

Entrada na Mesa	 República Democrática de Timor-Leste PARLAMENTO NACIONAL	ANUNCIADO O Presidente
Data		
Hora		
...O Presidente...		

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

RELATÓRIO E PARECER

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça
(Artigos 34º e 101º, nº 1, do RPN)

PPL N.º 3/VI (1.ª)

Proposta de Lei que procede à Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território de Timor Leste

B



República Democrática de Timor-Leste
PARLAMENTO
NACIONAL

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

INDICE

- I. INTRODUÇÃO
- II. DESIGNAÇÃO DO RELATOR
- III. ENQUADRAMENTO JURIDICO-CONSTITUCIONAL
- IV. CONSEQUÊNCIAS PREVISÍVEIS DA APROVAÇÃO E EVENTUAIS ENCARGOS NA APLICAÇÃO
- V. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS
- VI. ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DA PROPOSTA DE LEI
- VII. CONTRIBUIÇÕES DOS RELATÓRIOS SECTORIAIS
- VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES
- IX. PARECER DA COMISSÃO
- X. APROVAÇÃO EM COMISSÃO
- XI. POSIÇÃO SUMÁRIA DAS BANCADAS PARLAMENTARES

ANEXOS:

ANEXO I - RELATÓRIO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

ANEXO II - RELATÓRIOS SECTORIAS

B

RELATÓRIO E PARECER
(Artigos 34º e 101º, nº 1, do RPN)

PPL N.º 3/VI (1.ª)

Proposta de Lei – Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território de Timor Leste

I. – INTRODUÇÃO:

A PPL n.º 3/VI (1.ª) que procede à **Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território** deu entrada na Mesa do Parlamento Nacional a 29 de setembro de 2023, ao abrigo do disposto na alínea c) do nº 1, do artigo 97º e alínea a) do nº 2, do artigo 115º da Constituição da República Democrática de Timor Leste (CRDTL), com pedido de prioridade e urgência, tendo sido remetido à Divisão de Apoio ao Plenário (DIPLN) para registo, numeração e elaboração da respetiva Nota de Admissibilidade, ao abrigo do disposto nas alíneas f) e i) do artigo 4º do Regulamento das Competências das Divisões do Secretariado Geral do Parlamento Nacional.

Por Despacho do Presidente do Parlamento Nacional, a presente PPL foi mandada baixar à Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça -Comissão A, B, C e D para a elaboração do Relatório e Parecer, no prazo de 15 dias.

II. – DESIGNAÇÃO DE RELATOR:





PARLAMENTO
NACIONAL

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

Por Despacho do Sr. Presidente da Comissão A, foi designado Relator o Sr. Deputado Albino da Silva.

III. – ENQUADRAMENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL:

Em matéria constitucional, o poder constituinte enquadrou a problemática do território, da descentralização administrativa e do Poder Local, nos artigos 4º, 5º, 71º e 72º da Constituição (CRDTL), conferindo à ilha de Ataúro um estatuto e tratamento especial, tanto a nível administrativo, como económico.

Não obstante, o nº 3 do artigo 5.º da Constituição da República prever que Ataúro goza de tratamento administrativo e económico especial, esta atual medida constante desta PPL é a concretização de uma orientação política constante do Programa do IX Governo Constitucional (ponto 6.2. Descentralização) que estabelece, no capítulo dedicado à descentralização administrativa, que o Governo vai promover a aprovação pelo Parlamento Nacional de uma alteração à Lei de Divisão Administrativa do Território, tendo em vista a extinção do município de Ataúro.

Em cumprimento ao nº 2, do artigo 5º da CRDTL, a Lei nº 11/2009, de 7 de outubro vem definir e fixar as características dos diferentes escalões territoriais, bem como as competências administrativas dos respetivos órgãos. O Decreto Lei nº 4/2022 vem fixar a Administração Municipal de Ataúro e definir as suas competências e respetivos serviços.

