não permite plenamente aquilatar. Ora, a inimpugnabilidade judicial dos actos políticos do Presidente da República, como defendeu o Tribunal de Recurso, aumenta ainda mais o potencial para arrastar o exercício dos poderes presidenciais para o palco quotidiano das opções político-partidárias, não resguardando a figura do Chefe de Estado como procura a formulação tradicional do sistema de Governo semipresidencial. Em particular, abre-se a discussão sobre os mecanismos de garantia da responsabilidade política do Presidente da República, noutros ordenamentos jurídicos deixada à consideração do próprio Presidente, no regime da CRDTL reforçado pelo regime do art. 79.º para a efectivação da responsabilidade presidencial.

Na defesa da independência da função jurisdicional, garantida pelo art. 118.º e ss. da Constituição, há que esclarecer, constitucional e legalmente, as modalidades de intervenção de cada um dos titulares dos órgãos de soberania no exercício dos poderes constitucionais, como, por exemplo, do Presidente do Tribunal de Recurso e do Procurador Geral da República, bem como disciplinar o processo constitucional. O mesmo se passa quanto ao regime de nomeação das chefias militares, em especial, das suas lideranças e aplicação da previsão legal já em vigor. A eliminação ou reconfiguração do equívoco regime de efectivação de responsabilidade do Presidente da República, no art. 79.º da Constituição, diminuiria consideravelmente o potencial de conflito do exercício destas competências perante estas omissões constitucionais e legais.

O risco é que, enquanto tal intervenção constituinte não tome lugar, os equívocos na interpretação dos poderes presidenciais tenham conseqüências irreparáveis para o sistema de Governo semipresidencial ou para os seus intérpretes. Em particular, a *maximalização unilateral* dos poderes presidenciais

pode ter um efeito contraproducente, como já se viu noutros espaços jurídico-políticos comparados. Uma leitura dos poderes presidências além do texto constitucional isolada, nomeadamente em momentos de excepção, pode ter como efeito não previsto uma opção constituinte diversa no momento de revisão constitucional<sup>25</sup>. É fundamental procurar, na economia interna da Constituição da RDTL, as soluções mais equilibradas para o seu funcionamento óptimo, em especial, esclarecendo algumas das questões menos claras, até, em termos de formulação literal<sup>26</sup>. No entanto, é no espaço de conformação política que as questões de maior melindre se podem colocar, como seja na dupla dependência do Governo perante o Presidente da República e o Parlamento no art. 107.º da Constituição, aliás, como sucedeu em Portugal com a revisão constitucional de 1982.

Nem é difícil compreender que esta seja a reacção dos partidos com assento parlamentar, únicos titulares do poder de revisão constitucional, na reacção ao “convite” da leitura maximalista dos poderes de um Presidente que não a pode vetar, apesar de na CRDTL subsistir também o recurso, indesejável, à figura da responsabilização do Presidente da República por violação das suas obrigações constitucionais, prevista no art. 87.º da Constituição. No mesmo sentido também aponta a recusa do Tribunal de Recurso em conhecer os pedidos de impugnação dos actos do Presidente da República, que deixa aos demais actores do sistema de governo semipresidencial pouca margem de manobra na relação com o Presidente da República. A admitir-se a insindicabilidade de todas as decisões do Presidente

---

<sup>25</sup> Assim aconteceu na revisão constitucional da CRP de 1982 em que os partidos com assento constitucional limitaram os poderes presidenciais depois da leitura maximalista do Presidente Ramalho Eanes com a normação dos “Governos de iniciativa presidencial”. Sobre a, mais recente, reacção, em especial, jurisprudencial e do congresso, à leitura maximalista dos poderes do Presidente dos EUA, no período pós 11 de Setembro, durante o qual uma série de ordens executivas pretenderam determinar unilateralmente a prevenção e repressão do terrorismo *vide* Jack Landman Goldsmith (2007).

<sup>26</sup> Sobre os equívocos suscitados a propósito da possibilidade de demissão do Primeiro-Ministro e do Governo, nos termos do art. 112.º, n.º 1 e n.º 2 da CRDTL, pelo uso da conjunção disjuntiva “ou”, *vide* Ricardo Sousa da Cunha (2009): 99 e ss..

da República<sup>27</sup>, e na falta de outro caminho, os titulares do poder de revisão constitucional sempre terão este último recurso ao seu dispor. Entre as possibilidades aqui discutidas para o reequilíbrio do sistema de governo semipresidencial, compreende-se, pois, a leitura cautelosa dos poderes do Presidente da República, na maioria dos casos referidos, apesar dos riscos abertos recentemente, cujos plenos desenvolvimentos se encontram ainda pendentes.

#### **Bibliografia citada:**

AAVV, (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: CII-DH, Universidade do Minho, página 103.

Adão, José Carlos Guerreiro, (2009). *A Formação da Constituição de Timor-Leste*, Dissertação apresentada para a obtenção do Grau de Mestre em Ciência Política - Programa de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais-Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

Bacelar Gouveia, Jorge, (2007). *A Dissolução da Assembleia da República – Uma nova perspectiva da dogmática do Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, página 141 e ss..

Bacelar Vasconcelos, Pedro, e, Sousa da Cunha, Ricardo, (2009). “Semipresidencialismo em Timor: Um Equilíbrio Institucional Dinâmico Num Contexto Crítico” in Marina Lobo e Octavio Amorim Neto, *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, 1. ed. Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, página 231 a 260.

---

<sup>27</sup> O Tribunal de Recurso recusou no Acórdão n.º 04/CONST/2018/TR, de 24 de Abril de 2018, conhecer da constitucionalidade deste Decreto do Presidente da República n.º 05/2018, de 26 de Janeiro, por se tratar de um “acto político” seguindo a jurisprudência já estabelecida no Acórdão n.º 1/Recurso Contencioso/Cível/2016/TR, de 2 de Março de 2016. Apesar de este aresto merecer melhor atenção, pode-se adiantar que a natureza política do acto mereceria maior indagação considerando a lição de Miranda, Jorge (2017): 196 e ss., máxime páginas 200 e ss., desenvolvida por Bacelar Gouveia, Jorge (2007): 141 e ss..



Duverger, Maurice (1978). *Échec au Roi*. Paris: Albin Michel.

Elgie, Robert (2007). “What is semi-presidencialism and where is it found”, in Robert Elgie e Sophia Moestrup [Coord.], *Semi-presidencialism outside Europe, a comparative study*. Nova Iorque, Londres: Routledge, página 1 e seguintes.

Goldsmith, Jack Landman (2007). *The Terror Presidency: Law and Judgement Inside the Bush Administration*. Nova Iorque: W.W. Norton & Company.

Gomes Canotilho, J. J., e, Moreira, Vital (1991). *Os poderes do Presidente da República*. Coimbra: Coimbra Editora.

Gomes Canotilho, J.J., *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina.

Lobo, Marina, e Neto, Octavio Amorim (2009). *O Semipresidencialismo Nos Países de Língua Portuguesa*, 1. ed.. Lisboa: Instituto Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Miranda, Jorge, e Pereira da Silva, Jorge (2006) *Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: Principia.

Miranda, Jorge, (2017) *Fiscalização da Constitucionalidade*. Coimbra. Almedina.

Reis Novais, Jorge (2007) “Semipresidencialismo – Teoria do sistema de governo semipresidencialista”, Vol. I. Coimbra: Almedina.

Robert Elgie e Sophia Moestrup [Coord.] (2007). *Semi-presidencialism outside Europe, a comparative study*. Nova Iorque, Londres: Routledge.

Sartori, Giovanni (2007). *Comparative Constitutional Engineering*. London: Macmillan Press.

Shoesmith, Dennis, (March/April 2003). *Timor-Leste - Divided Leadership in a Semi-Presidential System, Asian Survey*, Vol. XLIII, n.º 2, página 231 e seguintes.

Sousa da Cunha, Ricardo (2010). “A Alteridade na prática Constitucional Timorense” in Michael Leach, Nuno Canas Mendes, Antero B. da Silva, Alarico da Costa Ximenes e Bob Boughton, Hawthorn *Hatene kona ba/ Compreender/ Understanding/ Mengerti Timor-Leste*, Swinburne Press, página 328 e ss..

Sousa da Cunha, Ricardo (2009). “A Prática Constitucional do Semi-presidencialismo Timorense na nomeação Presidencial do Primeiro-Ministro” in *Mais Votado Versus Aliança Para Uma Maioria Parlamentar: Interpretasaun Konstituisaun e*

*Interesses Políticos ba Formasaun IV Governo Konstitusional, Agosto 2007”, Júlio Tomas Pinto (Org.), Díli, páginas 99 e ss..*

## REFLEXÃO SOBRE O NOVO REGIME CONTRIBUTIVO DA SEGURANÇA SOCIAL EM TIMOR-LESTE

*Elisa Pereira*<sup>1</sup> \*

Em 14 de Novembro de 2016 foi criado em Timor-Leste o Regime Contributivo de Segurança Social através da aprovação da Lei n.º 12/2016, de 14 de Novembro, que entrou em vigor em 1 de Agosto de 2017 conjuntamente com a regulamentação do regime de prestações e da obrigação contributiva aprovado pelo Decreto-Lei n.º 20/2017, de 24 de Maio.

A criação do regime geral de segurança social veio substituir o regime transitório aprovado pela anterior Lei n.º 6/2012, de 29 de Fevereiro e concretizar aquilo que já se encontrava consagrado no artigo 56º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, ou seja, a ideia de que todos os cidadãos têm direito à segurança social e à assistência social, incumbindo ao Estado promover a organização de um sistema de segurança social.

A escolha do modo de financiamento da Segurança Social recaiu sobre o modelo de repartição, com a possibilidade de criação de sistemas complementares no futuro, geridos em regime de repartição ou capitalização. Na prática, o regime de repartição, caracteriza-se por “estabelecer um

---

1 \* A autora é licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2002) e detentora de uma Pós-Graduação em Direito Comercial pela Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa (2007). Presentemente, é Sócia local no escritório da Abreu e C&C Advogados – Timor-Leste. É Co-Autora do capítulo referente a Portugal "Media, Advertising, & Entertainment Law Throughout the World" (Portugal), Multilaw, Editor-in-Chief - Andrew B. Ulmer, Frost Brown Todd LLC, 2013 e do capítulo referente a Portugal no livro "International Intellectual Property Law Basics", Consulegis – International Network of law Firms, 2008. Participou como oradora no Workshop sobre o Regime Jurídico da Segurança Social em Timor-Leste; Rotary Club of Díli; 26 de Setembro de 2017 e em Seminário sobre "Product Placement" em 31 de Março de 2010.

contrato entre gerações presentes e futuras, isto é, recorre às contribuições dos trabalhadores no activo para financiar as pensões dos reformados. Os trabalhadores do presente esperam, na altura da reforma, que as suas pensões sejam financiadas pelas contribuições dos novos trabalhadores então no activo, formando assim uma relação intergeracional assente num clima de solidariedade. Esta solidariedade apresenta-se como a grande vantagem do sistema de repartição, permitindo combater mais facilmente as desigualdades económico-sociais presentes nas sociedades.” (Azevedo, 2014: 3).

