



REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE

GOVERNO

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS N.º 6/2006
DE 11 DE OUTUBRO

**APROVA A POLÍTICA QUE INSTITUI A DESCENTRALIZAÇÃO E
GOVERNO LOCAL EM TIMOR-LESTE**

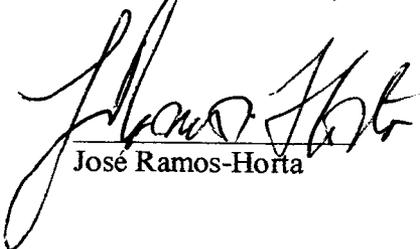
O Governo resolve, nos termos da alínea a) do artigo 116º da Constituição da República, o seguinte:

É aprovada a Política que Institui a Descentralização e o Governo Local em Timor-Leste, anexa ao presente diploma e do qual faz parte integrante.

Aprovada em Conselho de Ministros de 4 de Outubro de 2006.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro,


José Ramos-Horta



REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL
GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO INTERMINISTERIAL (GTTIM) PARA
ESTUDOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

- PROPOSTA DE POLÍTICA -

DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNO LOCAL EM
TIMOR-LESTE

1. VISÃO E OBJECTIVOS

1.1. VISÃO GERAL

A visão geral subjacente a esta proposta de política para a descentralização e governo local em Timor-Leste é a de estabelecer municipalidades fortes, democráticas e eficientes com suficientes recursos humanos e capacidade fiscal para poderem ter um envolvimento activo e contribuir para a realização dos objectivos de desenvolvimento do Governo de Timor-Leste. As municipalidades criadas terão fortes ligações aos representantes locais eleitos por voto directo – os conselhos de Suco – e funcionarão com base numa forte responsabilização para com os níveis inferiores, pares e superiores.

1.2. PRINCIPAIS OBJECTIVOS DA REFORMA E PRIORIDADES

Os principais *objectivos* da reforma são:

- Promover as instituições de um estado forte, legítimo e estável em todo o território de Timor-Leste;
- Promover oportunidades para a participação local democrática de todos os cidadãos;
- Promover uma oferta de serviços mais efectiva, eficiente e equitativa para o desenvolvimento social e económico do país.

A introdução de uma nova estratificação de governo municipal é um meio para atingir estes objectivos. As actuais jurisdições administrativas dos níveis subdistritais e distritais serão fundidas para formarem novas unidades administrativas consolidadas e eficientes com assembleias de representantes, que podem prestar serviços adequados aos cidadãos e têm suficiente capacidade para desempenhar as suas funções. Elementos importantes para a reforma serão a criação de sistemas de representação democráticos e procedimentos ao nível municipal, reformulação da administração e medidas fortes para assegurar uma sólida gestão financeira.

1.3. PRINCÍPIOS BÁSICOS ORIENTADORES DA REFORMA

Os seguintes princípios básicos orientadores da reforma serão aplicados no desenvolvimento do sistema de governação local e no estabelecimento das municipalidades:

- *Consistência com o disposto na Constituição;*
- *Representação Democrática* e ligações estreitas entre os corpos eleitos ao nível de suco e as assembleias municipais com interesses locais representados ao nível municipal;
- *Responsabilização e transparência:* Abertura na tomada de decisões e na gestão e responsabilização perante os eleitorados locais;
- *Participação dos cidadãos* e envolvimento activo na tomada de decisões, oferta de serviços e monitorização;
- *Eficiência e efectividade:* O número e a dimensão das municipalidades e a sua capacidade serão coerentes com as responsabilidades sobre as tarefas e oferta de serviços que lhes foram atribuídos e que permitam a captura de suficientes economias de escala;

- Foco sobre o *melhoramento da oferta de serviços locais* como meio de atenuar a pobreza;
- *Papéis e responsabilidades definidos* de cada estrato de governo e de cada parte interessada no processo de reforma para evitar uma sobreposição, ambiguidade e uma responsabilização insuficiente;
- *As funções* serão ajustadas de forma proporcional às receitas no novo nível municipal e serão cruzadas entre sectores;
- *Desenvolvimento equilibrado* no país: o quadro fiscal irá assegurar que as municipalidades podem fornecer os serviços de uma forma equitativa;
- *Implementar de forma faseada* todas as reformas e de modo sincronizado: a implementação faseada das reformas será um princípio orientador ao longo das medidas de implementação. As municipalidades com maior capacidade serão mais rápidas em áreas como a atribuição de responsabilidades sobre a oferta de serviços, medidas para o financiamento e gestão do pessoal;
- *Crescer com base nas lições retiradas da experiência*: potenciando as lições do Programa de Desenvolvimento Local, que foi explicitamente concebido e implementado com o objectivo de servir de guia para o desenvolvimento da política.