Dando seguimento na legislação ordinária, o IX Governo Constitucional procede, assim, com esta PPL, à Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território visando a criação de uma nova circunscrição administrativa de primeiro escalão, designada de Ataúro, com o propósito de definir um novo estatuto jurídico-administrativo para o território desta ilha, para além de se pretender eliminar as referências aos Sucos por a lei os configurar como pessoas coletivas públicas de base associativa (não territorial), categoria e matéria que nada tem a ver com a divisão administrativa do território.

Vale ainda frisar que numa perspectiva económico-administrativa, para Ataúro, a respetiva organização administrativa, vem expressamente previsto no nº 3 do artigo 71º da Constituição - determinando que “Ataúro goza de um estatuto económico apropriado” - o que reforça, a partir desta injunção constitucional, a necessidade de se concretizar esta obrigação relativamente a Ataúro.

Nestes termos, esta iniciativa do Governo enquadra-se jurídico-constitucionalmente, nos parâmetros constitucionais e legais que a habilitam a prosseguir os procedimentos necessários para a sua discussão em Plenário.

IV. – CONSEQUÊNCIAS PREVISÍVEIS DA APROVAÇÃO E EVENTUAIS ENCARGOS NA APLICAÇÃO

O diploma não prevê novos e eventuais encargos na sua aplicação.

V. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS:

a) Enquadramento Legal:

No uso das competências que o Regimento do Parlamento Nacional atribui às comissões especializadas permanentes – designadamente, pelos artigos 35.º e 80º do RPN, a Comissão A realizou audiências públicas - nos dias 09 e 10 de outubro de 2023 - com os autores da iniciativa legislativa e demais entidades pertinentes, para ouvir opiniões sobre o diploma em apreciação.

b) Entidades Convidadas

Foram convidadas para as audiências públicas o

- Sr. Ministro da Administração Estatal;
- Sra. Ministra das Finanças;
- Sr. Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos;

- Sr. Ministro da Presidência do Conselho de Ministros;
- Sr. Ex-Presidente da Autoridade da RAE OA - ZEESM;
- Sr. Presidente da Autoridade da RAE OA - ZEESM;
- Sr. Diretor Executivo da ONG Fórum.

c) Entidades que Participaram

- Sr. Ministro da Administração Estatal
- Vice-Ministro para os Assuntos Parlamentares
- Representante do Forum das ONG's de Timor Leste

d) Síntese das Intervenções e Opiniões

A abertura e introdução da audiência pública realizada no dia 10 de outubro foi feita pelo Sr. **Presidente da Comissão A** - Deputado Patrocínio Fernandes dos Reis - incidindo sobre a organização e gestão do dia de trabalho relativo a esta PPL nº 3/VI (1ª) que procede à **Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território de Timor Leste.**

Para uma adequada Agenda de Trabalhos o Sr Presidente da Comissão A socializou com os participantes a metodologia e a melhor gestão do tempo reservado às perguntas dos deputados e esclarecimentos a serem prestados pelo Governo.

De seguida passou a palavra ao Sr. **Ministro da Administração Estatal.**

Na sua exposição o Sr. **Ministro da Administração Estatal** enfatizou as principais alterações, com particular enfoque na configuração e tratamento especial a Atáuro, consagrado constitucionalmente. Tratou-se de uma exposição preliminar, sugestiva visando suscitar os devidos esclarecimentos posteriores aos senhores deputados e demais intervenientes..

Na sequência passou a palavra aos senhores deputados, cujas intervenções (ver Anexo I) se resumem e se agrupam, por matérias, nos seguintes termos: .

