



**REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

**LINHAS DE ORIENTAÇÃO POLÍTICA
PARA A
DESCENTRALIZAÇÃO E GOVERNO LOCAL EM
TIMOR-LESTE**

Março de 2008

1. VISÃO E OBJECTIVOS

1.1. VISÃO GERAL

A visão geral subjacente a estas linhas de orientação 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 funcionarão com base numa forte responsabilização para com os níveis inferiores, pares e superiores.

O presente documento vai fornecer uma orientação para o Governo prosseguir na análise dos detalhes da reforma do Governo Local e na preparação de uma proposta de lei de descentralização, de governo local e de divisão administrativa e territorial.

A intenção do Governo é finalizar estas propostas de lei em 2008 e submetê-las à apreciação do Parlamento Nacional para discussão e aprovação.

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 estratificação de governo municipal é um meio para atingir estes objectivos. As actuais jurisdições administrativas, isto é, a presente divisão territorial informal que inclui os níveis subdistritais e distritais serão fundidas para formarem novas unidades administrativas consolidadas e eficientes ao nível distrital, com assembleias de representantes, que podem prestar serviços adequados aos cidadãos e têm suficiente capacidade para desempenhar as suas funções. A maior parte das instalações dos sub-distritos serão mantidas e transformadas em unidades prestadoras de serviços básicos como parte da nova estrutura municipal, com excepção das instalações da capital do distrito, cujas responsabilidades serão geridas directamente pelo escritório municipal.

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 DAS LINHAS DE ORIENTAÇÃO POLÍTICA

As linhas de orientação política estão a ser submetidas ao Conselho de Ministros (CM) para servir de base para a discussão e endosso. Assim que o CM acordar com respeito às orientações principais destas diretrizes políticas, o MAEOT dará início ao processo de redacção de um detalhado conjunto de políticas que irão formar a base para as propostas de lei sobre Divisão Administrativa e Territorial e Governo Local em Timor Leste. As propostas de lei serão aprovadas pelo CoM antes de serem submetidas à apreciação do Parlamento Nacional.

2. A POLÍTICA DE GOVERNO LOCAL PROPOSTA

Propõe-se constituir uma única estratificação Municipal do governo local, cujo nível, dimensão e população será aproximadamente correspondente à actual divisão administrativa distrital.

As propostas de lei devem incluir critérios para o estabelecimento de novas municipalidades no futuro. No entanto, considerando a situação actual de carência de recursos humanos e experiência a nível local, a opção pelos distritos é a preferida a curto e médio prazo.

Pretende-se que a reforma administrativa e territorial seja introduzida em todos os distritos de uma só vez, enquanto que o processo de reforma do Governo Local (funções e financiamento) seja introduzido segundo uma agenda de implementação

faseada. Isto permitirá que os ministérios forneçam suficiente apoio técnico para as novas unidades e garantirá mais flexibilidade em termos das modificações necessárias e adaptações num possível ambiente de mudanças durante a fase inicial.

Os capítulos seguintes devem ser utilizados como princípios orientadores para o Governo na elaboração das propostas de lei sobre a Divisão Administrativa e Territorial e o Governo Local.

2.1. MUNICIPALIDADES: AS UNIDADES TERRITORIAIS

2.1.1. Demarcação territorial das Municipalidades

Os princípios orientadores para a demarcação territorial das novas Municipalidades serão definidos com base nos seguintes critérios:

- Uso dos actuais distritos como principal ponto de partida para a criação de novas municipalidades.
- 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;*
 - *Um centro administrativo, permitindo um acesso razoável à Assembleia Municipal e serviços municipais;*
 - *Uma população com um nível mínimo, para permitir um nível mínimo de eficiência na administração e oferta de serviços;*

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 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 de Representação

A Assembleia

Cada Município será constituído por uma Assembleia Municipal. A Assembleia será uma corporação com personalidade legal a ser definida por lei.

A Assembleia Municipal consistirá de representantes eleitos directamente ou indirectamente. No caso de eleições directas, os limites do Distrito serão usados como determinantes do círculo eleitoral para as eleições municipais. Para evitar a preparação e execução de outro processo eleitoral, é recomendável que as eleições municipais coincidam com as eleições para chefe de suco e conselho de suco. No caso de eleições indirectas, a representação dos Conselhos do Suco deverá ser levada em consideração.

As Assembléias 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 será eleito indirectamente pela Assembleia Municipal e a ela responde. O Presidente da Câmara poderá ser escolhido de entre os membros da Assembleia ou externamente, desde que o candidato preencha os requisitos mínimos a ser estabelecidos pela lei. A Assembleia também deterá o poder de determinar a perda do mandato do Presidente da Câmara mediante a aprovação de uma moção de censura.

Cada Assembleia Municipal será presidido por um porta-voz mediante eleição indirecta na própria Assembleia e escolhido de entre os seus membros. A Assembleia também deterá o poder de remover o Porta-voz por meio de uma moção de censura.

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

2.2.2 Câmara Municipal e seus departamentos

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 Director-Geral/Secretário Executivo da Câmara Municipal, que é um funcionário público e que responde ao Município, através do Presidente da Câmara. O tamanho e composição exacta da Administração Municipal varia de acordo com o tamanho e categoria do Município.

O Director-Geral/Secretário Executivo irá gerir a Administração da Câmara Municipal, incluindo pessoal responsável por gerir as funções essenciais e básicas (ex: planeamento e finanças), e os departamentos municipais.

As condições de emprego para os membros da Administração Municipal e pessoal sectorial serão determinadas por lei, que também irá definir como será gerida e faseada ao longo do tempo a transição do actual sistema de pessoal para o novo sistema. 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, até que as actividades de gestão de recursos humanos sejam entregues aos municípios.

- Estarão sujeitos à supervisão técnica dos seus respectivos Ministérios e terão de lhes reportar através do Presidente 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 Presidente 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 tornar 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 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 interações 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 e Ordenamento do Território (MAEOT)

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

O MAEOT será igualmente envolvido, em cooperação com o Ministério das Finanças e os departamentos de planeamento relevantes em diversos ministérios,, 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 MAEOT 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 MF 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 das Finanças (MF)

Um número de novos papéis e responsabilidades terá de ser assumido pelo MF 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 MF serão fixadas por lei depois de uma consulta estreita com as partes interessadas.

2.4.3. 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. Para tanto e também para

estabelecer medidas adequadas e específicas para a governação local assim será disposto em lei.

2.5 A RELAÇÃO ENTRE AS MUNICIPALIDADES E OS SUCOS

As municipalidades devem estabelecer uma ligação estreita com as autoridades do Suco. A Administração Municipal deverá agir em coordenação com as autoridades do Suco nos aspectos administrativos, além de alocar e supervisionar a execução dos fundos disponíveis aos Sucos.