A opção face a este modelo de repartição teria sido a criação de um regime de capitalização, no qual se estabelece uma relação individual entre as contribuições e os benefícios auferidos. As contribuições são acumuladas ao longo da vida activa do trabalhador e investidas em fundos de pensões públicos ou privados que são capitalizados ao longo do tempo e que pagarão as pensões no futuro.

Segundo este modelo não existiriam taxas contributivas para os empregadores, cabendo unicamente ao trabalhador poupar individualmente ao longo da sua vida, tendo o Estado unicamente que garantir as condições básicas de vida e regulamentar e fiscalizar os fundos de investimento.

Contudo, este regime é baseado no interesse individual e ignora completamente a componente de solidariedade que terá sido um dos principais princípios que estiveram na génese da criação desta Lei em Timor-Leste.

Conforme já dispunha o preâmbulo da Lei n.º 6/2012, o sistema de Segurança Social é um modelo de sistema único, gerido numa lógica de repartição, assente na solidariedade intergeracional (os ativos financiam as prestações dos que estão impossibilitados de trabalhar) e intergeracional (as pensões são financiadas pelas contribuições dos ativos) e assenta nos princípios da responsabilidade pública, da igualdade, da equidade, dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da diferenciação positiva, do autofinanciamento, da contributividade, da coesão intergeracional, da adequação seletiva, da informação e da garantia judiciária.

Acresce que, sendo Timor-Leste um jovem país, com uma base contributiva bastante reduzida e com uma elevada taxa de desemprego, dificilmente seria exequível um sistema de Segurança Social assente num modelo que não fosse o da repartição, no qual é indispensável a contribuição da entidade empregadora, enquanto garantia-base do funcionamento de um sistema público universal e solidário, e em que a criação das condições necessárias à efectivação, organização e coordenação do sistema de Segurança Social é um dever do Estado.

Conforme referido no preambulo da Lei n.º 12/2016 a criação do regime de Segurança Social constitui sem dúvida um marco na história de Timor-Leste, um indicativo da evolução do seu Estado Social e a reafirmação dos princípios de solidariedade, igualdade e prossecução da melhoria do bem-estar dos seus cidadãos.

A Lei aplica-se obrigatoriamente a todos os trabalhadores que exercem atividade profissional remunerada ao abrigo de contrato de trabalho por tempo indeterminado e por tempo determinado, nos termos da Lei do Trabalho, bem como as pessoas que exerçam funções remuneradas no Estado.

Da mesma forma, são abrangidas pelo regime geral na qualidade de entidades empregadoras, todas as pessoas singulares ou coletivas que beneficiem da atividade dos trabalhadores anteriormente referido, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam.

A obrigação contributiva começa logo que o trabalhador inicie a sua atividade profissional e cessa com o termo dessa mesma atividade, cabendo à entidade empregadora registar e descontar na remuneração do trabalhador o valor da parcela de contribuição a cargo do mesmo, remetendo-a mensalmente à entidade gestora do regime geral de Segurança Social, juntamente com a sua própria contribuição entre o dia 10 e o dia 20 do mês seguinte àquele a que diz respeito.

A taxa contributiva fixada pelo Decreto-Lei n.º 20/2017, de 24 de Maio, é de 10%, cabendo à entidade patronal 6% e ao trabalhador 4%, desde a

entrada em vigor do regime contributivo de Segurança Social até 2019, estando prevista uma revisão em 2020.

Considera-se base de incidência contributiva a remuneração íliquida devida ao trabalhador em função do exercício da atividade profissional, incluindo qualquer remuneração variável, paga ao trabalhador com base no seu desempenho ou produtividade, o subsídio anual, os suplementos por trabalho em local remoto ou de difícil acesso, bem como os suplementos remuneratórios previstos em regimes especiais de carreiras e quaisquer suplementos remuneratórios devidos por força do exercício de atividade, quando previstos em disposição legal, contrato ou de acordo coletivo.

Fora da base de incidência contributiva ficam os valores pagos a título de ajudas de custo, incluindo transporte, alimentação, alojamento ou outros valores pagos em razão de transferência do trabalhador para outro local de trabalho; as gratificações ou participação em lucros concedidos em razão do desempenho económico da empresa ou estabelecimento; os valores pagos pela prestação de trabalho extraordinário; os subsídios de alimentação e quaisquer outros benefícios extraordinários concedidos pelo empregador.

A criação deste novo regime contributivo de Segurança Social veio conferir protecção social nas eventualidades de acidente de trabalho, maternidade, paternidade e adoção, invalidez, velhice e morte, sujeita obviamente ao cumprimento das obrigações contributivas.

O financiamento do regime geral será efectuado através das contribuições devidas no âmbito do regime geral de inscrição obrigatória e facultativa, por transferências do Orçamento do Estado e por consignação de receitas, entre outras, as resultantes de juros de mora devidos pelo atraso no pagamento das contribuições, valores resultantes da aplicação de sanções, rendimentos do património, subsídios, donativos, legados e heranças.

Da mesma forma, a lei prevê a criação de um Fundo de Reserva que deverá conter os excedentes de exploração de cada exercício, devendo os montantes nele acumulados destinar-se exclusivamente ao pagamento de prestações aos beneficiários do regime geral.

O sucesso deste novo regime de Segurança Social em Timor-Leste estará sempre dependente de fatores demográficos, do índice de desemprego e da evolução económica, à semelhança do que acontece noutros países onde já existem regimes contributivos de Segurança Social há várias décadas.

A sustentabilidade financeira do Sistema de Segurança Social só poderá ser alcançada no quadro de políticas que promovam a criação de emprego e valorização dos salários, que incentivem a população e as empresas a registarem-se junto da Segurança Social e a contribuir com o pagamento mensal das suas contribuições, que combatam a fraude e evasão contributiva, que fomentem a coesão e relações intergeracionais, que combatam o desemprego e a saída precoce do mercado de trabalho e que valorizem a cidadania social.

Na mesma senda, o caminho para o sucesso deste novo regime deverá ainda assentar na concepção, implementação e manutenção de um sistema adequado e simples de registo de contribuintes, de um cálculo de contribuições que garanta a correspondente qualidade e tipo de serviços disponíveis, aproximando a Segurança Social dos cidadãos e empresas, e suscitando-lhes a confiança necessária no sistema pela adoção de uma ótica de transparência e de rigor.

#### **Referências bibliográficas:**

Tavares, Maria do Carmo (2014). “Algumas notas sobre o financiamento da Segurança Social”. *Os problemas e as soluções para a Segurança Social*. Coimbra: Observatório sobre crises e alternativas, Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra.

Diogo André Ferreira Azevedo (2014). *A evolução da Segurança Social em Portugal e o seu enquadramento internacional*, Dissertação de Mestrado. Braga: Universidade do Minho Escola de Economia e Gestão, pág. 3.

#### **Sites:**

<http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social>

<https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/30591/1/Tese%20Mestrado%20Diogo.pdf>

[http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas\\_SegurancaSocial\\_textos\\_atualizacao.pdf](http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/oficinas/Oficinas_SegurancaSocial_textos_atualizacao.pdf)

**Legislação:**

Lei N.º 12/2016 de 14 de Novembro – Lei de Criação do Regime Contributivo de Segurança Social. Jornal da República n.º 43 A – Série I. Timor-Leste.

Decreto-Lei N.º 17/2017 de 24 de Maio (Regime Jurídico das Pensões de Invalidez e Velhice). Jornal da República n.º 20 – Série I. Timor-Leste.

Decreto-Lei N.º 18/2017 de 24 de Maio (Regime Jurídico de Proteção na Maternidade, Paternidade e Adoção). Jornal da República n.º 20 – Série I. Timor-Leste.

Decreto-Lei N.º 19/2017 de 24 de Maio (Regime Jurídico das Prestações por Morte). Jornal da República n.º 20 – Série I. Timor-Leste.

Decreto-Lei N.º 20/2017 de 24 de Maio (Regime de Inscrição e Obrigação Contributiva) Jornal da República n.º 20 – Série I. Timor-Leste.



## REFORMA DA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA TIMORENSE: HISTÓRIA E PRESENTE

*Jorge Graça*<sup>1</sup> \*

*Versão abreviada da comunicação feita à Conferência “Governança e Organização da Justiça Criminal, que teve lugar em Díli, no dia 6 de março de 2018, promovida pelo Projeto de Apoio à Consolidação do Estado de Direito (PACED), em parceria com o Tribunal de Recurso de Timor-Leste.*

### **1. Enquadramento - A Comissão para a Reforma Legislativa e o Setor da Justiça (CRL)**

Proponho tratar o tema da “Reforma da Justiça Criminal em Timor-Leste: história e presente”, com base nos estudos e propostas da Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça em Timor-Leste (CRL), realizados no âmbito e no período do exercício do seu mandato, de dezembro de 2015 a agosto de 2017,

---

1 O autor é licenciado em direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (1989-90), com estudos jurídicos antecedentes na Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa (1970-74) e Mestrado em políticas públicas e administração pelo Instituto de Estudos Sociais de Haia, Holanda. Exerceu a função de Presidente da primeira Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça de Timor-Leste, cujo mandato teve início em Dezembro de 2015 e termo em Agosto de 2017, encontrando-se os seus trabalhos e produtos publicados no sítio [www.crl.gov.tl](http://www.crl.gov.tl) de entre os quais se destacam “Os Tribunais em Timor-Leste: Desafios a um sistema judicial em construção”, “Para uma Justiça de Matriz Timorense: o contributo das justiças comunitárias”, “A Lei Penal Substantiva em Timor-Leste: Recomendações para a sua Reforma” e “Política e Estratégia da Reforma Legislativa e do Sector da Justiça em Timor-Leste”. Presentemente (2018) é consultor jurídico sénior do Ministro do Plano e Finanças. Está registado como advogado e é sócio fundador da sociedade de advogados JLA, Advogados e Consultores, com sede em Díli. Tem uma experiência profissional de mais de 40 anos, tendo exercido, a partir de 1975, funções de natureza política, administrativa e de aconselhamento jurídico e de desenvolvimento institucional, no âmbito dos processos de libertação e independência nacional e de formação e consolidação dos sistemas legislativo, de governo e da justiça.

conforme definido na sua criação, através da Resolução do Governo nº 30/2015, de 26 de agosto.

A CRL adotou uma estratégia de análise abrangente, capaz de captar a pluralidade cultural e jurídica e as interlegalidades nos planos normativo e da resolução de conflitos em Timor-Leste, em que a justiça é analisada como um fenómeno societário real, no seu sentido mais lato, envolvente e vivenciado pelos cidadãos, no qual se incluem o sistema judicial e também as instancias sociais de resolução de conflitos e operadores sociais associados como sejam as organizações não governamentais que operam no quadro das comunidades locais. Pelo que, a “justiça informal” - local, comunitária ou costumeira - foi considerada relevante numa análise abrangente da justiça e em especial do acesso à justiça e sobre ela foi realizada uma pesquisa específica, que vem refletida no relatório de diagnóstico intitulado “Para uma justiça de matriz timorense: o contributo das justiças comunitárias”.