- Questionam a conformidade desta Proposta de Lei (PPL nº 3/VI (1ª)) no seu artigo 4º, com o artigo 5º, nº 3 da Constituição relativamente ao “tratamento administrativo e económico especial” para Ataúro, exigindo esclarecimentos do Governo.
- A designação “Ataúro” da alínea a) do nº 1, do artigo 4º da PPL que retira a qualificação jurídica de município a Ataúro foi o foco principal de diversas questões levantadas, exigindo clarificação em relação ao estatuto especial que se deve atribuir a esta ilha, por injunção constitucional.
- Nesta mesma linha se questionou o aditamento do artigo 4º-A em relação à lei vigente (14/2023), tanto em termos formais, como materiais.
- Foi questionado o processo de criação, modificação e extinção das circunscrições administrativas (artigos 19º a 22º da Lei 14/2023), com particular enfoque nos postos administrativos (Ermêra, Lautém, Baucau, Suai), alguns sem instalações próprias e recursos humanos adequados. A esta problemática ficaram associados questionamentos sobre o enquadramento jurídico dos Sucos.
- A drástica redução do orçamento destinado em 2023 para Ataúro (de 17.000.000 para 1.000.000) foi questionado por alguns deputados, entendendo os mesmos que a situação se agravou com a extinção e reafetação do Fundo Especial, embora se reconhece que a falta de recursos humanos adequados para a execução do orçamento disponível, é uma realidade inquestionável.
- Perguntam se com esta 4ª alteração a esta Lei de Divisão Administrativa do Território - incluindo duas alterações no decurso deste ano - as alterações introduzidas tiveram execução prática e se os seus efeitos provocaram melhorias significativas nas condições de vida da população.

Respostas do Governo:

- O Governo - representado pelo Sr. **Ministro da Administração Estatal (MAE)** - reafirma os fundamentos desta alteração à Lei da Divisão Administrativa do



República Democrática de Timor-Leste
PARLAMENTO
NACIONAL

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

Território e extinção do Município de Ataúro com as orientações do Programa deste IX Governo Constitucional, designadamente com a medida prevista no ponto 6.2. Descentralização, que estabelece, no Capítulo dedicado à Descentralização Administrativa, o compromisso eleitoral de promover a aprovação pelo Parlamento Nacional de uma alteração à Lei de Divisão Administrativa do Território, tendo em vista a extinção do município de Ataúro.

- Por outro lado, afirma o Sr MAE que tendo em consideração a norma do artigo 5.º da Constituição da República, que dispõe que Ataúro goza de tratamento administrativo e económico especial, a presente lei cria uma nova divisão administrativa definidora do estatuto jurídico-administrativo do território da ilha de Ataúro, uma nova circunscrição administrativa de primeiro escalão denominada de Ataúro. Nesta linha entende o Governo que esta iniciativa surge para fazer com que as medidas sejam efetivamente executadas, porque a simples existência formal de uma entidade não garante automaticamente o seu desenvolvimento. Por isso a razão desta medida, porque o Governo não destrói, mas sim constrói e é este o propósito desta lei a que seguirão outras medidas.
- Com os mesmos fundamentos, o **Sr Vice-Ministro de Assuntos Parlamentares** reafirma as razões de alterar a Lei da RAEOA e de Ataúro com as orientações do novo Programa do Governo. Entende que a criação de postos ou municípios não deve ser apenas formal ou legislativo, mas sim há que criar as condições para a sua implementação e atribuir poderes de execução e recursos aos próprios órgãos de gestão local. Exemplifica com o facto de que recentemente foram criados postos administrativos que até ainda não tem instalações próprias, nem infraestruturas, e muito menos, recursos humanos.
- O Governo reafirma que os requisitos para a criação das circunscrições administrativas devem ser observados, conforme determinam os artigos 19º a 22º da Lei 14/2023; basta, para isso, afirmar que Ataúro tem apenas 7.000 habitantes, quando a lei exige 30.000 residentes. Informa que foi retirado o orçamento a Ataúro porque faltam poucos meses para o final do ano orçamental e execução foi baixa. Pretende-se, de seguida, regular o funcionamento e gestão de Atauro e o respetivo

Fundo Especial que vai até 500.000.000 de dólares, porque com valor superior seria um Fundo de Capital para Investimento.