A Assembleia Municipal deve garantir a coordenação com as autoridades do Suco no planeamento e execução dos orçamentos municipais. A Assembleia também deve assegurar que as autoridades do Suco sejam previamente consultadas antes de tomarem decisões com implicações directas para os Sucos.

Para facilitar esta coordenação e o envolvimento das autoridades do Suco, Comissões Permanentes de área especial (Sub-distritos), com a participação de representantes do Suco, poderão ser estabelecidas como parte das estruturas de comissão subordinadas à Assembleia.

2.6 FINANCIANDO 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 MAEOT, em estreita colaboração com o MF, 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.

2.7. 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 QUADRO ESTRATÉGICO DE DESCENTRALIZAÇÃO

O Quadro Estratégico para a Descentralização (QED), anexo à presente política, tem como objectivo orientar o Governo e as outras partes interessadas importantes dos detalhes e obrigações decorrentes da sequência complexa de actividades necessárias

à preparação da legislação e implementação da política aprovada pelo CoM para descentralização e governo local.

4. O CAMINHO À NOSSA FRENTE

Uma vez discutida e aprovada pelo CoM esta Proposta de Política e Quadro Estratégico para a Descentralização, o MAEOT será mandatado para fixar medidas necessárias 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;
- Rever o existente 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 as linhas de orientação 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;
- Em coordenação com os principais provedores de serviços dos ministérios, estabelecer os Grupos Técnicos de Trabalho Ministerial para aconselhar nos assuntos de descentralização de actividades funcionais, recomendar formas de descentralização de várias funções, assuntos de pessoal, implicações orçamentais, agenda para descentralização de funções de cada ministério, além de outros aspectos relevantes da reforma. O trabalho dos GTTM deve ser coordenado pelo MAEOT. Os seguintes Ministérios devem estabelecer GTTM :
 - Ministério da Administração Estatal e Ordenamento do Território;
 - Ministério das Finanças;
 - Ministério da Justiça;
 - Ministério da Saúde;
 - Ministério da Educação;
 - Ministério da Economia e Desenvolvimento;
 - Ministério da Solidariedade Social;
 - Ministério das Infra-estruturas;
 - Ministério do Turismo, Comércio e Indústria;
 - Ministério da Agricultura e Pescas.
- Submeter propostas legislativas ao CM para endosso, antes de os inserir formalmente como instrumentos legais apropriados (p. ex.: uma proposta de lei orgânica sobre Divisão Administrativa e Territorial e uma uma proposta de lei orgânica sobre o Governo Local, além de outros instrumentos legais consistentes e em conformidade com a Lei orgânica sobre o Governo Local) para submissão 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.



REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE

TIMOR-LESTE

**QUADRO ESTRATÉGICO DE
DESCENTRALIZAÇÃO**

“O que precisa de ser feito e como lá chegar?”

PARTE 1

Preparado pelo Ministério da Administração Estatal e Ordenamento do Território
Março de 2008

ÍNDICE DE CONTEÚDOS:

REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE.....	1
RESUMO PARA ENQUADRAMENTO	3
OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA POLÍTICA:.....	4
O QUE PRECISA DE SER FEITO?	6
1. QUADRO LEGAL/HIERARQUIA	6
1.1 A LEI SOBRE A DIVISÃO ADMINISTRATIVA E TERRITORIAL	6
1.1.1 Legislação/regulamentos subsidiários.....	7
1.2 A LEI DE GOVERNO LOCAL	7
1.2.1 Legislação/regulamentos subsidiários.....	8
1.3 HARMONIZAÇÃO DA ACTUAL LEGISLAÇÃO:.....	8
COMO LÁ CHEGAR?	9
2. O PAPEL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E ORD. DO TERRITÓRIO (MAEOT).....	9
3. IMPORTANTES PARTES INTERESSADAS NO QED E ESTRATÉGIA DE CONSULTA.....	10
3.1 LEI SOBRE A DIVISÃO ADMINISTRATIVA E TERRITORIAL	10
Passo 1: Preparação das propostas legislativas de divisão administrativa e territorial	10
Passo 2: Consulta a nível nacional	10
Passo 3: Formulação legal da proposta Lei sobre as Demarcações Territoriais	11
Passo 4: Submissão ao Parlamento Nacional para aprovação	11
Passo 5: Submissão ao Presidente para promulgação	11
3.2 LEI DE GOVERNO LOCAL	11
3.2.1 ESTABELECIMENTO DE GRUPOS DE TRABALHO TÉCNICO MINISTERIAL	11
3.2.2 ESTABELECIMENTO DE UM GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MF	12
3.2.3 ESTABELECIMENTO DE UM GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MAEOT.....	14
3.2.4 POLÍTICA FINAL DE DESCENTRALIZAÇÃO E PROPOSTAS LEGISLATIVAS.....	14
Passo 1: Iniciar a formulação de uma proposta de lei de GL.....	14
Passo 2: Propostas legislativas homologadas pelo CM	15
Passo 3: Consulta Nacional	15
Passo 4: Formulação legal da Lei de Governo Local	15
Passo 5: Submissão ao Parlamento Nacional para aprovação	15
Passo 6: Submissão ao Presidente para promulgação	15
Passo 7: Iniciar o custeamento da reforma	15
4. GRUPO PARCEIRO DE DESENVOLVIMENTO – REFORMA DE GOVERNO LOCAL.....	16
Anexo 1: Prazos da Parte 1 do QED	16
Annex 1: DSF part 1 Timeline	17
Anexo 2: GRUPOS DE TRABALHO TÉCNICO MINISTERIAL	18
Anexo 3:GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MF	20
Anexo 4: GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MAEOT	22

RESUMO PARA ENQUADRAMENTO

O Governo tem trabalhado desde 2003 num quadro para a descentralização e para o governo local em Timor-Leste baseado nas disposições bem definidas para tal na Constituição. A visão global do Governo no que respeita à descentralização é estabelecer um governo local forte, democrático e eficiente com suficientes recursos humanos e financeiros para viabilizar as instituições de governação local e contribuir para a realização dos objectivos de desenvolvimento do Governo de Timor-Leste.