Os relatórios que resultaram destas pesquisas têm pontos de complementaridade e de contato importantes, sobretudo no que se refere aos mecanismos de resolução de conflitos e aos modos de acesso à justiça pelas populações. Há sim um “direito vivo”, revelador de interpenetrações e relações recíprocas do direito e justiça formal e dos direitos e justiças informais, que são elementos de uma hibridação jurídica, relevante política, cultural, social e institucionalmente, no contexto timorense.

Estas pesquisas foram executadas de dezembro de 2017 a setembro de 2018 pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (CES) e seus Observatório Permanente da Justiça (OPJ), por solicitação e em coordenação contínua com a CRL.

## **2. Para uma reforma do sistema judicial**

### **2.1. Diagnóstico - Objetivos, Conteúdo e metodologia**

Tendo reconhecido a complexidade da situação da construção do sistema judicial em Timor-Leste e percebido a necessidade de vencer os constrangimentos atuais da construção do sistema judicial no nosso país, a CRL tomou a iniciativa da

realização do estudo “Os Tribunais em Timor-Leste: Desafios a um sistema judicial em construção”. Este estudo contém um diagnóstico sobre a justiça formal em Timor-Leste com ênfase nos tribunais judiciais.

O principal objetivo deste estudo é o de servir como contribuição para o processo de reforma do sistema judicial, um processo que seja contínuo, coerente, transparente, eficaz, dotado de recursos suficientes, nomeadamente profissionais, tecnológicos e financeiros. Um processo que seja endógeno, gerador da iniciativa por parte das próprias instituições do setor da justiça, em particular os tribunais, quanto à sua própria melhoria, transformação e desenvolvimento.

Esta condição sistémica permite que as análises e recomendações produzidas constituam um ponto de partida relevante para a definição da agenda estratégica de política pública para o setor da justiça permitindo, ainda, a definição, ainda que conjuntural, de medidas de gestão dos recursos humanos, materiais e de gestão processual que possam, a curto prazo, melhorar a eficiência dos tribunais.

Este relatório técnico de pesquisa procurou revelar o papel dos tribunais judiciais no sistema político nacional e identificar as condições que devem ser criadas para a transformação desse papel, no quadro do desenvolvimento do Estado de Direito democrático segundo os paradigmas estabelecidos pela Constituição da República, de independência, soberania, transparência, integridade e acesso universal à justiça.

A metodologia aplicada no estudo realizado sobre o sistema judicial em Timor-Leste baseia-se na análise concreta e a partir da realidade do que são o contexto histórico, social, político e cultural da ação dos tribunais e as práticas jurídicas encontradas. Rejeitaram-se nesta análise abordagens a partir de hipóteses e paradigmas estereotipados que servissem de modelos externos para a realidade do sistema judicial timorense, pelo que não se aplicaram idealizações construídas nos países tidos como “centrais”, europeus ou americanos e outros, subsidiárias de visões normativistas, positivistas e prescritivas do direito para aplicação em países em vias de desenvolvimento ou tidos como “periféricos”.

Em Timor-Leste existe uma ampla pluralidade jurídica - normativa e de mecanismos resolução de conflitos - e uma hibridação jurídica intensa, com interlegalidades que permeiam as instâncias judiciais, administrativas e sociais, que

são geradoras de interdependência funcional entre os tribunais e outras instâncias de resolução de conflitos, quer do Estado quer da comunidade. Pelo que se valorizaram na pesquisa não só as experiências do sistema judicial mas também de outras instâncias de resolução de conflitos na sociedade ainda que não sejam oficialmente reconhecidas, que preenchem funções semelhantes às dos tribunais e que são amplamente reconhecidas e legitimadas socialmente.

## **2.2. A evolução do Sistema Judicial a partir da Restauração da Independência**

Com a restauração da independência de Timor-Leste, a 20 de maio de 2002, e a simultânea entrada em vigor da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), aprovada no dia anterior pela Assembleia Constituinte, estabeleceram-se as bases constitucionais para o estabelecimento e desenvolvimento de um sistema judicial inserido num Estado de Direito democrático, em Timor-Leste, segundo os princípios da tradição jurídico-constitucional dos Estados modernos de raiz liberal.

A CRDTL admite que a resolução de conflitos na sociedade timorense seja da responsabilidade dos tribunais do Estado e dos tribunais arbitrais, cujas funções são jurisdicionais, e de instâncias não jurisdicionais de composição de conflitos, nos termos da lei (artigo 123º).

Os tribunais do Estado são qualificados como órgãos de soberania, tal como o Presidente da República, o Parlamento Nacional e o Governo (artigo 67º). Aos tribunais do Estado é-lhes atribuído o poder de "administrar a justiça em nome do povo" (artigo 118º), competindo aos juízes o exercício da função jurisdicional em exclusividade (artigo 121º, nº 1).

Ao Ministério Público é atribuído o exercício da ação penal e a representação jurisdicional do Estado, segundo critérios de legalidade, objetividade, isenção e obediência às ordens previstas na lei, que são próprias de uma magistratura hierarquicamente organizada (artigos 132º e 133º).

Aos advogados e defensores é atribuído o exercício da assistência jurídica e judiciária no interesse social, devendo contribuir para a boa administração da justiça e salvaguarda dos direitos e legítimos interesses dos cidadãos (artigos 135º).

Estas instituições são no seu conjunto os pilares da justiça, nos termos da Constituição, constituindo a magistratura judicial e o Ministério Público a estrutura central do sistema judicial de Timor-Leste.

Outras instituições associadas integram os órgãos parajudiciais ou auxiliares da justiça, aos quais a lei confere competências essenciais ao exercício de funções jurisdicionais, incluindo os defensores públicos, os advogados privados, os órgãos de polícia e os serviços prisionais e de reinserção social.

Contribuem para o sistema da justiça outras instituições como sejam as faculdades de direito e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), sendo relevante o impacto do seu desempenho no funcionamento e desenvolvimento funcional dos tribunais.

Fenómenos como a corrupção, o terrorismo e o branqueamento de capitais contra os quais o Estado tem necessariamente de adotar medidas preventivas e punitivas têm vindo a implicar, pela sua maior e grave perigosidade social e pública, a exigir do Estado legislação criminal especial e a criação de um quadro institucional específico, que formam parte do conjunto das instituições ou órgãos auxiliares da justiça criminal, inclusive em resultado de convenções internacionais a que aderiu. É disso exemplo a Comissão Anti-Corrupção.

Na nossa perspetiva, estas instituições formam no seu conjunto o sistema judicial oficial ou formal de Timor-Leste. A história do sistema judicial de Timor-Leste tem assim a haver com estas instituições individualmente e no seu conjunto.

Vejamos então como evoluiu o sistema judicial, no período pós-restauração da independência, nas dimensões da sua reconstrução normativa, que ajuda a compreender a sua maior ou menor relevância na agenda política e as influências internas e externas, nomeadamente de doadores, organizações internacionais e consultores e o seu significado sociojurídico.

### **2.2.1. A reconstrução normativa do sistema judicial**

A Constituição da República Democrática de Timor-Leste, de 2002, marca uma nova fase do Estado e da Nação timorense. Contudo, a rutura político-constitucional com o quadro normativo e a estrutura judicial anteriores, quer da administração transitória da UNTAET, quer mesmo da ocupação por parte da Indonésia, só começou a ter impacto na estrutura do sistema judicial preconizado constitucionalmente alguns anos mais tarde, sobretudo a partir do IV Governo Constitucional, mantendo-se, todavia, até hoje, muitas continuidades com aqueles períodos anteriores.

### **2.2.2. O sistema judicial na administração transitória de Timor-Leste**

O referendo popular de 1999 foi um marco de entre os marcos fundacionais da independência de Timor-Leste e do início do processo de transição para a independência, sob a administração transitória das Nações Unidas.

Nesta fase, foi assumida a continuidade do direito do período anterior, ou seja, da ocupação Indonésia, na medida da sua compatibilidade com a missão das Nações Unidas através da UNTAET, para assegurar a estabilidade do território, tal como o declara o Relatório do Secretário-Geral, de 4 de outubro de 1999.

Desde logo, o Regulamento da UNTAET n.º 1/1999, de 27 de novembro, investe a UNTAET dos mais amplos poderes - legislativos, executivos e de administração do sistema judicial - que são concentrados no Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, ainda que devesse exercê-los mediante consulta ao povo timorense, conforme dispõe o a. 1º desse mesmo Regulamento.

As leis em vigor no território timorense antes de 25 de Outubro de 1999, ou seja o direito anterior, continuaram no Período da Administração Transitória, com duas ressalvas: as leis que tinham sido revogados por regulamentos da UNTAET ou diplomas legais posteriores de instituições timorenses democraticamente criadas; e as leis que estivessem em conflito com o mandato conferido à UNTAET à luz da resolução 1272 (1999) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (artigo 3.º do Regulamento n.º 1/1999).

Igual continuidade viria mais tarde a ser consagrada na Constituição da República, que veio a determinar, no seu artigo 165.º, que as leis e regulamentos anteriores em vigor à data da entrada em vigor da Constituição são aplicáveis, enquanto não forem alterados ou revogados e em tudo o que não se mostrar contrário à Constituição e aos princípios nela estabelecidos.

Neste período, e no que respeita ao sistema judicial, o Regulamento n.º 3/1999, de 3 de Dezembro, estabeleceu uma Comissão Transitória de Serviço Judicial e conferiu-lhe competências consultivas e de recomendação sem carácter vinculativo para o Administrador Transitório. Designadamente, a Comissão podia recomendar candidatos ao serviço provisório judicial ou de procuradoria, prestar pareceres sobre a cessação de funções de juízes ou procuradores, mas era ao Administrador Transitório que competia: a nomeação dos candidatos para o exercício da função judicial e ou de procuradoria, o qual, ainda que tivesse de prestar especial atenção às recomendações da Comissão, conservava a sua função de autoridade final, podendo aceitar ou rejeitar candidatos recomendados pela Comissão, com fundamento na necessidade de cumprimento do mandato conferido à UNTAET; a promoção, transferência e cessação de funções dos juízes e procuradores sob proposta não vinculativa da Comissão.

A Comissão também tinha competência para recomendar critérios de seleção dos candidatos ao Serviço Judicial ou de Procuradoria, que fossem complementares dos previstos no artigo 9.º. Estes critérios incluíam ter concluído a formação jurídica com um grau universitário em direito; ter as habilitações académicas avaliadas; ter competência jurídica; ter experiência comprovada de exercício de uma profissão jurídica ou de funcionário público; e possuir integridade moral e reputação no seio da comunidade.

De mencionar que alguns dos candidatos sujeitos a avaliação no início da construção do sistema judicial, logo a seguir à entrada em vigor da Constituição da República e que foram então nomeados juízes e procuradores, continuam ainda hoje no exercício de funções judiciais. Contudo, essa sua avaliação inicial realizada por inspetor internacional, resultou em classificações negativas, razão por que tiveram interrompidas as suas carreiras iniciadas no período anterior e reiniciado de novo as

suas carreiras, tendo-lhes sido facultado alguma formação jurídica e em língua portuguesa.