VI. ANÁLISE FORMAL E MATERIAL DA PROPOSTA DE LEI:

Com a presente PPL pretende-se, essencialmente, proceder à **Quarta Alteração à Lei nº 11/2009, de 07 de outubro, que aprova a Divisão Administrativa do Território de Timor Leste**, com o propósito de criar uma nova circunscrição administrativa de primeiro escalão, designada por Ataúro, visando definir um novo estatuto jurídico-administrativo para o território dessa ilha. Em consequência se extingue o Município de Ataúro.

Do leque de diplomas posteriores à Lei nº 11/2009, com pertinência nas alterações propostas destacam-se:

- Lei nº 4/2016, de 25 de maio, que procede à Primeira Alteração à Lei nº 11/2009, de 7 de outubro sobre a Divisão Administrativa do Território (visa expurgar as referências legais ao Poder Local, regular exclusivamente a Divisão Administrativa do Território e criar postos administrativos infra-municipais);
- Lei nº 14/2021, de 7 de julho, que procede à Segunda Alteração à Lei nº 11/2009, de 7 de outubro sobre a Divisão Administrativa do Território (visa criar o Município de Ataúro, como, também, os postos administrativos de Hatolia B (Ermera), Loré (Lautém);
- Lei nº 14/2023, de 24 de maio, que procede à Terceira Alteração à Lei nº 11/2009, de 7 de outubro sobre a Divisão Administrativa do Território (visa criar no Município de Liquiçá os postos administrativos de Maubara e Loes, como também, em Baucau, os postos administrativos de Quelicai, Quelicai Antigo e Matebian);
- Lei nº 23/2021 de 10 de novembro, Lei do Poder Local e da Descentralização Administrativa.

Com este PPL se apresentam **05 propostas de alterações** e **01 aditamento** expressos nos seguintes artigos e assuntos:

- Artigo 1º (Divisão administrativa geral do território), alteração;
- Artigo 2º (Conceitos), alteração;
- Artigo 4º (Identificação das circunscrições administrativas), alteração;
- Artigo 11º (Município de Ermera), alteração;
- Artigo 12º (Município de Lautém), alteração;
- Artigo 4º-A (Ataúro), aditamento.

Este diploma consolidado estrutura-se em capítulos e artigos devidamente ordenados e comportando as alterações e aditamentos referidos no presente Relatório e Parecer.

Relativamente aos fundamentos materiais apresentados na Exposição de Motivos se destacam:

- Que esta iniciativa é a concretização de uma orientação política constante do Programa do IX Governo Constitucional (ponto 6.2. Descentralização) que estabelece, no capítulo dedicado à descentralização administrativa, que o Governo vai promover a aprovação pelo Parlamento Nacional de uma alteração à Lei de Divisão Administrativa do Território, tendo em vista a extinção do município de Ataúro.
- Tendo em consideração a norma do artigo 5.º da Constituição da República, que dispõe que Ataúro goza de tratamento administrativo e económico especial, a presente lei cria uma nova divisão administrativa definidora do estatuto jurídico-administrativo do território da ilha de Ataúro, uma nova circunscrição administrativa de primeiro escalão denominada de Ataúro.
- Aproveita-se ainda, a oportunidade para eliminar a referência aos Sucos como conceito integrante da definição das circunscrições administrativas na divisão administrativa do território, pois o quadro normativo vigente configura os Sucos como pessoas coletivas públicas de base associativa (artigos 3º e 4º da Lei nº 9/2016,

de 8 de julho), integradas na Administração Autónoma, matéria que nada tem que ver com a divisão administrativa do território.

- De anotar ainda, como pertinente, a integração legal de novos postos administrativos em Ermêra (artigo 11º da PPL) - acrescentando um nº 2 que refere ao centro administrativo em Gleno e Lautém (artigo 12º da PPL, posto administrativo de Loré).