Foi criado em 2003 um Grupo de Trabalho Técnico Interministerial que tem vindo a trabalhar na análise e desenvolvimento de opções para uma reforma futura. O primeiro relatório do Grupo de Trabalho – o Estudo das Opções de Governo Local – apresentou diversas opções possíveis de sistema de governo local em Timor-Leste e as suas respectivas vantagens e desvantagens. Baseado nisto, o Governo decidiu estabelecer um único estrato municipal entre o actual nível de Subdistrito e Distrito. Este estrato irá substituir gradualmente estes dois níveis de administração. Tem decorrido uma investigação adicional das novas estruturas, representação e funções administrativas do governo local desde 2004. Este trabalho preparatório tem fornecido ao Governo um importante contributo no seu processo de tomada de decisões sobre uma política de descentralização e sobre a estrutura do governo local. Os novos órgãos Municipais a serem introduzidos constituirão uma Legislatura e um Executivo e terão funções claramente definidas e recursos humanos e financeiros.

Como estratégia paralela, o Governo começou, em 2004, a pilotar uma série de procedimentos e disposições institucionais, fazendo uma simulação em “tempo real” de governo local – tal foi realizado ao abrigo do Programa de Desenvolvimento Local (PDL). Os objectivos consistiam em fornecer ao Governo lições práticas e matéria para a formulação de uma política. Até agora, foram criadas 25 Assembleias Locais em quatro distritos-piloto: Bobonaro, Lautem, Manatuto e Aileu. As assembleias consistem em cerca de 500 membros, incluindo tanto os funcionários do governo como os membros dos Conselhos de Suco. Foi providenciado um processo de desenvolvimento de capacidades a todos os membros nas diversas áreas para assegurar que podem assumir as suas novas funções e responsabilidades. Foi criado um Fundo de Desenvolvimento Local para cada assembleia e o resultado indica que há capacidade, a nível local, para tomar boas decisões com base na identificação das necessidades locais e de acordo com o Plano de Desenvolvimento Nacional.

Embora as quantias fornecidas pelo projecto-piloto do PDL sejam modestas, são, no entanto, substanciais se comparadas com os fundos que são descentralizados por canais governamentais normais. Deram visivelmente capacidade às comunidades locais de participarem nos processos de tomada de decisões do governo, de terem as suas próprias iniciativas e de assumirem a responsabilidade sobre o desenvolvimento nas suas áreas. As lições positivas aprendidas também têm sido importantes para o Governo ter tomado a sua recente decisão sobre a política de descentralização e de governo local em Timor-Leste.

O Governo anterior aprovou uma política de descentralização e governo local em Outubro de 2006, com a intenção de estabelecer um novo nível de governo municipal entre os actuais sub-distritos e distritos. O número estabelecido de novas municipalidades devia situar-se entre 30 e 35 novas unidades. Isto determinaria uma profunda reorganização da divisão territorial de Timor-Leste, com consequências substanciais para todo o território.

O Secretariado para a Descentralização, baseado no Ministério da Administração Estatal (MAE), estava encarregado de um processo de consulta nacional que garantisse à toda a população opinar sobre as novas unidades administrativas e territoriais propostas. O processo de consulta foi executado entre Janeiro e Maio de 2007. Um total de 78 reuniões aconteceram ao nível dos sub-districtos e districtos e mais de 6000 pessoas da administração local, pessoal sectorial, membros de Conselho de Suco e outros interessados foram consultados.

As consultas concluíram que apesar de existir genuíno apoio ao processo de descentralização e às novas unidades na maior parte das áreas, os assuntos envolvendo a localização dos novos centros administrativos e o nome das novas municipalidades eram altamente controversos e sua definição poderia causar conflitos ao nível local. No entanto, antes de qualquer decisão final ser tomada, ocorreram as eleições legislativas e mudança de Governo.

O novo Governo agora considera adoptar mudanças nas Linhas de Orientação Políticas para a Descentralização e Governo Local. Este Quadro Estratégico para a Descentralização (QED) pretende orientar o Governo e as outras partes interessadas importantes por meio de uma sequência complexa de actividades para continuar a desenvolver a política e o quadro legal. O Governo pretende submeter as propostas de lei de governo local ao Parlamento Nacional para discussão e aprovação em Setembro de 2008 com a perspectiva de início do processo de reforma para 2009.¹

OBJECTIVOS E PRINCÍPIOS ORIENTADORES DA POLÍTICA:

O documento de política de Descentralização e Governo Local presentemente submetido à consideração do CoM apresenta os objectivos e os princípios orientadores para a reforma. O Quadro Estratégico para a Descentralização (QED) baseia-se e deve ser aplicado em conjunto com o documento de Linhas de Orientação políticas para a Descentralização e Governo Local.

Os **objectivos** globais principais 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 ao nível distrital, 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

¹ O prazo do QED poderá ser encontrado no Anexo 1 deste documento.

representação democráticos e procedimentos ao nível municipal, reformulação da administração e medidas fortes para assegurar uma sólida gestão financeira.

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 eleição directa para 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 atribuídas 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.
- **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.

O QUE PRECISA DE SER FEITO?

Com a aprovação das Linhas de Orientação Política para a Descentralização e Governo Local, o Governo poderá imediatamente passar para a segunda fase do processo de descentralização, ou seja, proceder a consultas e à redacção das propostas de lei. Para facilitar este processo, o MAEOT preparou um Quadro Estratégico para a Descentralização (QED) para assegurar que todas as partes interessadas neste processo têm uma visão clara de “**O que precisa de ser feito**” e de “**Como lá chegar**”.

A Parte 1 do primeiro QED foi preparada para orientar o Governo ao longo dos vários passos com vista à consulta e redacção da proposta de lei de GL. A Parte 2 do QED será preparada em meados de 2008 e lidarà com aspectos importantes relativos à estratégia de implementação da reforma, quadro de desenvolvimento de capacidades e actividades relacionadas. Contudo, o planeamento detalhado para estas componentes apenas será definido quando se tiver chegado a acordo sobre as diversas questões de base, tais como a dimensão das unidades municipais, as funções e responsabilidades das municipalidades, pessoal e assuntos similares.

A primeira parte deste documento apresentará, portanto, a proposta de quadro legal/hierarquia, ou seja, “**O que precisa de ser feito**”, enquanto a segunda parte apresentará uma estratégia para “**Como lá chegar**”.

1. QUADRO LEGAL/HIERARQUIA

Sugerem-se duas leis principais para constituírem o principal quadro legal para o estabelecimento das Municipalidades em Timor-Leste.

- 1) A Lei sobre a Divisão Administrativa e Territorial;
- 2) A Lei sobre o Governo Local.

De acordo com a Constituição, estes dois instrumentos legais principais precisarão de ser aprovados pelo Parlamento Nacional.