1.4. OBJECTIVO DA PROPOSTA DE POLÍTICA

Esta Proposta de Política está a ser submetida ao Conselho de Ministros (CM) para servir de base para a discussão e endosso. Assim que o CM acordar com respeito às orientações principais desta Proposta de Política, o MAE dará início ao processo de redacção de um conjunto de instrumentos legais com vista à descentralização e ao governo local em Timor-Leste. Esta versão com os instrumentos legais incluirá uma Lei orgânica sobre o Governo Local e uma série de outros documentos legislativos (p. ex.: Decretos), que serão discutidos, se necessário, emendados e, depois, aprovados pelo CM antes de serem submetidos (no caso de qualquer Lei) à Assembleia Nacional.

2. A POLÍTICA DE GOVERNO LOCAL PROPOSTA

Propôs-se constituir uma única estratificação Municipal do governo local, cujo nível, dimensão e população serão intermediários entre os actuais Distritos e Subdistritos. Isto pretende combinar alguns dos benefícios de "acessibilidade do cidadão" dos Subdistritos e alguns dos "benefícios da eficiência da oferta de serviços" dos Distritos. Estas Municipalidades serão introduzidas de forma faseada.

2.1. MUNICIPALIDADES: AS UNIDADES TERRITORIAIS

2.1.1. Demarcação territorial das Municipalidades

A demarcação territorial das novas Municipalidades será definida com base nos seguintes critérios:

- Usando os actuais Subdistritos como blocos de edifícios, agregando 2 ou mais, e minimizando a sua divisão;
- Assegurar o mais possível dentro de cada unidade Municipal:
 - *Preservação da homogeneidade etnolinguística e identidade cultural local;*
 - *Um equilíbrio do potencial e recursos para o desenvolvimento, combinando as áreas mais ricas e mais pobres, se possível;*

- *Um centro administrativo, permitindo um acesso razoável à Assembleia Municipal e gabinetes Administrativos por parte de todos os sucos da Municipalidade;*
- *Uma população com um nível mínimo, para permitir um nível mínimo de eficiência na administração e oferta de serviços;*
- *Um número mínimo de sucos constituintes para assegurar um número adequado de membros da Assembleia.*

Quaisquer propostas de demarcação de novas Municipalidades serão objecto de vastas consultas com todas as partes interessadas.

2.1.2. Categorias das Municipalidades

As Municipalidades serão ordenadas em Categorias para reflectirem os seguintes Critérios:

- *Dimensão total da população;*
- *Grau de urbanização;*
- *Pessoal e capacidades administrativas.*

Estes factores irão determinar (i) a extensão das infra-estruturas e serviços públicos que as Municipalidades autónomas podem e devem oferecer, e (ii) os poderes financeiros e as disposições de transferência fiscal.

A ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MUNICÍPIO

O Município compõe-se de dois órgãos : Assembleia Municipal e a Câmara Municipal

2.2.1 Órgão Representação

A Assembleia

Cada Município será constituído por uma Assembleia Municipal. A Assembleia será um corpo corporativo com personalidade legal a ser definida por lei. Numa primeira fase, estas Assembleias não serão directamente eleitas, mas serão constituídas por eleição indirecta dos Conselhos de Suco constituintes da Municipalidade.

As Assembleias Municipais serão um órgão "legislativo" do Município, com poderes claramente definidos para aprovar orçamentos, adoptarem (sempre que adequado) normas e supervisionarem as actividades do Município, bem como as unidades de prestação de serviços dentro da sua jurisdição.

Cada Município será presidido por um Presidente da câmara que também preside a assembleia Municipal como chefe da legislatura. O Presidente de Município numa primeira fase não será directamente eleito, sendo nomeado pelo Governo Central, posteriormente será eleito directamente.

As medidas, em pormenor, para a composição da Assembleia do Município, as modalidades precisas para a eleição indirecta do presidente da Câmara e dos membros da Assembleia Municipal e as taxas de remuneração serão determinadas por lei através de um processo de consulta.