Nota-se que a evolução do processo legislativo sobre a Divisão Administrativa do Território de Timor Leste - com as sucessivas alterações introduzidas a partir de 2016 - configura-se como uma clara e sugestiva demonstração de que houve sempre uma necessidade permanente de clarificar e precisar conceitos (errados, mal enquadrados e equívocos) relativos à descentralização administrativa/desconcentração (artigo 44º do DL nº 16/21 de 15/09 sobre as Bases da Administração Pública - BAP), na sua relação com conceitos próprios da descentralização política (Lei do Poder Local, nº 23/21); para além da premente necessidade de diferenciação da administração direta (p.ex, uma Direção Geral) da administração autónoma (Ordens, Sucos, nº 2, do art. 44º das BAP).

São disso exemplos o conceito de municípios ou de poder regulamentar (conceitos próprios da descentralização política/Poder Local) usados indevidamente na descentralização administrativa; ou o caso de clarificação atual do conceito de Sucos como pessoas coletivas de base associativa (administração autónoma), que sempre foi enquadrado como conceito de descentralização administração ou, até, do Poder Local.

Numa outra perspetiva de análise desta PPL, vale frisar a vertente ZEESM para Ataúro uma vez que a Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, criou a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e estabeleceu a Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM) de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, que inclui a ilha de Ataúro como polo complementar de desenvolvimento.

Este tipo de organização administrativa, com uma forte componente económica vem expressamente previsto nos nºs 2 e 3 do artigo 71º da Constituição o que reforça, desta injunção constitucional, a necessidade de concretizar esta obrigação relativamente a Ataúro.

As Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Timor-Leste (ZEESM) são um programa de desenvolvimento nacional, que visam o estabelecimento de zonas especiais de comércio de cariz social que permitirão o crescimento duma economia social de mercado, o que significa que as pessoas e as comunidades de uma determinada Região são os que recebem maiores benefícios, diretos e indiretos.

Nesta matéria a PPL n.º 2/VI(1ª) que altera a RAEOA e encontra-se, atualmente, em discussão no Parlamento Nacional “pretende deixar para diploma próprio a definição das Zonas Especiais de Economia Social de Mercado de Timor-Leste...” e garante que “o estatuto especial de que goza a ilha de Ataúro aconselha que este seja estabelecido de uma forma autónoma e não dependente do estatuto que goza o enclave de Oe-Cusse Ambeno”.

Das audiências públicas realizadas foram esclarecidos aos deputados, pelo Governo, aspetos pertinentes referentes aos questionamentos levantados, de acordo com o conteúdo do Ponto V. Audiências Públicas e o respetivo Anexo, integrantes deste Relatório e Parecer.

Por isso é entendimento dos deputados de que estas medidas governativas venham a constituir-se num primeiro passo qualitativo para um tratamento administrativo e económico especial no processo de desenvolvimento de Ataúro.

VII. – CONTRIBUIÇÕES DOS RELATÓRIOS SECTORIAIS (Anexo II)

Nos termos do Despacho de 29/09/23 da Sra Presidente do Parlamento Nacional, as Comissões Especializadas B - Negócios Estrangeiros, Defesa e Segurança Nacional, Comissão C - Finanças Públicas e Comissão D - Economia e Desenvolvimento, deviam emitir relatórios sectoriais no prazo de 15 dias.

Dos relatórios sectoriais recebidos pela Comissão A, vale ressaltar que os mesmos incidiram sobre as matérias constantes das duas PPL's n.º 2 e 3/VI (1ª).

Os pareceres sectoriais referidos analisaram a iniciativa legislativa PPL n.º 3/VI(1ª) em razão da matéria e das competências próprias de cada Comissão, conforme se pode constatar do conteúdo dos mesmos, em anexo.