Conteúdo provável das Leis e Decretos/Regulamentos:

1.1 A LEI SOBRE A DIVISÃO ADMINISTRATIVA E TERRITORIAL

- Critérios e princípios fundamentais para a demarcação das Unidades de GL
 - Rendimento
 - População (Nível mín./máx. de população por municipalidade recomendado)
 - Área territorial
- Como estabelecer e aprovar novas municipalidades;
- Como podem mudar os nomes e quem aprova os nomes das Municipalidades
- Centros de Governos Locais
- Definições de Cidades
- Lista das Municipalidades
- Casos especiais
 - Oecusse

- Atauro
- Provisões para futuros ajustes
- Outros a serem definidos

1.1.1 Legislação/regulamentos subsidiários

- A serem definidos

1.2 A LEI DE GOVERNO LOCAL

- Objectivo do governo local
- Estrutura e definição de governo local
 - estrato único = municipalidade
 - classificação das municipalidades (urbana/rural)
 - procedimentos para o estabelecimento de municipalidades
 - disposições intermunicipais
 - Outros a serem definidos
- Disposições da legislatura – assembleias:
 - números de membros do conselho
 - eleição directa ou indirecta de membros do conselho
 - presidente da Câmara (ou vice-presidente)
 - porta-voz da Assembleia Municipal
 - eleição indirecta do presidente de município (e provisão temporária para a primeira fase)
 - Comissões permanentes
 - processos de tomada de decisões e procedimentos
 - remuneração (princípio, não quantia)
 - Outros a serem definidos
- Disposições executivas e unidades administrativas
 - Director Geral/Secretario Executivo da Câmara Municipal (nomeação, responsabilidades, responsabilização)
 - Funcionários municipais
 - Outros a serem definidos
- Funções do governo local
 - definir as funções obrigatórias principais
 - definir as funções voluntárias
 - estatutos
 - Outros a serem definidos
- Finanças do Governo Local
 - Princípios gerais e provisões (o financiamento vem na sequência das funções, etc.)
 - Estruturas administrativas nas finanças do GL
 - Poderes e princípios para a orçamentação do GL
 - Receitas do GL:
 - Receitas de fontes próprias – listagem geral de vários tipos de fontes de receitas locais
 - Subsídios – princípios e tipos de subsídios
 - Regras dos empréstimos (não permitidas)

- Gestão financeira (resumo, dado que os detalhes integrarão os regulamentos ... planeamento, orçamentação, execução orçamental, controlo e auditorias)
- Papel do governo central
 - Responsabilidades e supervisão do MAEOT
 - Regiões e Secretarias de Estado
 - Ministérios Correspondentes
 - Comissão de Governo Local [FUNÇÃO; uma comissão permanente com a função de rever as disposições do GL, questões fiscais e de sugerir alterações, sempre que necessário, no quadro legal – composição da CGL: Representantes do MAEOT, MF e das Municipalidades.
- Casos especiais
 - Oecusse
 - Atauro
- Provisão para o reconhecimento legal da Associação de Municipalidades [recomendação de uma associação para todo o país]
- Provisão para futuros ajustes [cláusula possível de que a revisão poderá ser realizada no prazo de 3-5 anos]

1.2.1 Legislação/regulamentos subsidiários

- Taxas de remuneração dos presidentes de câmara e membros da assembleia
- Serviço Civil/Ações disciplinares/recrutamento
- Legislação eleitoral
- Procedimentos administrativos
- Funcionamento e procedimentos para trabalhar nas assembleias (disposições permanentes da AL)
- Regulamentos e directrizes de planeamento e orçamentação
- Regulamentos de gestão financeira (contabilidade, controlo orçamental, auditoria interna, etc.)
- Regulamentos sobre as receitas de fontes próprias do GL (talvez várias para vários tipos de impostos)
- Regulamentos sobre transferências fiscais intergovernamentais
- Regulamentos sobre o aprovisionamento
- Auditoria (Números 2 e 6 podem ser unidos)
- [Outros a serem definidos]

1.3 HARMONIZAÇÃO DA ACTUAL LEGISLAÇÃO:

- Revisão da actual legislação e ajuste de acordo com o quadro legislativo do novo GL.

COMO LÁ CHEGAR?

O objectivo do Governo é começar a reforma de Governo Local em 2009. Isto significa que todas as leis e regulamentos terão de ser redigidos e aprovados antes de finais de 2008. Tem-se consciência de que é um período de tempo muito curto para concluir todas as componentes da reforma, porém, também é visto como prioridade para começar o processo de descentralização. É, portanto, importante que todas as partes concordem com as actividades calendarizadas e responsabilidades delegadas apresentadas neste QED. Embora se reconheça que o MAEOT terá um papel de liderança na implementação do QED, o sucesso dependerá grandemente de todas as partes interessadas e os atrasos serão o resultado se falharmos na prossecução do que está calendarizado. Para garantir clareza nas tarefas a realizar, este QED recomenda o estabelecimento de Grupos de Trabalho Técnico, tendo todos um mandato e responsabilidades bem definidos conforme determinado pela política a ser aprovada.

2. O PAPEL DO MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO ESTATAL E ORD. DO TERRITÓRIO (MAEOT)

Para assegurar que há inteira coordenação das actividades e que o QED está a ser seguido e implementado, a política estabelece que o MAEOT é mandatado na liderança e coordenação do processo de reforma. Esta liderança será exercida pelo Ministro, através dos directores nacionais, assessores técnicos de GL e demais funcionários, conforme decidido pelo Ministério. Os directores nacionais envolvidos reportarão ao Conselho Consultivo, presidido pelo Ministro.. O mandato do MAEOT é definido nos Termos de Referência (TdR) do Secretariado no anexo 2.

Responsabilidades principais:

- Supervisionar e coordenar todas as consultas e redacções do quadro legal do GL (incluindo todas as propostas de leis e legislação subsidiária) de acordo com o prazo estabelecido no QED;
- Supervisionar e coordenar a Assistência Técnica em apoio à implementação do QED;
- Planear e executar audiências/consultas nacionais e comunitárias sobre os diversos aspectos das leis durante o processo de redacção;
- Coordenar e relacionar com vários Grupos de Trabalho Técnico Ministerial;
- Liderar a consulta e redacção de novos limites territoriais;
- Rever e definir o novo papel do Ministério da Administração Estatal e Ordenamento Territorial, funcionários/orçamento de acordo com a nova divisão da responsabilidade ao nível das funções;
- Preparar e estabelecer um Programa de Desenvolvimento de Capacidades para o pessoal ao nível Municipal;
- Gerir as actividades-piloto (Ex-PDL) e assegurar que as lições aprendidas através das actividades-piloto informam na formulação e implementação da descentralização e da política de governo local;
- Planear, supervisionar e apoiar na implementação da reforma de GL [a ser definido no QED 2].