2.2.2 Câmara Municipal

Cada Câmara Municipal terá a sua própria Administração, sob o controlo da Assembleia, e Departamentos Sectoriais que a Assembleia vai supervisionar juntamente com os respectivos Ministérios.

Administração da Câmara Municipal

Haverá um Chefe Executivo da Câmara Municipal, que é um funcionário público (por fim) empregue pela Assembleia e responsável para com ela através do Presidente da Câmara , a quem vai reportar.

O Chefe Executivo irá gerir a Administração da Câmara Municipal, com um pequeno conjunto de funcionários responsáveis pela gestão das funções municipais essenciais e básicas (p. ex.: planeamento, finanças).

As condições de emprego para os membros da Câmara Municipal serão determinadas por lei, que também irá definir como será gerida e faseada ao longo do tempo a transição das actuais medidas relativas ao pessoal para as novas medidas. Tal será realizado em consulta com as partes interessadas relevantes

Departamentos Sectoriais

Os Departamentos Sectoriais e o pessoal trabalharão para as novas Municipalidades em conformidade com a sua Categoria e funções (ver mais abaixo). Os chefes dos departamentos sectoriais e o pessoal irão funcionar sob um regime de dupla supervisão durante a primeira fase do processo de reforma:

- Estarão sujeitos à supervisão técnica dos seus respectivos Ministérios e terão de lhes reportar através do Chefe Executivo da Câmara Municipal sobre os programas e as actividades (p. ex.: hospitais de referência, vias principais, defesa, política estrangeira, etc.) que permanecem sob a responsabilidade do Governo Central;
- Reportarão ao Chefe Executivo da Câmara Municipal sobre os programas e actividades que foram descentralizados para a Municipalidade.

A curto prazo, os funcionários sectoriais permanecerão como funcionários do Governo Central. Contudo, a Municipalidade terá uma voz (e veto) com respeito às suas (re)nomeações e à revisão do seu desempenho anual. O objectivo a longo prazo é o de tomar os funcionários sectoriais funcionários municipais.

Os ministérios sectoriais ao nível do governo central irão ajustar gradualmente os seus papéis para terem como alvo de atenção o desenvolvimento de políticas, a emissão de directrizes e regulamentos, a fixação de normas padrão, a supervisão técnica, o apoio e a monitorização, e fornecerão apoio com vista ao desenvolvimento de capacidades no que respeita às suas responsabilidades sectoriais.

As funções sectoriais a serem devolvidas às Municipalidades e a interacção sectorial com as Municipalidades serão analisadas e fixadas por lei, a seguir a um processo de consulta com os respectivos Ministérios.

Comissões Municipais

Será criada uma série de Comissões Municipais Permanentes com poderes para supervisionar os principais planeamentos, desenvolvimentos, finanças e funções relativas à oferta de serviços. Estas Comissões Municipais Permanentes serão constituídas por membros das Assembleias Municipais. As suas funções, competências e composição serão definidas – através de um processo de consulta – por lei.

2.3. PAPÉIS E FUNÇÕES

A Descentralização aproximará os serviços públicos dos cidadãos através da *transferência gradual de uma série de tarefas e responsabilidades do Governo Central para as novas Municipalidades*. A implementação faseada assegurará em como haverá capacidade suficiente ao nível local para tratar destas novas

competências com profissionalismo e eficiência. As municipalidades deverão ter os poderes para assumirem as novas funções descentralizadas. O objetivo de as municipalidades tratarem de todas as funções relacionadas com os serviços aos cidadãos (tais como registo civil, saúde primária, e abastecimento de água e saneamento, estradas locais, etc.) que lhes são atribuídas, para assegurar uma forte responsabilização do top management e uma participação local e uma eficiência distributiva.

As funções específicas a serem devolvidas às Municipalidades deverão ser determinadas através de um processo de consulta com os respectivos Ministérios estipuladas na proposta de Lei orgânica sobre o Governo Local, para o ajuste nos instrumentos legais subsequentes relacionados.

2.4 AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO CENTRAL E AS MUNICIPALIDADES

O funcionamento das Municipalidades será regulado pela legislação, decretos e instruções emitidas pelos Ministérios relevantes.