A Comissão era composta por sete pessoas, sendo cinco de origem timorense e dois especialistas internacionais e o presidente timorense. O referido Regulamento determinava que todos os membros da Comissão, timorenses e internacionais, teriam de ser juristas profissionais de mérito, à exceção do presidente que podia ser um cidadão timorense não jurista.

Tal composição assim como a prática do exercício das funções jurisdicionais de então correspondiam a uma visão positivista em que o direito e as profissões jurídicas são tidos como dominantes ou mesmo como sendo as únicas admitidas em matéria de justiça e mesmo mais amplamente da resolução de conflitos na sociedade. Estava-se, portanto, perante uma situação de governamentalização da função judicial.

De notar ainda que no período da Administração Transitória, a UNTAET definiu um *quadro legal mínimo* para a organização e o funcionamento do sistema judicial do Estado. Presentemente, essas instituições, de entre as quais se realçam o Tribunal de Recurso e os Tribunais Distritais, mantiveram as suas características essenciais. Os tribunais judiciais mantêm um quadro normativo de organização e funcionamento que provém no essencial desse período da transição. De destacar como diplomas constitutivos desse quadro normativo: o Regulamento n.º 11/2000, de 6 de março que definiu a organização dos tribunais; o Regulamento n.º 16/2000, de 6 de junho que estabeleceu a regulamentação da então designada Procuradoria Pública; e o Regulamento n.º 24/2001, de 5 de setembro que criou um serviço de Assistência Judiciária, para atender aos cidadãos mais carenciados.

### **2.2.3. Período pós-Constituição de 2002**

Identificamos essencialmente três períodos a partir da Constituição da República de 2002, na base de um critério que tem em conta a agenda política sobre o judiciário. Esses subperíodos são: de 2002 a 2007; de 2008 a 2012; e a partir de 2013.



O primeiro período é marcado pelo contexto social e político do país, cuja independência tinha acabado de ser restaurada. A agenda política de então apresentava uma dupla intencionalidade quanto ao judiciário:

- a reconfiguração normativa e institucional necessária à independência e autonomia do poder judicial; e
- a continuidade do sistema de justiça de modo a manter, por parte do Estado, uma resposta minimamente eficaz à resolução dos conflitos e, em especial, ao controlo social.

Os Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público que previam, respetivamente, o Conselho Superior da Magistratura Judicial e o Conselho Superior do Ministério Público, foram publicados neste período. Também o foram o diploma que regulava o recrutamento e a formação dos atores judiciais (juizes, magistrados do Ministério Público, defensores público e advogados).

Estabeleceu-se então um modelo de recrutamento e de formação de matriz externa, em função do reconhecimento de que os candidatos não tinham a preparação necessária para o bom exercício das funções judiciárias a preencher (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 15/2004, de 1 de setembro).

Sobre o início da construção do sistema judicial, no que se refere ao recrutamento de juizes, procuradores e defensores, é elucidativa a carência de recursos humanos qualificados para o que se pretendia estabelecer, em face das exigências do poder político de então.

O Decreto-Lei n.º 1/2002, de 24 de maio veio determinar a continuidade da estrutura judicial uma vez que estabelecia que a organização judiciária existente se mantinha em funcionamento até à instalação e o início de funções do novo sistema judiciário, o que ainda não ocorreu. Por isso, manteve-se no essencial a organização judiciária cuja construção teve início na Administração Transitória.

A organização judiciária e o funcionamento dos tribunais foram nesse Período definidos pelo Regulamento n.º 11/2000, de 6 de Março, com as subsequentes alterações. Pelo que o judiciário é composto por Tribunais Distritais e por um Tribunal de Apelação (cf. artigo 4.º), depois Tribunal de Recurso.

Os Tribunais Distritais, enquanto tribunais de primeira instância, têm competência para decidir sobre todas as matérias (cf. artigo 6.º). Territorialmente, a localização dos tribunais distritais foi inicialmente prevista para as seguintes áreas territoriais: Díli, com competência para os distritos de Díli e Aileu); Baucau, com competência para o distrito de Baucau e subdistritos de Lacle, Manatuto, Laleia e Laclubar, no distrito de Manatuto; Los Palos, com competência para o distrito de Lautem; Viqueque, com competência para o distrito de Viqueque e os subdistritos de Soibada e Barique, no distrito de Manatuto; Same, com competência para os distritos de Manufahi e Ainaro; Maliana, com competência para os distritos de Bobonaro e Covalima; Ermera, com competência para os distritos de Ermera e Liquiçá; Oecusse, com competência para o distrito de Oecusse.

Posteriormente, o Regulamento n.º 14/2000, de 10 de maio, reduzia os tribunais distritais temporariamente, até houvessem condições para o seu alargamento, passando a rede de tribunais distritais a incluir as seguintes áreas territoriais de Baucau, com competência para os distritos de Baucau, Lautem, Viqueque e Manatuto; Suai, com competência para os distritos de Cova Lima, Bobonaro, Ainaro e Manufahi; Oecusse, com competência para Oecusse; Díli, com competência para os distritos de Díli, Liquiçá, Ermera e Aileu.

No Tribunal Distrital de Díli, foi prevista, com o Regulamento n.º 15/2000, de 6 de junho, a constituição de um coletivo com jurisdição exclusiva sobre delitos criminais graves, tais como genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, homicídios, delitos sexuais e tortura.

Em matéria penal, estava previsto um juiz de instrução em cada tribunal distrital, até que fosse aprovado regulamento próprio sobre processo penal. Ao juiz de instrução foram atribuídos “todos os poderes definidos no Código de Processo Penal e em outros regulamentos relevantes da UNTAET” (artigo 12.º do Regulamento n.º 11/2000). Ao Presidente da cada Tribunal Distrital competia “alocar todas as matérias relativas à supervisão e à execução das penas de prisão a uma câmara de juizes daquele Tribunal” (artigo 13.º do Regulamento n.º 11/2000).

No que respeitava ao Tribunal de Apelação, determinava-se que a sua sede fosse em Díli, com competência para "os recursos interpostos de decisões de

qualquer dos Tribunais Distritais de Timor-Leste, bem como sobre outras matérias em conformidade com o presente regulamento ou com qualquer outro regulamento da UNTAET” (artigo 14.º do Regulamento n.º 11/2000).

A organização da Procuradoria Pública, definida pelo Regulamento n.º 16/2000, de 6 de junho, era constituída "por gabinetes de procuradoria pública e procuradores públicos". Foram criados os seguintes gabinetes de Procuradoria Pública: gabinete do Procurador-Geral, equiparado ao Tribunal de Recurso, com sede em Díli; e gabinetes de Procuradores Distritais, equiparados às jurisdições territoriais dos Tribunais distritais, criados pelo artigo 7.º do Regulamento n.º 11/2000, alterado pelo artigo 2.º do Regulamento n.º 14/2000, e por posteriores regulamentos da UNTAET. A mesma organização da Procuradoria, tal como ocorrido para os tribunais, ainda hoje se mantém. Apesar do artigo 4º daquele diploma apontar para o exercício de funções dos procuradores públicos de forma imparcial, o diploma colocava a Procuradoria Pública como "órgão constituinte da administração pública de Timor-Leste" e determinava "a competência e os poderes com que estarão investidos os gabinetes de procuradoria pública e os procuradores públicos" (artigo 1.º), distanciando o MP da autonomia constitucional de que hoje goza.

A assistência judiciária e a defesa pública eram reguladas pelo Regulamento n.º 24/2000, de 5 de setembro. O artigo 2.º previa a criação de um serviço de Assistência Judiciária, constituído por "Escritórios de Assistência Judiciária" para os vários distritos de Timor-Leste e Defensores Públicos designados para esse fim, sendo que os escritórios de assistência judiciária correspondiam à área de jurisdição dos tribunais distritais criados por lei, e outros Escritórios de Assistência Judiciária em lugares que o Ministro da Justiça determinasse após consultar o Diretor (artigos 2.º e 13.º).

Com a restauração da independência foram mantidos em funções todos os magistrados judiciais e do Ministério Público do período da Administração Transitória, mas enquanto estagiários que transitavam para o sistema judicial até à aprovação das leis ordinárias referentes aos Estatutos dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público. Portanto, o novo enquadramento legal não criou qualquer exceção na carreira para estes magistrados.

De realçar, todavia, que a Constituição da República Democrática de Timor-Leste estabeleceu pela primeira vez em Timor-Leste um conjunto de princípios e regras sobre o sistema judicial que são próprias de um Estado de Direito democrático, inaugurando assim uma nova era na implantação e desenvolvimento do sistema judicial em Timor-Leste. São de destacar as normas constitucionais (artigo 118.º, n.º 1, da CRDTL) que consagram os tribunais estaduais como órgãos de soberania, independentes, com competência para administrar justiça em nome do povo e sujeição apenas à Constituição e à lei (primazia da lei).

O seu Título V é dedicado aos tribunais e à magistratura judicial (artigos 118.º a 131.º), ao Ministério Público (artigos 132.º a 134.º); e à advocacia e defensores (artigos 135.º e 136.º).

No que respeita ao Ministério Público e à Advocacia, a Constituição apenas traça o perfil, em termos muito gerais, dos princípios orientadores do seu exercício.

A Procuradoria-Geral da República é afirmada como o órgão superior do Ministério Público, com a composição e a competência definidas na lei. Por seu lado, o exercício da assistência jurídica e judicial são constitucionalmente consagrados como de interesse social, remetendo para a lei a regulação do exercício da advocacia.

O período de crise por que Timor-Leste passou, relacionado com os acontecimentos de abril e maio de 2006, justificou as Resoluções do Parlamento Nacional n.º 20/2006 e 21/2006, ambas de 8 de novembro. A primeira recomendava ao Presidente da República e ao Governo diligências no sentido da colocação de todas as forças militares e policiais estacionadas em Timor-Leste sob o comando da ONU. A segunda Resolução veio a reafirmar a soberania do País e a independência do seu poder judicial na medida em que, partindo do facto de a Comissão Especial Independente de Inquérito recomendar que os casos-crime relacionados com os acontecimentos de abril e maio de 2006 fossem tratados no quadro do sistema judiciário de Timor-Leste, veio a considerar "imperioso" impedir qualquer perturbação "no processo de fortalecimento do sistema judiciário", recomendar a alocação de meios adicionais necessários ao funcionamento do sistema judiciário e que se deveria aplicar rigorosamente a lei em vigor no País, de harmonia com o estabelecido, designadamente, no artigo 128.º n.º 1 da Constituição (atribui a competência ao

Conselho Superior da Magistratura Judicial para nomear, colocar, transferir e promover juizes).

O segundo período, de 2008 a 2012, revela um maior interesse do poder político para com o judiciário. Neste período, foram concretizadas e clarificadas as competências e a governação e organização das instituições do sistema da justiça.