3. IMPORTANTES PARTES INTERESSADAS NO QED E ESTRATÉGIA DE CONSULTA

Embora o QED desempenhe o papel de liderança para assegurar que os princípios na Política de Descentralização e de Governo Local aprovada se convertam em propostas de leis e regulamentos, não é intenção do Ministério fazê-lo sem envolver as outras partes interessadas importantes e consultas tanto ao nível nacional como subnacional. Tendo em conta que há dois resultados produzidos pelo QED, a estratégia do QED é construir em torno destes três/dois resultados, sendo as recomendações sobre as actividades apresentadas mais abaixo.

3.1 LEI SOBRE A DIVISÃO ADMINISTRATIVA E TERRITORIAL

O n.º 4 do art. 71.º da Constituição estipula que “A organização político-administrativa do território da República Democrática de Timor-Leste é definida por lei.” Isto ainda está por definir e é, portanto, visto como uma condição prévia para o estabelecimento de Municipalidades. A Política de Descentralização e de Governo Local estipula que haverá um único estrato de governo local municipal, que será correspondente ao actual nível distrital.

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

- Uso dos actuais distritos como principal ponto de partida para a criação de novas municipalidades.
- 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;*
 - *Um centro administrativo, permitindo um acesso razoável à Assembleia Municipal e serviços municipais;*
 - *Uma população com um nível mínimo, para permitir um nível mínimo de eficiência na administração e oferta de serviços;*

Já foi realizado um trabalho considerável nesta área pelo Grupo de Trabalho Técnico Interministerial durante os preparativos do documento de Política e pelo Governo anterior. Toda a informação disponível será usada para estabelecer os novos princípios para a divisão administrativa e territorial em Timor-Leste, para além de:

Passo 1: Preparação das propostas legislativas de divisão administrativa e territorial

- Com base nas informações existentes e nas praticas internacionalmente aceites, preparar uma proposta legislativa política detalhada) sobre divisão administrativa e territorial;
- Submeter ao CoM para discussão e aprovação dos princípios fundamentais em **Agosto de 2008**.

Passo 2: Consulta a nível nacional

- Reuniões em todos dos Distritos;

- Identificação de áreas problemáticas e possíveis segundas visitas a estas áreas;
- Audiência nacional do relatório preliminar [a ser decidido se dermos abertura a uma audiência nacional de 2 semanas aqui ou no Passo 4 sobre a própria lei apenas ou ambos];
- Preparativos para o relatório preliminar.

Passo 3: Formulação legal da proposta de Lei sobre as Demarcações Territoriais

- Formulação legal da nova Lei sobre a Demarcação Territorial baseada no quadro homologado do Mapa Territorial e princípios-chave, tal como indicado no relatório das consultas;
- Submissão ao CM para discussão e aprovação em **Agosto de 2008**

Passo 4: Submissão ao Parlamento Nacional para aprovação

- Submissão ao PN em **Setembro de 2008**

Passo 5: Submissão ao Presidente para promulgação

Recomenda-se que a responsabilidade das consultas nacionais e a preparação de propostas legislativas continue a ser do MAEOT.

3.2 LEI DE GOVERNO LOCAL

Os princípios orientadores da Lei de Governo Local foram parcialmente identificados na Política de Descentralização e de Governo Local aprovada, porém, as definições em detalhe ainda estão por definir. Embora a formulação de alguns artigos desta lei possa começar imediatamente, recomenda-se que este processo seja feito em paralelo com a formulação da Lei sobre a Divisão Administrativa e Territorial, dado que a dimensão e as funções estão muito interligadas.

Todavia, há certos artigos desta lei que se presume que precisem de uma consulta de ordem mais técnica e de uma revisão do que outros. Em particular, isto refere-se às questões relacionadas com as funções ou, por outras palavras, com a revisão e identificação das tarefas ligadas à oferta de serviços a serem transferidas às novas municipalidades.

Com base nesta avaliação das necessidades de trabalho, recomenda-se que sejam iniciadas duas actividades principais, tendo em conta que os resultados destas actividades constituirão uma lei.

3.2.1 ESTABELECIMENTO DE GRUPOS DE TRABALHO TÉCNICO MINISTERIAL

Para assegurar a qualidade técnica e a identificação do processo a Política de Descentralização e Governo Local recomenda que os Grupos de Trabalho Técnico sejam estabelecidos para desempenharem um papel de liderança na revisão e fazerem recomendações em relação à transferência das tarefas, necessidades de recursos humanos e de recolocação, custeamento, faseamento, etc. Os Grupos de Trabalho Técnico Ministerial serão grupos transitórios com um prazo e um mandato bem definidos. Cada Ministério pode nomear um membro sénior como *ponto focal*, que irá liderar o trabalho do seu GTT interno Ministerial e estabelecer os vínculos com a unidade

responsável do MAEOT. É da responsabilidade de cada Ministério nomear membros do seu GTT interno Ministerial. O mandato dos GTT é definido nos Termos de Referência do GTT no anexo 3.

Responsabilidades:

- Preparar os relatórios do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED que incluirá: [Conteúdo provável]:
 - Revisão da organização existente de funções e oferta de serviços, que são desempenhados aos níveis locais,
 - Revisão e identificação de tarefas a serem transferidas para novas unidades municipais;
 - Necessidades de pessoal, estrutura e emprego de acordo com a transferência de tarefas;
 - Revisão dos orçamentos existentes disponíveis para as funções;
 - Custeamento e orçamentos da oferta local de funções e responsabilidades devolvidas;
 - Faseamento da transferência de tarefas às novas municipalidades (primeiro conjunto de municipalidades);
 - Faseamento da transferência de tarefas às novas municipalidades (segundo e terceiro conjunto de municipalidades);
 - Visão de longo prazo relativa à futura transferência de tarefas [segunda fase da transferência de tarefas]
 - Definir o novo papel de cada Ministério Central, funcionários/orçamento de acordo com a nova divisão das competências funcionais;
 - Definir o papel da Região [apenas se estiverem a usar já o nível regional ou tiverem planos de o fazer];
 - Identificar e definir as necessidades de desenvolvimento de capacidades dos funcionários do Ministério;
 - Directrizes de devolução do sector, que podem incluir questões padronizadas a ser tratadas: Procedimentos para a transferência de tarefas e funcionários, questões de financiamento, questões legais, etc.
 - Planear, supervisionar e apoiar na implementação da reforma de GL [a ser definido na Parte 2 do QED].
 - Identificar leis e regulamentos dentro de cada Ministério que precisem de ser emendadas, alteradas ou formuladas em termos de harmonização do quadro legal;
 -
- Criada a equipa assessora do GTT Ministerial, se disponível [ou seja, assessores já existentes em cada Ministério]
- AT externo identificado para apoio técnico de curto prazo, se necessário
- Relatório do GTT Ministerial concluído em **Junho de 2008**.