A relação entre o governo central e o governo local basear-se-á na reconhecida e estreita interação. Será dada às Municipalidades uma importância significativa para desempenhar as suas novas funções dentro da reforma implicará mudanças nos papéis de muitas partes interessadas.

2.4.1 Papel do Ministério da Administração Estatal (MAE)

O papel do MAE irá necessariamente mudar com a atribuição de funções importantes relacionadas com a oferta de serviços às municipalidades.

O MAE será igualmente envolvido, em cooperação com o Ministério das Finanças, na coordenação do sistema financeiro municipal, incluir o cálculo e gestão de subsídios a serem transferidos para as municipalidades, a definição da atribuição das receitas municipais e a supervisão fiscal.

Mais especificamente, o papel do MAE será o de:

- *Monitorizar o cumprimento da lei e do quadro regulamentar das Municipalidades;*
- *Monitorizar a gestão financeira das Municipalidades;*
- *Iniciar processos judiciais e/ou administrativos se as Municipalidades não cumprirem ou contrariarem a política nacional;*
- *Providenciar e/ou acordar apoio geral, formação e aconselhamento às Municipalidades para facultarem a implementação dos seus planos e políticas nacionais;*
- *Apoiar as Assembleias na gestão do pessoal da Administração Municipal;*
- *Coordenar com o MPF e outros departamentos centrais a elaboração de um quadro de descentralização fiscal;*
- *Fazer a ligação a outros departamentos Ministeriais e às Municipalidades;*
- *Em geral, assegurar o desenvolvimento de uma política nacional, o quadro legal e regulamentar que apoie a descentralização e seja eficaz e democrático.*

competências com profissionalismo e eficiência. As municipalidades terão mais poderes para assumirem as novas funções descentralizadas. O objectivo último será o de as municipalidades tratarem de todas as funções relacionadas com a oferta de serviços aos cidadãos (tais como registo civil, saúde primária, educação primária, abastecimento de água e saneamento, estradas locais, etc.) que estão mais perto dos cidadãos, para assegurar uma forte responsabilização do topo para a base, a participação local e uma eficiência distributiva.

As funções específicas a serem devolvidas às Municipalidades serão definidas através de um processo de consulta com os respectivos Ministérios e depois estipuladas na proposta de Lei orgânica sobre o Governo Local, com flexibilidade para o ajuste nos instrumentos legais subsequentes relacionados.

2.4 AS RELAÇÕES ENTRE O GOVERNO CENTRAL E AS MUNICIPALIDADES

O funcionamento das Municipalidades será regulado pela legislação nacional e pelos decretos e instruções emitidas pelos Ministérios relevantes.

A relação entre o governo central e o governo local basear-se-á na mútua confiança, no reconhecimento e interacções estreitas. Será dada às Municipalidades autonomia significativa para desempenhar as suas novas funções dentro do quadro legal. A reforma implicará mudanças nos papéis de muitas partes interessadas.

2.4.1 Papel do Ministério da Administração Estatal (MAE)

O papel do MAE irá necessariamente mudar com a atribuição de funções importantes relacionadas com a oferta de serviços às municipalidades.

O MAE será igualmente envolvido, em cooperação com o Ministério do Plano e das Finanças, na coordenação do sistema financeiro municipal, incluindo a concepção, cálculo e gestão de subsídios a serem transferidos para as municipalidades, a definição da atribuição das receitas municipais e a supervisão fiscal.

Mais especificamente, o papel do MAE será o de:

- *Monitorizar o cumprimento da lei e do quadro regulamentar por parte das Municipalidades;*
- *Monitorizar a gestão financeira das Municipalidades;*
- *Iniciar processos judiciais e/ou administrativos se as Municipalidades não cumprirem ou contrariarem a política nacional;*
- *Providenciar e/ou acordar apoio geral, formação e aconselhamento para as Municipalidades para facultarem a implementação dos seus mandatos, deveres e políticas nacionais;*
- *Apoiar as Assembleias na gestão do pessoal da Administração da Câmara Municipal;*
- *Coordenar com o MPF e outros departamentos centrais a concepção e gestão de um quadro de descentralização fiscal;*
- *Fazer a ligação a outros departamentos Ministeriais em nome das Municipalidades;*
- *Em geral, assegurar o desenvolvimento de uma política nacional global, de um quadro legal e regulamentar que apoie a descentralização e um governo local eficaz e democrático.*

2.4.2 Papel do Ministério do Plano e das Finanças (MPF)

Um número de novos papéis e responsabilidades terá de ser assumido pelo MPF incluindo (entre outros) a dotação de subsídios às municipalidades, fazendo ajustes aos sistemas de planeamento, orçamentação e contabilístico para apoiar os novos sistemas e procedimentos e monitorizando a gestão financeira municipal. Estas funções novas ou adaptadas do MPF serão fixadas por lei depois de uma consulta estreita com as partes interessadas.