Efetivamente, a estabilidade política entretanto alcançada permitiu que o poder político, expresso através do Parlamento Nacional e Governo, prestasse maior atenção ao sistema judiciário regulando e regulamentando partes desse sistema cujas instituições já estavam em funcionamento e careciam de organização e redefinição de competências, ou precisavam de ser criadas.

Houve também um maior investimento normativo na vertente do controlo social e no combate à criminalidade, com a criação de novos órgãos de polícia, bem como na regulação do ensino superior, com a publicação dos Estatutos da Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL) e a criação da Agência Nacional Para a Avaliação e Acreditação Académica (ANAAA).

O terceiro período foi marcado pelas Resoluções do Parlamento Nacional, n.º 11/2014, de 24 de outubro, e n.º 30/2015, de 26 de agosto. A primeira recomendava uma auditoria ao setor da justiça e fazia cessar todas as contratações existentes dos funcionários judiciais internacionais e a segunda criou a Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça. A primeira Resolução foi entendida, pela maioria dos atores judiciais entrevistados, como uma tentativa de enfraquecimento da autonomia e independência do poder judicial.

Mas a última Resolução pode ser vista como um ponto de viragem no processo de reforma do direito e da justiça no sentido de este procurar incorporar, mais aprofundadamente, as dinâmicas políticas, sociais e económicas da sociedade timorense.

Este período tem destaque por nele ter-se verificado a regulação das estruturas do sistema judicial, através da publicação de várias leis orgânicas.

Está por fazer-se, mas importa vir a realizar-se, a avaliação e reflexão sobre o impacto desses fatores, nomeadamente no que se refere a uma maior proximidade

dos cidadãos e legitimação social dos tribunais, assim como à qualidade e eficiência ao sistema judicial no seu conjunto.

#### **2.2.4. A influência externa na reconstrução do direito e da justiça**

O sistema judicial anterior à restauração da independência nacional é caracterizado por uma matriz própria de Estados autoritários e ditatoriais num quadro de dominação estrangeira, tendo sido primeiro o colonialismo português e, de dezembro de 1975 a agosto de 1999, o regime de ocupação indonésio.

O primeiro terminou em 1975, com um curto interregno, o da proclamação da independência em 28 de novembro de 1975, a que se seguiu a ocupação pelo Estado indonésio, de 7 de dezembro de 1975 a 30 de agosto de 1999, cujo colapso e retirada foram profundamente destruidores e dramáticos. Nestes sistemas, os juizes eram da nacionalidade do Estado estrangeiro dominador.

Timor-Leste teve de iniciar a construção de raiz do sistema judicial, logo no período da Administração Transitória das Nações Unidas, uma vez que a função jurisdicional do Estado Indonésio havia colapsado e havia a necessidade de adopção de novos paradigmas, assentes na legalidade e preparação das condições para a fundação e funcionamento de um Estado soberano, independente e democrático, fundado no primado da lei.

Todavia, a indução do sistema judicial a partir do exterior continuou com a UNTAET, até pela natureza da Administração Transitória, uma forma de governação internacional de um território que foi pela primeira vez ensaiada na história da Organização.

Essas circunstâncias levaram a que se expressasse uma tendência de tornar instrumental a participação nacional e das comunidades locais, que eram levadas a uma função meramente de consulta como se mencionou acima a respeito da Comissão dos Serviços Judiciais. Todavia, a aproximação da data prevista para a restauração da independência nacional levou a que aumentasse a influência nacional que teve na formação e funcionamento da Assembleia Constituinte a expressão de um efetivo exercício soberano do poder constituinte do povo timorense. A aprovação da

CRDTL é uma expressão efetiva da soberania do povo timorense na determinação do Estado e do seu sistema judicial.

Realmente, o modo e circunstâncias da restauração e a consolidação da independência influenciaram significativamente a formação do direito e do sistema judicial nacional. À UNTAET coube dar início a essa construção. Com ela teve início a cooperação e assistência técnica internacional, tanto multilateral como bilateral, com Estados, organismos internacionais estaduais e organizações não governamentais.

Tal como outros países em vias de desenvolvimento que tiveram de partir para uma construção de raiz dos seus sistemas jurídicos e judiciais, Timor-Leste teve e continua a ter uma forte influência a partir do exterior nas suas políticas, programas e projetos de construção ou reforma dos seus sistemas normativos e judiciais. Têm tido maior influência e participação nesses processos de reforma jurídica e de capacitação institucional que lhes está associada, algumas instituições e grupos internacionais de doadores, credores e de prestação de assistência técnica e cooperação tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a *United States Agency for International Development* (USAID), a *Asian Foundation*, o *Asian Development Bank*, o Banco Mundial, a União Europeia, de entre outras, para além de unidades de cooperação e boa governação nas Embaixadas de Países representados em Timor-Leste, do *International Bar Association (IBA)* e de grupos de interesse variados na procura de serviços de advocacia e consulta jurídica.

Há, na construção dos sistemas normativo e jurisdicional um certo cruzamento mais ao menos circunstancial e não articulado de soluções próprias da família jurídica civilista, predominantemente, mas também em menor escala da família jurídica anglosaxónica. A influência do sistema civilista no ordenamento jurídico timorense, em especial nas suas componentes normativa e da organização judiciária, vem pela via da experiência portuguesa e expressa-se tanto nos códigos e demais legislações estruturantes, como na conceção geral do sistema judicial preconizado pela lei constitucional e as leis ordinárias na matéria.

São disso exemplo, as normas constitucionais sobre o sistema judicial em geral e o criminal em particular, nomeadamente quanto aos tipos de tribunais e suas atribuições, bem como as do Ministério Público. O Código Penal (2009) e o Código de

Processo Penal (2005), embora simplificado, são também disso exemplo, no plano da lei ordinária.

Mas as leis criminais especiais já apresentam uma influência anglosaxónica e do seu impacto em convenções internacionais de que Timor-Leste é signatário, como é o caso da lei contra o terrorismo e de proibição do seu financiamento e branqueamento de capitais.

O fator influência externa tem veiculado concepções neoliberal sobre o Estado de direito e a reforma judicial, com influência na agenda de elaboração legislativa e nos conteúdos dos normativos aprovados, bem com as práticas judiciais e a formação dos magistrados. As referências têm sido orientadas no sentido de se aplicarem paradigmas e receitas dos “países centrais”, especialmente nas áreas prioritárias. Em resultado são propostos e seguidos objetivos e regimes jurídicos distantes da realidade e capacidade e que contêm exigências de médio e longo prazos, sem que se prevejam as medidas para percorrer o caminho até lá, bem como os meios financeiros, de recursos humanos e institucionais que viabilizem e tornem efetivos esses objetivos e regimes.

Mas a realidade da evolução dos sistemas jurídico e judicial oficial de Timor-Leste mostra-nos que não tem sido linear nem cabe no monolitismo e sentido prescritivo das visões positivistas do direito e da justiça, apresentando-se presentemente, de outro modo, com algumas ruturas e sobretudo continuidades, que são fruto de várias dimensões das cultura jurídicas mais fortemente influenciadoras, tanto do período da colonização portuguesa, como da ocupação indonésia e, mais recentemente, de fonte anglosaxónica via UNTAET.

“Este cenário gera tensões entre as diferentes culturas e ordens jurídicas em presença, dificulta a legitimação social do direito e do sistema judicial oficial, enfraquece a coesão interna do sistema jurídico (em termos práticos, por exemplo, questiona-se, com frequência, se as normas que regulam determinado campo de ação, embora formalmente em vigor, estão ou não em conformidade com a Constituição, foram ou não tacitamente revogadas por outras, se existe ou não norma especial que as contrarie, etc.), dificulta o acesso ao direito e à justiça e diminui a certeza e a segurança jurídicas, entre outros impactos. Mas, se esta mesma realidade



for vista a partir de baixo, da sociedade, descobrir-se-á em toda esta riqueza plural práticas inclusivas, sinergias relevantes, articulações, interculturalidade, isto é, uma outra dimensão da compreensão do direito e da justiça que deve ser devidamente compreendida e trabalhada pelas políticas públicas para o setor” (Relatório especializado “Os tribunais em Timor-Leste: Desafios a um sistema judicial em construção”, p. 57).

O trabalho de campo realizado no quadro deste estudo, permitiu identificar três campos de maior incidência da influência externa, segundo as percepções dos atores judiciais consultados. Esses campos são: a) o processo de produção legislativa; b) as assessorias na aplicação da lei; c) a formação jurídica.

O processo de produção legislativa foi objeto de um primeiro estudo e relatório técnico da CRL, mas é crítica a sua difusão e análise mais aprofundada pelo Governo e Parlamento Nacional, que deveria levar à adopção das recomendações legislativas, gestionárias, organizacionais e de capacitação institucional nele previstas. O que acima de tudo, os vários atores judiciais entrevistados defendem, é que o processo legislativo incorpore uma maior reflexão a partir da sociedade timorense, considerando a sua diversidade social e cultural, mas também a sua posição no sistema mundo.

A reorientação no sentido de uma maior aproximação dos sistemas jurídicos e judiciais à sociedade timorense não exclui a intervenção de assessorias internacionais e reivindica um papel ativo dos atores judiciais. A reflexão crítica sobre os atuais sistemas, jurídico e judicial, deve envolver muito ativamente os seus principais operadores. Deve também ser realizado segundo políticas públicas previamente formuladas e definidas pelas entidades competentes para o efeito e que orientem termos de referência e programas, assim como a escolha as assessorias a esses projetos de reforma ou de inovação legislativa.

Simultaneamente é decisivo a formulação, definição e execução competente de programas de formação profissional contínua dos operadores judiciais, em especial, e dos operadores do setor da justiça, em geral, que pelas suas especificidades deve atender aos perfis exigidos para a melhoria dos desempenhos, não sendo suficiente a situação presente de formação regular e complementar, quer das faculdades de direito quer do Centro de Formação Jurídica.

As condições de desenvolvimento do processo legislativo contribuem para a tensão entre o direito oficial e a sua aplicação. Ainda que formalmente habilitados, os atores judiciais (juízes, procuradores, advogados, juristas em geral) não se sentem capazes de interpretar e aplicar leis culturalmente distantes, produzidas numa língua que não dominam e sem acesso, pela sua inexistência e também pela barreira cultural e linguística, aos típicos auxiliares de interpretação do direito: a doutrina e a jurisprudência. Também pela falta de programas de ensino mais avançado e especializado da língua portuguesa.

A dimensão da dependência externa é crítica, tendo os assessores internacionais ganho uma posição de influência sobre os operadores judiciais e os juízes de uma maneira geral que importa aqui referir na busca de uma solução ou de um caminho de uma maior suficiência interna e timorense no sistema jurídico e judicial do nosso país. Essa dependência tem impacto na aplicação das leis substantivas, das leis processuais e a eficiência dos tribunais judiciais, segundo depoimentos dos próprios atores judiciais.

Essa influência tem-se mantido e está presente mesmo quando os assessores não estão contratados como tal para operar em Timor-Leste, importando encontrar formas de superar essa situação criada nos vários anos decorridos desde a reconstrução dos sistemas jurídicos e do sistema judicial, em particular.