3.2.2 ESTABELECIMENTO DE UM GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MF

As medidas de financiamento para as Municipalidades e departamento de receitas em todos os estratos do governo corresponderão à nova divisão de funções entre o governo central e as municipalidades. As novas funções com implicações financeiras para os orçamentos municipais serão financiadas ou por subsídios e/ou por novas atribuições de receitas (tais como impostos, taxas de utente e cobranças, etc.) de forma justa, equitativa

e transparente. Porém, é evidente que a médio e curto prazo, as Municipalidades dependerão largamente das transferências fiscais provenientes do governo central.

No que respeita às questões relacionadas com as competências funcionais, recomenda-se que o MF assuma o papel de liderança em coordenação com o Secretariado para a Descentralização na definição dos princípios básicos e forneça recomendações técnicas relativamente ao artigo sobre as finanças do Governo Local da Lei de Governo Local e legislação financeira subsidiária, dado que o MF estará em melhor posição de o fazer. Recomenda-se, portanto, que se crie um Grupo de Trabalho Técnico especial para o MF.

O GTT do MF consistirá em grupos transitórios com prazo e mandato bem definidos. O Ministério pode nomear um *ponto focal*, que irá liderar o trabalho do seu GTT Ministerial interno e estabelecer os vínculos com o MAEOT. É da responsabilidade de cada Ministério nomear membros do seu GTT interno Ministerial e deviam incluir tanto funcionários nacionais como locais. O mandato dos GTT é definido nos Termos de Referência do GTT no anexo 4.

Responsabilidades:

- Preparar os relatórios do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED que incluirá: [Conteúdo provável]:
 - Recomendações para todo o quadro fiscal;
 - Quadro para o estabelecimento de uma tesouraria Municipal (quadro institucional, funcionários (incluindo reemprego) e custeamento);
 - Revisão dos procedimentos de planeamento;
 - Procedimentos de gestão financeira;
 - Revisão dos sistemas de contabilidade e vínculos entre os quadros de contabilidade municipal e central;
 - Revisão e recomendações para alterações à estrutura e regulamentos do orçamento nacional;
 - Recomendações para um novo sistema de subsídios;
 - Recomendações para receitas próprias do GL (curto, médio e longo prazo);
 - Revisão dos modelos de monitoramento e avaliação e respectivos relatórios
 - Revisão dos requisitos de auditoria, sistemas e procedimentos para as futuras municipalidades;
 - Definir o novo papel do MF em relação à Tesouraria Municipal;
 - Identificar e definir as necessidades de desenvolvimento de capacidades do Ministério e funcionários das finanças;
 - Directrizes de devolução do sector, que podem incluir questões padronizadas a ser tratadas: Procedimentos para a transferência de tarefas e funcionários, questões de financiamento, questões legais, etc.
 - Planear, supervisionar e apoiar na implementação da reforma de GL [a ser definido no QED 2].
 - Identificar leis e regulamentos que precisem de ser emendadas, alteradas ou formuladas em termos de harmonização do quadro legal;
- Criada a equipa assessora do GTT Ministerial, se disponível [ou seja, assessores já existentes em cada Ministério]
- Assessoria Técnica externa identificada para apoio técnico de curto prazo, se necessário.
- Relatório do GTT Ministerial concluído em **Junho de 2008**.

3.2.3 ESTABELECIMENTO DE UM GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MAEOT

Para além dos diversos assuntos relacionados com as obrigações funcionais e arranjos fiscais, há também necessidade de estabelecer os princípios fundamentais para eleições locais, função pública, mudanças à estrutura e papel do MAEOT, etc. Portanto recomenda-se que o MAEOT estabeleça um Grupo de Trabalho Técnico para apontar possíveis soluções para estas questões importantes. O mandato dos GTT é definido nos Termos de Referência do GTT no anexo 5.

Responsabilidades:

- Preparar os relatórios do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED que incluirá: [Conteúdo provável]:
 - Disposições para a representação nas municipalidades, incluindo as Assembleias Municipais – membros, eleições e composição, Chefe Executivo Municipal (disposições transitórias), Presidente da Câmara e Porta-Voz – eleições, responsabilidades e poderes;
 - Gestão de pessoal incluindo funcionários municipais – status, remuneração, recrutamento e gestão; destacamento de pessoal dos ministérios para as municipalidades – status, nomeação, gestão e responsabilizações;
 - Gestão financeira, incluindo o papel do ministério em relação à gestão das finanças municipais e coordenação com o MF e outros ministérios no que toca à gestão das finanças municipais;
 - Papel, funções e estrutura do MAEOT, incluindo propostas racionais para reforma do Ministério, relações entre o Ministério e as municipalidades, monitoramento e apoio ministerial para as municipalidades, reestruturação ministerial e pessoal necessário;
 - Capacitação necessária a nível municipal e ministerial.
- Criada a equipa assessora do GTT Ministerial, se disponível [ou seja, assessores já existentes em cada Ministério]
- Assistência Técnica externa identificada para apoio técnico de curto prazo, se necessário.
- Relatório do GTT Ministerial concluído em **Junho de 2008**.

3.2.4 POLÍTICA FINAL DE DESCENTRALIZAÇÃO E PROPOSTAS LEGISLATIVAS

As recomendações fornecidas pelos Grupos de Trabalho Técnico Ministerial oferecerão a base para os artigos relativos às funções das municipalidades e ao papel do governo central e serão inseridas no quadro em detalhe que servirá de base para as propostas de lei. Será da responsabilidade do MAEOT inserir as várias iniciativas na proposta legislativa para o documento legal do GL.

Passo 1: Iniciar a formulação de uma proposta de lei de GL

- Identificar a assistência técnica externa
- Começar a formular uma proposta legislativa [mas ainda não em termos legais nesta fase]:
 - Objectivo do governo local
 - Estrutura e definição de GL

- Disposições da legislatura – assembleias:
- Disposições executivas
- Funções do GL: Em coordenação com o GTT Ministerial
- Princípios e recursos de financiamento em geral: Em coordenação com o GTT do MF
- Papel do governo central: : Em coordenação com o GTT Ministerial
- Papel das Regiões: Em coordenação com o GTT Ministerial
- Casos especiais: Oecusse e Atauro
- Começar a formular as propostas de legislação subsidiária/regulamentos
- Concluído em **Agosto de 2008**.