2.4.3. Papel das Regiões

O papel das Regiões e a sua relação com as Municipalidades será determinado por lei a seguir a um processo de consulta com as partes interessadas relevantes.

2.4.4. Áreas Especiais

De acordo com o disposto na Constituição, serão aplicadas medidas especiais para o governo local e para o desenvolvimento socioeconómico em Oecusse e para o desenvolvimento económico e social em Atauro. Serão dispostas por lei medidas adequadas e específicas para a governação local e para o desenvolvimento socioeconómico em Oecusse, bem como medidas especiais para o desenvolvimento económico e social em Atauro.

2.5. FINANCIAMENTO AS MUNICIPALIDADES: PRINCÍPIOS E QUESTÕES

As medidas de financiamento para as Municipalidades e a divisão das atribuições das receitas pelos estratos do governo corresponderão à nova divisão das funções entre o governo central e as municipalidades. As novas funções com implicações financeiras para os orçamentos municipais serão financiadas por subsídios e/ou novas atribuições de receitas (tais como impostos, taxas e cobranças feitas aos utentes, etc.) de forma justa, transparente e equitativa. Porém, é evidente que, a curto e médio prazos, as Municipalidades dependerão em larga medida das transferências fiscais do governo central.

O MAE, em estreita colaboração com o MPF, conduzirá o processo de reflexão sobre atribuições de receitas adequadas e medidas de colecta de receitas para as Municipalidades, bem como o desenvolvimento de um quadro apropriado para as transferências fiscais intergovernamentais. Adicionalmente, serão desenvolvidos de forma ajustada procedimentos sólidos de gestão das finanças públicas (p. ex.: contabilidade, elaboração de relatórios, auditorias) para o governo local. Estes estarão previstos na Lei orgânica sobre o Governo Local, mas estarão pormenorizados em outros instrumentos legais.

2.6. QUESTÕES DE CUSTEAMENTO

As implicações de custos de capital directo e de custos recorrentes ao estabelecer as Municipalidades e as Assembleias e as Administrações das Câmaras Municipais (construção de edifícios, operações e manutenção, salários, subsídios, custos de viagem, etc.) serão estimados em consulta com as partes interessadas relevantes. Estas estimativas serão submetidas ao CM para avaliação e aprovação, antes de serem integradas em quaisquer submissões orçamentais feitas à Parlamento Nacional.

3. O CAMINHO À NOSSA FRENTE

Uma vez discutida esta Proposta de Política e endossada pelo CM, o MAE irá fixar medidas ajustadas para conduzir, gerir e implementar o calendário da política. Tal incluirá:

- Designar técnicos oficiais importantes para supervisionarem e gerirem a formulação e implementação da política;
- Redigir o Plano de Acção da Descentralização, que apresentará as actividades que serão necessárias levar a cabo (bem como os marcos miliários para a execução dessas actividades) para formular um quadro de política abrangente e detalhado para o governo local que seja consistente com a Proposta de Política;
- Realizar consultas e trabalhos de análise (como especificado no Plano de Acção) destinados a clarificar uma série de questões (p. ex.: a definição territorial das Municipalidades, processos eleitorais, funcionários, atribuições de funções, etc.) e a definir as melhores medidas institucionais. Tal resultará num número de propostas, que serão integradas em instrumentos legais adequados;
- Submeter propostas legislativas ao CM para endosso, antes de os inserir formalmente em instrumentos legais apropriados (p. ex.: numa Lei orgânica sobre o Governo Local, e outros instrumentos legais consistentes e em conformidade com a Lei orgânica sobre o Governo Local) para submissão (se necessário) ao Parlamento Nacional;

- De acordo com a política, definir o faseamento, ao longo do qual as Municipalidades serão estabelecidas;
- Atribuir e/ou aceder a quaisquer recursos orçamentais especiais necessários para cobrir os custos relativos à formulação de políticas e ao processo de implementação.