Na realidade, os depoimentos dos entrevistados, todos de carácter confidencial pela metodologia do estudo referido, revelam um paradoxo cuja resolução é absolutamente necessária para a legitimação social dos juízes, procuradores e agentes da justiça em geral. O paradoxo é de que os atores judiciais, em especial os juízes, a quem compete proferir sentenças e outros atos definitivos e executórios para os quais é necessário a interpretação e aplicação do direito oficial em vigor, incluindo sobre a conformidade constitucional das leis, reconhecem a necessidade de recorrer a juristas estrangeiros para compreenderem, pelo menos em parte, o direito oficial que aplicam e propõem proceder ao seu recrutamento.

Essa situação, embora reconhecida como transitória, implica ser ultrapassada, pelo que nos pareceu importante realçar esse paradoxo no nosso estudo. Estamos conscientes de que a superação deste fenómeno exige que o coloquemos à superfície

para podermos refletir sobre ele, as suas causas e modos de resolução. Esta resolução passa por, sem apontar dedos mas indo à sua raiz, preparar e aprovar uma política pública e programa de reforma judicial endógena, primeiro de médio prazo, que seja internamente suportada, institucionalmente viável e que a necessária exposição e assessoria e consultoria externa se faça já num enquadramento e orientação marcadas por uma agenda e processo definidos e cuja implementação seja monitora continuamente por instituições e coletivos ou equipes técnicas com forte participação interna, de profissionais e cidadãos, em função dos assuntos.

É, no presente, necessário que se torne o nosso sistema jurídico e judicial cada vez mais próximo dos cidadãos, social e culturalmente, e que do lado dos cidadãos se forme uma maior identidade com o sistema e eventualmente mesmo ser parte direta de parte dos seus processos.

Compreenda-se que também há uma pressão interna, por parte de membros das elites nacionais que buscam a realização de objetivos de modernização e de desenvolvimento, imaginados a partir dos “países centrais”, com recurso a rápidas “ajudas” ou “apoios” internacionais ao desenvolvimento que vem com promessas de resolução se forem seguidos exemplos por eles postos na mesa, provenientes de países “de referência” que, sendo copiados, produzirão frutos em Timor-Leste.

A conjugação do fator dependência externa e do fator interno de uma política de modernização à luz de receitas externas tem conduzido à difícil situação do sistema normativo atual do sistema judicial que acabou por ser a razão pela qual a CRL foi criada em agosto de 2015, cuja composição foi preenchida apenas a 16 de dezembro desse ano, e mesmo assim funcionou apenas com quatro dos seis membros da sua composição.

Mas entenda-se bem, o que constitui conclusão da CRL e do estudo que serve de base a esta reflexão, é que a situação analisada não exclui a importância de se conhecer e de se refletir sobre a experiência comparada, bem como da colaboração de assessorias internacionais. Mas, a participação destas assessorias deve ser enquadrada em políticas públicas e programas de reconstrução do direito e da justiça, a partir de dentro, com a ampla participação dos atores políticos, judiciais e sociais na procura de soluções que melhor sirvam a nossa sociedade timorense no seu conjunto.

Tais soluções precisam de ser sustentadas em estudos prévios, com recurso a metodologias científicas adequadas e a equipas multidisciplinares, que ajudem a conhecer a diversidade de realidades, de dinâmicas e de práticas sociais que requerem a atenção do direito e do sistema judicial. Uma comissão de reforma do direito e da justiça que assuma essa dimensão, metodologias e processos apropriados às necessidades e objetivos dessa reforma parece ser de todo uma necessidade premente, na sequência das próximas eleições marcadas para 12 de maio do corrente ano.

### **2.2.5. Insuficiente alocação orçamental**

A relação entre a verba orçamental atribuída ao sistema judicial e o montante global do orçamento é tida como um índice do peso político e nível de reconhecimento do papel e funções do poder judicial pelo poder político.

Em Timor-Leste, o valor do orçamento geral do Estado atribuído ao setor da justiça tem sido residual e relativamente baixo. Esse valor não tem excedido até ao presente os 4,5% do total das alocações do orçamento geral do Estado. As verbas para o setor da justiça são distribuídas pelas rubricas Ministério da Justiça (que inclui a Defensoria Pública), Tribunais, Procuradoria Geral da República e Procuradorias Distritais.

A estas instituições é anualmente atribuído pelo Governo um envelope financeiro, ou seja, uma alocação por rubricas, cabendo àquelas instituições a negociação do orçamento respetivo, primeiramente com o Comité de Revisão Orçamental junto do Ministério das Finanças e posteriormente com a Comissão do Orçamento do Parlamento Nacional. O constrangimento financeiro do sistema judicial tem origem no valor que lhes cabe desde logo no envelope que lhes é entregue pelo Ministério das Finanças.

Notou-se uma redução significativa dos orçamentos de 2015 e 2016 alocados aos tribunais, que passaram de 5,611,000 USD para 3,848,000 USD, provavelmente em resultado da retirada da verba para contratação de assessores internacionais que

passou a ser incluída no Ministério da Justiça, em resultado da Resolução do Parlamento Nacional N.º 11/2014, de 24 de outubro.

### **3. O presente é de desafios à continuação da construção do Sistema Judicial - Por uma política e estratégia de reforma para o desenvolvimento do sistema judicial**

A transitoriedade presente da organização judiciária, embora admitida com base no artigo 162.º da CRDTL ("Organização judicial transitória"), segundo o qual "a organização judiciária existente em Timor-Leste no momento da entrada em vigor da Constituição mantém-se em funcionamento até à instalação e início em funções do novo sistema judiciário", não deve ser interpretada como uma permissão para manter-se quase que indefinidamente tal transitoriedade, tal como parece estar a acontecer pelo longo tempo já decorrido desde a entrada em vigor desta norma constitucional.

A similitude do mapa e da organização judiciária entre o período de administração da UNTAET e a atualidade mostra que a organização judiciária é uma das áreas do Estado em que a reforma tem estado em grande parte ausente e, portanto, expressa uma continuidade organizacional no longo prazo apesar de precisar de reforma.

O Decreto-lei n.º 1/2002, de 24 de maio, apenas concretiza a referida norma transitória da Constituição dando continuidade ao Regulamento da UNTAET n.º 11/2000. Esta concretização não preenche o comando final constante do artigo 121.º, n.º 5 da CRDTL, que impõe a aprovação de uma lei própria que regule a organização judiciária.

Este é o primeiro desafio normativo, que é fundamental para a continuação da construção e o desenvolvimento do sistema judicial e em particular os tribunais judiciais, designadamente no domínio da justiça penal ou criminal.

Mas a preparação da lei de organização judiciária em Timor-Leste deve ser baseada em estudos que orientem a reforma dos tribunais. Os Relatórios especializados e a Proposta de Política e Estratégia já referidos são uma primeira e abrangente contribuição para a reforma do sistema judicial, mas outros temas devem

ser tratados para uma estruturação e funcionamento sustentados do sistema de justiça, nomeadamente a justiça penal.

Importa iniciar um programa de reforma endógeno aos tribunais judiciais, com inserção institucional no Tribunal de Recurso que combine assessoria, formação contínua, organização e desenvolvimento institucional e financeiro.

A reforma deve incluir, para além dessas componentes, outras necessárias cuja reflexão os Relatórios especializados sobre a reforma já iniciaram, como por exemplo:

- A divisão social do trabalho de resolução de conflitos entre tribunais e outras instâncias e o papel a atribuir aos tribunais judiciais na captação da procura emergente de tutela judicial, que só não é para eles canalizada por bloqueios sociais e económicos.

- O aprofundamento da qualidade e da eficiência do desempenho funcional dos tribunais: a especialização versus competência genérica e territorialização e os julgamentos móveis.

- A questão do juiz de instrução versus juiz de garantias.

- O exercício da defesa.

- A governação e gestão dos tribunais: independência do poder judicial e autonomia financeira (o orçamento do sistema judicial); o papel, funções e carreiras judiciais, o recrutamento para essas funções e a avaliação do seu desempenho, bem como a sua remuneração; os serviços de apoio técnico e instrumental e sua organização e carreiras, bem como regime jurídico dos recursos humanos.

- A formação contínua, complementar e regular dos operadores judiciais.

Na identificação das soluções é possível chegar a conclusões harmonizadas de proveniência quer de matriz continental, quer de matriz da *Common Law*, através de combinações organizacionais flexíveis e eficientes que não se reconduzam à dicotomia rígida *organizações especializadas vs de competência genérica*, como é a criação da figura do juiz especializado apoiado por uma secção especializada dentro de um mesmo tribunal.

Acreditamos que uma política pública dirigida a uma reforma do sistema judicial em geral e da justiça criminal em especial deve, em Timor-Leste, basear-se numa perspetiva política de resolução de conflitos centrada na sociedade. São, sumariamente, fatores a considerar como contexto para uma política de reforma:

- A pluralidade normativa que se reflete na pluralidade de meios de resolução de conflitos na sociedade timorense. Esta heterogeneidade, tanto no panorama normativo como no da resolução de conflitos remete a heranças jurídico-institucionais do passado e práticas sociais mais recentes que se afirmam e adquirem formas de articulação e simbiose com os sistemas estatais em edificação e desenvolvimento.

- A complexa realidade do sistema normativo-legislativo e dos meios de resolução de conflitos na sociedade timorense requerem uma particular consideração das suas diversidades e articulações, bem como desenvolvimentos que atendam às funções de cada um e às complementaridades de conjunto que garantam coerências e consistências entre si e internas a cada sistema ou modos institucionais, assim como maior compreensão das leis e recurso às instituições da justiça pelos cidadãos.

São também sumariamente de considerar os resultados do diagnóstico sobre os tribunais judiciais, levado a cabo no período de dezembro de 2017 a abril de 2017, cujas conclusões e recomendações foram objeto de ciclos de análise e debate alargadas aos envolvidos no sistema judicial e sociedade civil, e que se recomenda continuar a ser analisado e complementado criticamente, permitiu que se chegasse a constatações tais como:

#### *Dependência*

- Ainda é muito significativa a dependência do aconselhamento, assessoria, assistência e formação jurídicas por profissionais do direito de nacionalidade estrangeira, relativamente à interpretação e aplicação do direito nacional timorense por parte dos atores judiciais timorenses (juízes, procuradores, advogados, juristas e profissionais no setor da justiça);

#### *Distanciamento do cidadão*

- O mapa judiciário (quatro tribunais distritais) e a organização judiciária (modelo em que assenta) mantêm-se os mesmos desde o período da transição para a restauração da independência, estando presentemente desajustados em relação às necessidades sociais;

- Esse desajustamento é agravado pela escassez de recursos humanos qualificados, mesmo em funções jurisdicionais soberanas e de gestão, indispensável à boa gestão dos serviços judiciais, instrumentais e técnicos dos tribunais; a língua de referência do direito aplicável e as sentenças dos tribunais em português são fator da distanciação institucional, pelo que precisa de utilização, explanação e divulgação particularmente cuidadas;

- O alargamento da rede de tribunais distritais e dos julgamentos móveis é necessário, para aproximar a justiça dos cidadãos e vencer os constrangimentos do acesso à justiça (distância geográfica, dificuldades viárias e de transporte, custos de deslocação elevados para as populações); a considerar o alargamento recente dos serviços do ministério público a novos distritos;

- As condições de coordenação, logísticas, orçamentais e de infraestruturas ainda são insuficientes e precisam de melhorias e ampliação, de modo a que sejam asseguradas marcações e espaços convenientes de julgamento, presença das testemunhas e evitar contato entre vítima e autor em caso de audiência de julgamento crime;

- A interdependência funcional entre os tribunais, o ministério público, a polícia e as instâncias sociais de resolução de conflitos no plano das comunidades, é relevante para a nossa sociedade juridicamente plural, pela sua frequência, divisão e partilha social de responsabilidades e significado legitimante.