Passo 2: Propostas legislativas homologadas pelo CM

- Propostas legislativas apresentando todos os artigos e princípios da Lei de GL em detalhe;
- Submissão ao CM para discussão e homologação em **Agosto de 2008**.
- Proposta legislativa preliminar submetida para audiência nacional [audiência nacional com um período de 2-3 semanas];
- CM deve analisar o resultado da audiência nacional e inserir quaisquer alterações, se necessário.

Passo 3: Consulta Nacional

- Consultas em todos os distritos em **Agosto 2008**
- Audiência nacional solicitando opinião escrita sobre a legislação proposta **Agosto 2008**;
- Preparação de relatório

Passo 4: Formulação legal da Lei de Governo Local

- Formulação legal da nova Lei de Governo Local baseada na proposta legislativa homologada;
- Submissão ao CM para discussão e aprovação preliminar da Lei provisória de GL em **Setembro de 2008**.

Passo 5: Submissão ao Parlamento Nacional para aprovação

- Submissão ao PN em **Setembro/Outubro de 2008**

Passo 6: Submissão ao Presidente para promulgação

Passo 7: Iniciar o custeamento da reforma

- Identificar os actuais custos da oferta de serviços pelo novo nível municipal;
- Custeamento da oferta dos mesmos e/ou novos (dependendo das tarefas devolvidas) ao nível Municipal (incluindo custos de pessoal);
- Investimentos necessários em relação à reforma e implicações operacionais;
- Custos relativos às necessidades de desenvolvimento de capacidades
- Revisão das implicações das amálgamas em certas áreas, tais como activos existentes, obrigações, orçamentos, etc.
- Concluído em **Agosto/Setembro de 2008**.

4. GRUPO PARCEIRO DE DESENVOLVIMENTO – REFORMA DE GOVERNO LOCAL

Será criado um Grupo Parceiro de Desenvolvimento para a Reforma de Governo Local para facilitar a efectiva partilha da informação, um fórum para discussão e para assegurar que as actividades estão em concordância e não são contraditórias. Serão desenvolvidos e adoptados Termos de Referência para este grupo pelo grupo de coordenação. **Anexo 1: Prazos da Parte 1 do QED**

Anexo 1 QED parte 1 Calendário

Política & Legislação	Mar	Abril	Maio	Jun	Jul	Aug	Set
Proposta de política preparada e discutida no MSAOT							
Submissão da nova política e DSF ao CM							
Discussão com o PN sobre a concepção da cooperação							
Socialização da nova política (se aprovada)							
Reestabelecer GTTM e continuar trabalho GTT							
Submissão de relatórios do GTTM a DNDLOT							
Preparação de proposta legislativa							
Submissão de propostas legislativas ao CM							
Consulta sobre propostas legislativas							
Recomendações provenientes da consulta submetida ao CM							
Aprovação final das propostas legislativas pelo CM							
Propostas de lei do GL							
Submissão de propostas de lei ao CM							
Submissão das leis propostas ao PN por parte do CM							?

Anexo 2: GRUPOS DE TRABALHO TÉCNICO MINISTERIAL

TERMOS DE REFERÊNCIA

Para assegurar a qualidade técnica e a identificação do processo, cada Ministério deve criar um Grupo de Trabalho Técnico Ministerial (GTTM) para desempenhar o papel de liderança na revisão e fazer recomendações relativas à transferência de tarefas, necessidades de RH e recolocação, custeamento, faseamento, etc. dentro de cada Ministério. O resultado num impresso do relatório do GTTM será inserido no artigo sobre as competências funcionais da proposta de Lei de Governo Local.

O Ministério pode nomear um membro sénior como *ponto focal*, que irá liderar o trabalho do seu GTTM interno e estabelecer os vínculos com o MAEOT. É da responsabilidade de cada Ministério nomear os membros do seu GTTM, porém, recomenda-se que o Ministério nomeie um funcionário sénior de todos os departamentos para ser envolvido no processo. O GTTM consistirá num grupo transitório com prazo e mandato bem definidos.

O Ministério também deverá criar uma equipa de assessoria do GTTM se já existirem assessores técnicos dentro do Ministério. O GTTM juntamente com a equipa de assessoria deverá identificar se são necessários os serviços de um Assessor Técnico externo para concluir a tarefa destinada ao Ministério em relação ao QED.

Responsabilidades do GTTM:

O GTTM preparará o **relatório** do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED, que incluirá, mas não se limitará a: [Conteúdo provável]:

- Revisão da organização existente de funções e oferta de serviços, que são desempenhados aos níveis locais,
- Revisão e identificação de tarefas a serem transferidas para novas unidades municipais;
- Necessidades de pessoal, estrutura e emprego de acordo com a transferência de tarefas;
- Revisão dos orçamentos existentes disponíveis para as funções;
- Custeamento e orçamentos da oferta local de funções e responsabilidades devolvidas;
- Faseamento da transferência de tarefas às novas municipalidades (primeiro conjunto de municipalidades);
- Faseamento da transferência de tarefas às novas municipalidades (segundo e terceiro conjunto de municipalidades);
- Visão de longo prazo relativa à futura transferência de tarefas [segunda fase da transferência de tarefas]
- Definir o novo papel de cada Ministério Central, funcionários/orçamento de acordo com a nova divisão das competências funcionais;
- Definir o papel da Região [apenas se estiverem a usar já o nível regional ou tiverem planos de o fazer];

- Identificar e definir as necessidades de desenvolvimento de capacidades dos funcionários do Ministério;
- Directrizes de devolução do sector, que podem incluir questões padronizadas a ser tratadas: Procedimentos para a transferência de tarefas e funcionários, questões de financiamento, questões legais, etc.
- Planear, supervisionar e apoiar na implementação da reforma de GL [a ser definido na Parte 2 do QED].
- Identificar leis e regulamentos dentro de cada Ministério que precisem de ser emendadas, alteradas ou formuladas em termos de harmonização do quadro legal;
- Recomendações específicas do sector.

O Relatório do GTT Ministerial será concluído em fim do **Junho de 2007** e submetido ao MAEOT para posterior análise e inserção na Lei de Governo Local.

Anexo 3:GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MF

TERMOS DE REFERÊNCIA

O GTT do MF será criado dentro do Ministério e exercerá o papel de liderança – em coordenação com o MAEOT – na definição dos princípios básicos e deverá fazer recomendações técnicas para o artigo sobre as finanças do governo local da proposta de Lei de Governo Local e legislação subsidiária relativa às finanças.

O Ministério pode nomear um membro sénior como *ponto focal*, que irá liderar o trabalho do seu GTT do MF e estabelecer os vínculos com o MAEOT. É da responsabilidade do Ministério nomear os membros do GTT do MF, porém, recomenda-se que o Ministério nomeie um funcionário sénior de todos os departamentos para ser envolvido no processo. O GTT do MF consistirá em grupos transitórios com prazo e mandato bem definidos.