VIII. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da apreciação jurídico-constitucional da presente PPL se depreende e se conclui que:

- I. Esta iniciativa do Governo enquadra-se jurídico-constitucionalmente, nos parâmetros constitucionais e legais que a habilitam a prosseguir os procedimentos para a sua discussão em Plenário.
- II. Da perspectiva de análise formal da presente PPL se conclui pela sua conformidade legal (com o n.º 1 do artigo 7.º da Lei da Publicação dos Atos) e em termos regimentais com o artigo 98.º do RPN - preâmbulo, exposição de motivos, língua oficial, articulados, entre outros requisitos formais, para ser submetido à discussão no Plenário e votação na generalidade, podendo ser sujeito, na especialidade, às sugestões de melhoramento já identificadas e as que forem sugeridas no decurso das discussões.
- III. Da análise material desta iniciativa governamental se conclui:
 1. Que esta PPL é a concretização de uma orientação política constante do Programa do IX Governo Constitucional (ponto 6.2. Descentralização) que estabelece, no capítulo dedicado à descentralização administrativa, que o Governo vai promover a aprovação pelo Parlamento Nacional de uma alteração à Lei de Divisão Administrativa do Território, tendo em vista a extinção do município de Ataúro.
 2. Tendo em consideração a norma do artigo 5.º da Constituição da República, que dispõe que Ataúro goza de tratamento administrativo e económico especial, a presente lei cria uma nova divisão administrativa definidora do estatuto jurídico-administrativo do território da ilha de Ataúro, uma nova circunscrição administrativa de primeiro escalão denominada de Ataúro.

3. Aproveita-se ainda, a oportunidade para eliminar a referência aos Sucos como conceito integrante da definição das circunscrições administrativas na divisão administrativa do território, pois o quadro normativo vigente configura os Sucos como pessoas coletivas públicas de base associativa (artigos 3º e 4º da Lei nº 9/2016, de 8 de julho), integradas na Administração Autónoma, matéria que nada tem a ver com a divisão administrativa do território.
4. De anotar ainda, como pertinente, a clarificação e integração legal de postos administrativos em Ermêra (artigo 11º da PPL) - acrescentando um nº 2 que refere ao centro administrativo em Gleno e Lautém (artigo 12º da PPL, posto administrativo de Loré).
5. Numa outra perspetiva de análise desta PPL, vale frisar a vertente ZEESM para Ataúro uma vez que a Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, criou a Região Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno (RAEOA) e estabeleceu a Zona Especial de Economia Social de Mercado (ZEESM) de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro, que inclui a ilha de Ataúro como polo complementar de desenvolvimento. É relevante registar este tipo de organização administrativa - com uma forte componente económica - porque vem expressamente previsto nos nº 3 do artigo 71º da Constituição o que reforça - desta injunção constitucional - a necessidade de concretizar esta obrigação relativamente a Ataúro.

Das audiências públicas realizadas foram esclarecidos aos deputados, pelo Governo, aspetos pertinentes referentes aos questionamentos levantados, de acordo com o conteúdo do Ponto V. Audiências Públicas e o respetivo Anexo, integrantes deste Relatório e Parecer.

IX – PARECER DA COMISSÃO A:

A Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça é de parecer que esta PPL nº 3/VI (1º) referente à Quarta Alteração à Lei nº 11/2009 sobre a Divisão Administrativa do

B3

Território preenche os requisitos constitucionais e legais para subir para o Plenário e ser discutido e aprovado na generalidade.

X – APROVAÇÃO EM COMISSÃO:

O presente RELATÓRIO E PARECER foi discutido e votado na Comissão A na sua reunião ordinária do dia 16 de outubro de 2023, tendo sido aprovado com 6 votos a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

XI – POSIÇÃO SUMÁRIA DAS BANCADAS PARLAMENTARES

No processo de votação do presente Relatório e Parecer a Bancada da FRETILIN manifesta a sua posição contrária a esta PPL porque a extinção das ZEESM terá implicações negativas no desenvolvimento futuro de Ataúro.

Díli, 12 de outubro de 2023

O Relator:



Deputado Albino da Silva

O Presidente da Comissão A:



Deputado Patrocínio dos Reis