#### *Insuficiências na formação em direito*

- Licenciaturas em direito em que os planos curriculares não correspondem a uma matriz definida nacionalmente, incluindo casos em que se têm por base fontes que não o direito nacional timorense ou apenas contemplem parcialmente o direito em vigor, em que a língua de ensino tanto pode ser a portuguesa como o tétum e mesmo o indonésio;



- Falta da devida acreditação e avaliação oficial dos planos curriculares da licenciatura em direito;
- Formação complementar inconsequente e pouco ajustada às necessidades profissionais das instituições do setor da justiça;
- O ensino do direito é excessivamente teórico e com recurso sobretudo a métodos expositivos, descurando a formação mais de carácter prático e reflexiva própria de um direito em construção; concentração sobretudo em disciplinas do âmbito penal e deixando em descoberto ou secundarizados domínios tais como o civil, o comercial, o administrativo, o constitucional e os direitos humanos, assim como áreas auxiliares como a gestão, a contabilidade, a sociologia e a informática;
- Falta de um corpo docente nacional suficiente e dificuldade no recrutamento de docentes, mesmo expatriados, com capacidade para o ensino do direito com dedicação académica plena e domínio de estratégias pedagógicas e metodológicas de ensino do direito em Timor-Leste;
- Insuficiência de recursos financeiros para contratação de docentes de direito;
- Escassez de bibliografia atualizada.

Permitiu também que fossem identificados desafios fundamentais necessários á construção e desenvolvimento do sistema judicial, sendo de destacar:

- A reforma do sistema judicial a partir de dentro, com a participação ampla e ativa dos atores judiciais, bem como em conjunto dos atores políticos e sociais, em que os atores externos, de assistência técnica e cooperação, sejam enquadrados num programa nacional de reforma do sistema de justiça fundamentado numa agenda e em métodos e processos efetivamente orientados, geridos e tecnicamente participados por profissionais timorenses, ainda que em processo de capacitação, formação e aperfeiçoamento profissional;
- A reforma sustentada e gradual do mapa judiciário e da organização judiciária nas suas várias componentes, assegurando a concomitante capacitação e desenvolvimento institucionais, bem como a ponderação dos aspetos estruturais e de

contingência, incluindo de curto, médio e longo prazos; habilitar a reforma com a legislação e regulamentação, designadamente a lei da organização judiciária;

- Aplicar o método das experiências-piloto na implementação da reforma judicial de modo a que o direito e a justiça sejam mais acessíveis aos cidadãos, mais democráticos, igualitários, efetivos e socialmente inclusivos e justos;

- Estudar e propor a reforma do ensino do direito nas suas várias vertentes e níveis;

- Criar capacidade e sustentabilidade nacional para as diferentes reformas no âmbito do direito e do sistema judicial, em que a prioridade seja a formação de técnicos, planificadores, docente e gestores nacionais, no que é fundamental o estabelecimento de uma assistência e cooperação internacional adequada e consistente de médio e longo prazos.

- Articular a reforma do sistema judicial com a implantação de meios alternativos de resolução de conflitos emergentes de relações de comércio internacionais e nacionais, designadamente a arbitragem, a mediação e a conciliação.

- Identificar as medidas de reforma do sistema judicial com ações orientadas e articulações apropriadas com as instâncias de resolução de conflitos segundo o costume.

Vemos na presente Conferência uma esperança renovada de que serão criadas condições apropriadas para a realização da reforma judicial; e também de que seja restabelecida a Comissão para a Reforma Legislativa e do Setor da Justiça e continuados os seus trabalhos.

## A REFORMA DO DIREITO DE FAMÍLIA EM TIMOR-LESTE: PROMOVENDO UM SISTEMA FORTE E AUTENTICAMENTE TIMORENSE

*Nelinho Vital<sup>1\*</sup>*

*Apresentação feita na Palestra realizada na Faculdade de Direito da Universidade de Macau, em 13 de dezembro de 2017.*

O Direito de Família, como todos aqui já sabem, prevê as normas jurídicas basilares para a regulação da criação, titularidade, modificação e cessação das relações familiares, e os direitos e deveres resultantes destas relações.

Creio que posso contar com a concordância de todos aqui, que este ramo do direito não deve regular qualquer família, mas deve dar respostas às relações familiares existentes numa certa sociedade. O Direito de Família de Timor-Leste deve, assim, refletir a realidade que os indivíduos no nosso país, como pais ou mães, cônjuges, avós, tios e tias, e como filhos, se relacionam um com o outro em Timor-Leste. É claro que estas relações mudam com o tempo, mas como o Direito é um sistema dinâmico, este pode acompanhar as mudanças com o passar do tempo.

O Código Civil de Timor-Leste, aprovado em 2011, entrou em força no primeiro trimestre de 2012, há pouco menos de 6 anos. Este é o instrumento jurídico que regula as relações familiares em Timor-Leste. O Código Civil de

---

1 \* O autor é Diretor Nacional da Assessoria Jurídica e Legislação (DNAJL) do Ministério da Justiça de Timor-Leste. Licenciado e Mestre em Direito, tendo vasta experiência na área da legislação e dos direitos humanos. Nos últimos anos, tem participado em inúmeras conferências, palestras e colóquios referentes ao desenvolvimento do sistema jurídico de Timor-Leste.

Timor-Leste tem uma forte semelhança com versões anteriores do seu homólogo Português, tendo sido um elevado número de regras reproduzidas deste ao nosso Código.

É de salientar que naquele momento Timor-Leste se encontrava numa verdadeira encruzilhada. Por consequência do preceito constitucional sobre o direito subsidiário, Timor-Leste implementava o Código Civil Indonésio, durante mais de uma década depois o fim da ocupação Indonésia. Durante alguns anos foi discutida a possibilidade de separar certas áreas do direito de família do Código Civil e, nesta perspetiva, foram elaboradas algumas propostas que nunca foram concluídas. Por vários factores, que nos escusa abordar neste fórum, decidiu-se, no entanto, pela aprovação de um instrumento único sistemático de direito civil, mesmo que tal significaria a dificuldade, por questões de tempo e de recursos humanos, em assegurar uma melhor adequação das regras à nossa realidade.

A aprovação de um Código Civil permitiu um nível importante de segurança jurídica para as relações entre os particulares no nosso país, sendo, assim, um passo bem-vindo no desenvolvimento do ordenamento jurídico de Timor-Leste.

Tal não é dizer que o nosso Direito de Família, no seu todo, representa um ordenamento estranho à nossa sociedade.

Para poder assegurar uma discussão mais eficaz, irei dividir a minha intervenção sobre a reforma do Direito de Família em duas partes principais, naquilo que toca o casamento e a titularidade e exercício do poder paternal.

No âmbito do casamento, o Código Civil prevê aspectos verdadeiramente particulares para o contexto de Timor-Leste, especialmente os seguintes aspectos:

(1) a incorporação de casamentos realizados de acordo com a tradição timorense, estes formalizados através de um processo declaratório pelas autoridades locais;

(2) o reconhecimento do casamento católico, podendo este ser transcrito diretamente a partir do certificado religioso;

(3) a falta de previsão de união de facto.

Estas diferenças resultaram não somente de uma tentativa de adequação do enquadramento jurídico do casamento à prática habitual em Timor-Leste, mas representou ainda um compromisso político para assegurar o acordo de forças distintas na nossa sociedade.

Em relação ao casamento tradicional, o Código Civil reconhece o casamento barlaqueado monogâmico, sendo este a expressão comum dos usos e costumes em relação ao casamento adotado em Timor-Leste.

Entende-se que a incorporação do casamento tradicional, conjugada com as normas garantidoras do consentimento livre dos contraentes e as opções de realização de outros tipos de casamentos para aqueles que querem constituir uma família, não impõe algum questionamento sobre a sua harmonia com os direitos fundamentais, especificamente a igualdade de gênero.

No que diz respeito ao casamento da religião católica, este tipo de casamento mostra-se como aquele amplamente praticado em Timor-Leste. Foi, por tal, determinado a promoção oficiosa da transcrição por parte do pároco, este que deve enviar o assento de casamento para os serviços do registo civil. Com estas regras, criou-se um sistema verdadeiramente simplificado para o reconhecimento jurídico do casamento desta religião.

No entanto, note-se que tais regras simplificadas não são previstas para casamentos realizados no âmbito de outras confissões religiosas. Aqueles que venham a realizar o matrimónio por outra religião devem efetuar ainda o casamento civil.

O reconhecimento do casamento da religião católica sem prover o mesmo nível de reconhecimento de outros casamentos religiosos traz, inquestionavelmente, dúvidas graves sobre a sua conformidade com preceitos básicos do princípio da igualdade e não discriminação. Os desafios em assegurar a constitucionalidade do não reconhecimento os casamentos de

outras confissões religiosas a par da religião católica já é uma posição amplamente aceite em Timor-Leste, tendo já sido alvo de análise no âmbito de uma reforma legislativa futura.

É também uma posição generalizada que é necessário reconhecer na lei a união de facto como uma instituição de natureza similar ao casamento. Este reconhecimento é interpretado como um passo indispensável para proteger os direitos das mulheres e das crianças, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento da paternidade da criança e os direitos patrimoniais da mulher quando de uma eventual morte do parceiro ou a sua separação.

A falta deste reconhecimento já foi levantada como uma preocupação em 2015 pelo Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, o qual recomendou pela inclusão deste tipo de relação familiar no Código Civil.

Timor-Leste não possui até a data uma legislação equivalente a um Código de Registo Civil, sendo ainda aplicável o regime jurídico concebido durante o período da administração das Nações Unidas – Regulamento n.º 2001/3, de 16 de Março. O regulamento em questão tinha por objetivo principal prover um mecanismo para a identificação dos cidadãos nacionais, tendo, assim, um foco específico no registo de nascimento e emissão de bilhete de identidade.

O Ministério da Justiça já elaborou um esboço do Código de Registo Civil, que se mostra como um instrumento essencial para assegurar a segurança jurídica das relações familiares. Tal como acontece em muitos países, o Código de Registo Civil prevê normas sobre a transcrição de casamento, assim como o registo civil obrigatório da “regulação do exercício do poder paternal sua alteração e cessação”, e o registo da “inibição ou suspensão do exercício do poder paternal e as providências limitativas desse poder”. É a intenção do Ministério de Justiça a promoção da aprovação deste diploma legislativo num futuro próximo.