O Ministério também deverá criar uma equipa de assessoria do GTT Ministerial se já existirem assessores técnicos dentro do Ministério. O GTTM juntamente com a equipa de assessoria deverá identificar se são necessários os serviços de um Assessor Técnico externo para concluir a tarefa destinada ao Ministério em relação ao QED.

Responsabilidades do GTT do MF:

O GTT do MF preparará o **relatório** do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED, que incluirá, mas não se limitará a: [Conteúdo provável]:

- Recomendações para todo o quadro fiscal;
- Quadro para o estabelecimento de uma tesouraria Municipal (quadro institucional, funcionários (incluindo reemprego) e custeamento);
- Revisão dos procedimentos de planeamento;
- Procedimentos de gestão financeira;
- Revisão dos sistemas de contabilidade e vínculos entre os quadros de contabilidade municipal e central;
- Revisão e recomendações para alterações à estrutura e regulamentos do orçamento nacional;
- Recomendações para um novo sistema subsidiário;
- Recomendações para receitas próprias do GL (curto, médio e longo prazo);
- Revisão dos modelos de monitoramento e avaliação e dos relatórios;
- Revisão dos requisitos de auditoria, sistemas e procedimentos para as futuras municipalidades;
- Definir o novo papel do MF em relação à Tesouraria Municipal;
- Identificar e definir as necessidades de desenvolvimento de capacidades do Ministério e funcionários das finanças;
- Directrizes de devolução do sector, que podem incluir questões padronizadas a ser tratadas: Procedimentos para a transferência de tarefas e funcionários, questões de financiamento, questões legais, etc.

- Planear, supervisionar e apoiar na implementação da reforma de GL [a ser definido no QED 2].
- Identificar leis e regulamentos que precisem de ser emendadas, alteradas ou formuladas em termos de harmonização do quadro legal;

O Relatório do GTT Ministerial será concluído em **Junho de 2008** e submetido ao MAEOT para posterior análise e inserção na Lei de Governo Local.

Anexo 4: GRUPO DE TRABALHO TÉCNICO DO MAEOT

TERMOS DE REFERÊNCIA

O GTT do MF será criado dentro do Ministério e exercerá o papel de liderança ao definir princípios básicos e propor recomendações técnicas, conforme descrito neste TdR.

O Ministério pode nomear um membro sénior como *ponto focal*, que irá liderar o trabalho do seu GTT do MAEOT. É da responsabilidade do Ministério nomear os membros do GTT do MF, porém, recomenda-se que o Ministério nomeie um funcionário sénior de todos os departamentos para ser envolvido no processo. O GTT do MAEOT consistirá em grupos transitórios com prazo e mandato bem definidos.

O Ministério também deverá criar uma equipa de assessoria do GTT Ministerial se já existirem assessores técnicos dentro do Ministério. O GTTM juntamente com a equipa de assessoria deverá identificar se são necessários os serviços de um Assessor Técnico externo para concluir a tarefa destinada ao Ministério em relação ao QED.

Responsabilidades do GTT do MAEOT:

O GTT do MAEOT preparará o **relatório** do Grupo de Trabalho Técnico Ministerial, tal como estabelecido no QED, que incluirá, mas não se limitará a: [Conteúdo provável]:

(i) Disposições de representação

- Fazer recomendações à respeito do número e forma de eleição dos conselheiros que serão membros das Assembleias Municipais e, se necessário, outros membros por inerência;
- Considerar e sugerir as modalidades e métodos de trabalho que se aplicará ao funcionamento das Assembleias Municipais (funções dos membros, frequência das sessões, quórum, processo de tomada de decisões, etc.)
- Definir as disposições transitórias através das quais o Chefe Executivo do Município vai ser indicado pelo Governo Central (nomeação, qualificações, papel, etc.);
- Definir o período durante o qual tais disposições para indicar chefes municipais vão ser aplicadas;
- Recomendar como o Presidente da Câmara e o porta-voz da Assembleia serão eleitos, a seguir do período transitório durante o qual o Chefe Executivo do Município será indicado;
- Fazer recomendações sobre as responsabilidades e poderes dos Presidentes da Câmara.

(ii) Assuntos de gestão de pessoal

- Fazer recomendações sobre o status do pessoal directamente empregado pelas municipalidades e como serão geridos (níveis de salário, recrutamento, promoções, etc.);
- Considerar o status e a gestão de qualquer funcionário público que seja requisitado ou destacado para trabalhar para/com as municipalidades;

(iii) Assuntos de gestão financeira

- Fazer recomendações sobre o papel do Ministério na gestão financeira municipal (fluxo de recursos, autorização de transferências, etc.);
 - Fazer recomendações sobre como o Ministério vai coordenar com outros ministérios (MF, outros), em relação à gestão financeira municipal.
- (iv) Comissão de Governo Local**
- Considerar a necessidade de instituir uma Comissão de Governo Local a nível nacional, com um amplo mandato para rever assuntos e disposições de Governo Local (incluindo descentralização fiscal);
 - Fazer recomendações sobre as responsabilidades, poderes, funções e membros da Comissão de Governo Local (veja QED).
- (v) Papel, funções e estrutura do MAEOT**
- Definir como o Ministério vai relacionar-se, em geral, com as municipalidades;
 - Definir como o Ministério vai apoiar e monitorar as municipalidades e seu desempenho;
 - Fazer recomendações sobre quaisquer necessidades de reestruturação do Ministério decorrentes das funções novas ou modificadas dentro do contexto da descentralização e municipalidades.
- (vi) Necessidades de capacitação**
- Considerar as necessidades genéricas de capacitação das Assembleias Municipais e seu pessoal e fazer recomendações sobre como atender estas necessidades;
 - Dentro do contexto das funções novas ou modificadas, considerar as necessidades de capacitação do Ministério (categorias de pessoal, treino, sistemas e procedimentos, investimentos, etc.)
- (vii) Análise e mitigação do risco**
- Preparar uma análise dos possíveis riscos ligados à descentralização e identificar as medidas cabíveis de mitigação.
- (viii) Assuntos legais**
- Identificar quaisquer necessidades de modificação da legislação e regulamentos existentes relativos aos assuntos gerais (eleições, Orgânica do MAEOT, regulamentos da função pública, etc.) de modo a garantir consistência com a política de descentralização e governo local do Governo de Timor-Leste.

O relatório do Grupo Técnico de Trabalho do Ministério deve estar pronto ao final de **Junho de 2008** e submetido ao Secretariado de Descentralização do MAEOT para posterior análise e incorporação à proposta de Lei do Governo Local.