É no âmbito da titularidade e do exercício do poder paternal que podemos identificar uma certa desassociação entre as regras com força de lei no Código Civil e os usos e costumes do nosso povo.

A Constituição da República de 2002 prevê como uma de suas garantias fundamentais a proteção da família, no seu artigo 39.º, prevendo expressamente que a família é a célula base da sociedade e condição para o harmonioso desenvolvimento da pessoa. Com base nisto, o Estado deve proteger a família.

Mas o que entendemos como família em Timor-Leste?

As relações familiares e a comunidade em Timor-Leste têm por base o conceito de família extensa ou de agregado familiar. Tal como identificado na Política de Base de Apoio à Criança e à Família, aprovada em fevereiro de 2016 pela Ministra da Solidariedade Social:

“O conceito de família em Timor-Leste é definido pela “casa sagrada” [uma-lulik], que é composta por crianças, pais, avós, tios e primos de sangue ou por casamento, e outros parentes. Nos princípios-chave incluem-se reciprocidade, obrigações e um sentido de responsabilidade compartilhada pelo bem-estar comum. Existe um forte sentimento de interdependência entre os indivíduos, as famílias e os membros da comunidade. A prioridade é colocada na estabilidade, na harmonia e na paz, e as decisões são tomadas por meio de processos que utilizam o diálogo, mediação e conciliação. Há uma percepção de responsabilidade coletiva de bem-estar comum. A responsabilidade pelo cuidado das crianças em Timor-Leste é considerada uma responsabilidade partilhada no seio da família. Todos os membros femininos da família, incluindo tias, primas e, em alguns casos, vizinhas mais próximas, podem ser considerados uma “mãe” da criança. O mesmo princípio aplica-se aos membros masculinos.”

Com base nisto, a responsabilidade pela criação de uma criança é uma responsabilidade coletiva do agregado familiar, e não somente dos seus pais naturais.

Tradicionalmente o conceito de família extensa é traduzido através do instituto de *Uma Lisan* (ou *Uma-Lulik*). *Uma Lisan* é representada pela rede de relações entre os núcleos de uma família extensa e as suas relações com outros agregados familiares com base em ligações ancestrais. A *Uma Lisan* é considerada, por muitos, como parte central da identidade do povo timorense. Cada pessoa tem sua posição na hierarquia da *Uma Lisan*.

É através da *Uma Lisan* que a ordem social e cultural das comunidades é mantida e promovida. A *Uma Lisan* é o mecanismo pelo qual são estabelecidas as relações entre os particulares, incorporando aqueles novos membros integrados através do casamento tradicional, sendo esta o ponto de partida para promover a solução de disputas locais.

No relacionamento entre os núcleos familiares através da *Uma Lisan* encontram-se um número de desafios perante os valores de direitos fundamentais e as estruturas do Estado, notavelmente o desafio para assegurar a participação efetiva de homens e mulheres em condições de igualdade.

Assim, é reconhecido que a família alargada é a base estrutural da comunidade timorense, e os relacionamentos familiares representam verdadeiras conexões sociais que formam a base da vida diária nas comunidades. Com isto a ideia de família nuclear nas relações familiares e comunitárias representa, ainda, uma perspetiva sem amplo uso em Timor-Leste.

Como consequência direta deste conceito de família, dos usos e costumes tradicionais e, ainda, o local de residência e as diferenças socioeconómicas entre membros de uma mesma família, é amplamente realizada (e positivamente reconhecida) a prática de entregar os cuidados de um filho ou filha a um parente que integra a família alargada ou extensa.

Uma das razões desta prática enraíza-se nos usos e costumes com base na necessidade de manter ou fortalecer a *Uma Lisan*, e dar continuidade à linha ancestral da família. Com base nesta conceção, são realizadas verdadeiras adoções tradicionais. Através da troca de objetos e itens



representativos, uma criança pode ser entregue, logo quando pequena, aos cuidados de um familiar, por este não ter filhos, por ter tido somente rapazes ou raparigas, ou por dar continuidade às relações entre os membros das nossas gerações. Nesta prática de adoção tradicional, a criança, sem perder seus laços ancestrais, pode passar a fazer parte da *Uma Lisan* dos pais adotantes, mas mantendo-se sempre a participação na família original.

Com base nisto, o conceito de adoção plena, baseado na transferência integral da responsabilidade parental para um terceiro, com o termo do vínculo com os pais originais da criança adotada, é um conceito bastante estranho do ponto de vista da tradição e cultura familiar em Timor-Leste.

Entende-se que esta prática em Timor-Leste assemelha-se à *customary adoption* de outros países no Pacífico, notavelmente Tonga, Vanuatu, Fiji e Papua Nova Guiné.

Ao mesmo tempo muitas crianças encontram-se sob os cuidados de parentes como expressão da prática de partilha de responsabilidade parental com base em razões socioeconómicas, inclusivamente de acesso à educação. Com isto, membros da família com menor poder económico, ou que residam em localidades remotas, entregam seus filhos aos cuidados de parentes que possuem uma melhor condição económica e/ou que vivem em centros urbanos ou localidades mais próximas de escolas e outros serviços públicos. Os cuidados às crianças por outros parentes são feitos através de acordos orais entre os pais, que podem, por vezes, incluir um diálogo com outros membros da família alargada. Na maior parte dos casos, estes não são registados perante qualquer autoridade pública, mas são amplamente conhecidos por aqueles próximos da família, inclusivamente as lideranças tradicionais e/ou comunitárias.

Como resultado, o número de crianças que se encontram aos cuidados de terceiros que não seus pais ou mães naturais é bastante elevado. De acordo com o Inquérito Demográfico e de Saúde de 2010, aproximadamente 23% agregados familiares possuem no mínimo uma criança a seu cargo que

não são os seus filhos naturais. Tal percentual pode significar a pertinência de mais de 47 000 agregados familiares.

As questões jurídicas relevantes nestas relações familiares são reguladas principalmente no âmbito do direito de família, e fundamentam-se sobretudo no exercício do poder paternal ou responsabilidade parental.

As normas jurídicas necessárias para promover esta proteção básica da criança dentro da responsabilidade familiar estabelecem uma rede de alternativas ao exercício do poder paternal pelos pais da criança, sendo estas representadas no enquadramento legislativo atual existente na forma da guarda, tutela e adoção (tanto nacional como internacional).

Entende-se que o Código Civil atual prevê que todas as questões relativas ao exercício do poder paternal devem ser reguladas judicialmente. A guarda de facto exercida por terceiros deve ser regulada pelos tribunais, e a tutela e adoção sempre necessitam de uma sentença judicial, devendo as decisões judiciais serem registadas no registo civil.

O Código Civil não permite expressamente a determinação de tutor como uma verdadeira partilha do poder paternal através do consentimento ou acordo dos pais e o designado tutor. De acordo com a lei, a nomeação de tutor é somente aplicável quando da impossibilidade do exercício do poder paternal pelos pais, depois da sua morte ou da sua incapacidade.

Mas como já mencionado, é prática comum em Timor-Leste entregar um filho aos cuidados de outro familiar.

Algumas outras jurisdições nacionais perante uma realidade semelhante à de Timor-Leste, vêm decidindo por prever legalmente a possibilidade dos pais partilharem as suas responsabilidades com outros familiares. Por exemplo, desde 2014, a legislação da Namíbia permite um acordo familiar para o exercício de parte da responsabilidade parental por membros da família, naquilo que é chamado o *kinship care*. No Canadá, o direito costumeiro reconhecido dos povos indígenas, desde junho de 2017 incorporou um novo instituto chamado de “tutela supletiva”. Tal como na Namíbia, este permite,

reconhecendo os usos e costumes, o consentimento dos pais em prover os seus filhos aos cuidados de outros parentes, apesar dos pais não sofrerem de qualquer inibição do exercício do seu poder paternal. Neste exato momento, em São Tomé e Príncipe foi dado início à tramitação da Lei da Família a qual prevê expressamente a possibilidade de, por acordo, delegar uma parte da responsabilidade parental aos familiares.

É possível identificar um aspecto comum nestas iniciativas: a responsabilidade parental é partilhada com base num acordo. Por vezes o acordo é celebrado no âmbito dos usos e tradições costumeiras ou até mesmo através da participação de entidades notariais.

O importante é concluir que parece não ser realístico num país como Timor-Leste exigir o processo judicial para regular todas as situações de modificação do poder paternal. Se não teríamos quase 50 000 famílias a recorrer aos tribunais!

Ainda o Código Civil de Timor-Leste prevê somente a adoção plena, a par do seu homólogo português desde da alteração de 1977. No entanto, tal como já abordado, o conceito de ruptura total de relações com a família biológica não condiz com as convicções partilhadas pela maior parte da comunidade. Pensa-se assim se não devíamos considerar a provisão de um tipo de adoção com consequências similares à adoção restrita ou se não poderíamos prever expressamente uma separação das consequências jurídicas e daquelas no âmbito das práticas costumeiras.

Posso assegurar a todos que Timor-Leste tem convicção de que é importante promover um maior formalismo para as modificações no exercício do poder paternal. Tal posição vem do reconhecimento de que a informalidade destes mecanismos de cuidados da criança podem representar riscos para a sua proteção.

É preciso ponderar estas e outras questões.

Timor-Leste começou recentemente a dar os primeiros passos numa longa reflexão sobre como assegurar a previsão jurídicas destas relações

familiares de uma maneira que permita ao mesmo tempo reconhecer os usos e costumes e assegurar a proteção da criança nestas relações, tal como foi já alcançado em relação ao casamento tradicional (barlaqueado monogâmico). Estamos neste momento a dar início a um estudo preliminar para identificar estas e outras questões e as alternativas de como podemos realizar a sua regulação.

### **Conclusão**

Uma distância entre a realidade socioeconómica e cultural da comunidade e as regras previstas com força de lei traz verdadeiros obstáculos para assegurar a sua eficácia, resultando numa situação em que muitas das normas jurídicas acabam por não serem efetivadas.

É reconhecido que alguns dos nossos países irmãos da CPLP, Angola, Moçambique e São Tomé e Príncipe, decidiram por separar o direito de família do Código Civil, e elaborar e aprovar uma lei especial que regule todas as questões do Direito de Família.

Confesso que Timor-Leste ainda não se encontra em tal nível de desenvolvimento, no que diz respeito à forma como faremos a reforma do Direito de Família. Mas apesar disso, há um compromisso real de promover uma reforma deste ramo de Direito e assegurar que as relações familiares sejam espelhadas nas normas jurídicas.

Um dos compromissos do Governo de Timor-Leste já expresso no seu Plano de Desenvolvimento Nacional e no Plano Estratégico do Setor da Justiça é aproximar a justiça ao povo, incluindo a diminuição da distância entre o Direito, e os indivíduos, nossas famílias e comunidades. Penso eu que para tal, é preciso ter a coragem de realizar os esforços necessários para promover uma reforma efetiva do Direito de Família.