

## **A desconcentração e a descentralização administrativa na Administração Pública de Timor-Leste**

*Afonso Soares*<sup>1</sup>

**Resumo:** Na Administração Pública de Timor-Leste encontram-se simultaneamente em curso os processos de implementação da desconcentração e da descentralização administrativa. Ambos são paradigmas da eficiência e da eficácia na prestação de bens e serviços ao público, os quais têm respetivamente os seus processos, mecanismos e respetivos desafios na implementação. Será, então, necessário constatar o problemático, pelo qual implica as deficiências na implementação da desconcentração e da descentralização administrativa na Administração Pública de Timor-Leste, de forma a propor cenários, como forma de fomentar as estratégias adotadas em direção aos fins da política de desconcentração e da descentralização administrativa, de forma a evitarem-se prejuízos para o Estado, já que a adoção de políticas que não se combinem com a realidade de uma determinada instituição, pode resultar numa lesão dificilmente remediável para o Estado.

**Palavras-chave:** (1) Descentralização administrativa (2) Desconcentração administrativa (3) Descentralização Administrativa Territorial (4) Institucional (5) Recursos Humanos.

### **I. Introdução**

Desde o início da independência, Timor-Leste tem introduzido várias iniciativas de reforma ao setor da Administração Pública, no

---

<sup>1</sup> Afonso Soares é natural de Manatuto/Laklubur, foi licenciado em Direito pela UNTL/FUP, em 2012. Antes trabalhava no Ministério das Finanças, como Junior Legal Officer e, em 2015, iniciou nova profissão na Comissão da Função Pública, como Assessor Jurídico.

sentido de melhorar a prestação de bens e serviços ao público. A reforma da Administração Pública que se encontra em curso inclui, entre outros aspetos, os fenómenos da desconcentração e da descentralização administrativa.

O presente trabalho tem como temática “A Desconcentração e Descentralização Administrativa na Administração Pública de Timor-Leste”, o qual foi uma obra elaborada à luz de algumas considerações teóricas e enquadramentos jurídicos relevantes referentes ao tema, bem como algumas referências práticas no âmbito do funcionamento das instituições criadas dentro do espírito paradigmático da reforma em causa.

Reconhece-se, neste caso, que, ao abordar as questões problemáticas do ponto de vista prático, seja necessário ter algumas ponderações sob as perspetivas teóricas, pois estas serão consideradas como pressupostos para a qualificação de uma prática como sendo, ou não, objetivamente idónea. Isto permitirá, de igual forma, propor soluções, com base nos pressupostos teóricos abordados.

Desta forma, o presente trabalho visa, por um lado, apresentar algumas noções relativamente à desconcentração e descentralização administrativa, analisar as finalidades destas no contexto da administração e identificar alguns fenómenos a nível da desconcentração administrativa e as etapas da descentralização administrativa, as quais têm sempre em consideração os processos de reforma em curso na Administração Pública de Timor-Leste.

Por outro lado, constata-se inúmeras situações, categorizadas como barreiras, ou seja, desafiantes nos processos de implementação ou do funcionamento das políticas de desconcentração e da descentralização administrativa no âmbito da Administração Pública de Timor-Leste.

Por último, expõe-se algumas considerações finais, onde são qualificados os processos em curso na Administração Pública de Timor-Leste como fenómenos da desconcentração e descentralização

administrativa, incluindo a preconização de alguns cenários, como respostas relativamente ao problemático existente nas instituições da Administração Estadual Indireta, bem como nas Autoridades e Administrações Municipais.

## **1. Conceitos da desconcentração e descentralização administrativas**

### **a) A desconcentração administrativa**

De acordo com Andrade, a desconcentração verifica-se em quatro níveis, nomeadamente a desconcentração vertical, quando no âmbito de atuação de uma determinada pessoa coletiva pública, a lei atribui competências exclusivas ou próprias a órgãos subalternos, a desconcentração funcional, na qual as competências atribuídas são únicas, a desconcentração territorial, que consiste no caso se as mesmas competências são distribuídas por vários órgãos subalternos localizados em diferentes as áreas geográficas, e a desconcentração horizontal, isto é, a distribuição legal por diversos órgãos, independentes entre si, das competências para realização das atribuições de uma mesma pessoa coletiva pública (Andrade, 2017:106).

Em conformidade com os autores da Constituição Anotada da RDTL<sup>2</sup>, a desconcentração administrativa constitui um dos princípios, no qual aconselha que as atribuições de uma pessoa coletiva pública não sejam todas exercidas pelos órgãos de topo hierárquico, porém distribuídas pelos diversos níveis subordinados. Neste sentido, tal como estabelecido no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de

---

<sup>2</sup> Esta define igualmente que a distribuição de competências pelos diversos órgãos de uma pessoa coletiva pode, por um lado, resultar da lei, ou seja, a desconcentração originária e, por outro, originar-se da delegação de competências, isto é, a desconcentração derivada.

março<sup>3</sup>, a reforma introduzida através do referido diploma destina-se à transição gradual dos serviços das Administrações Municipais e das Autoridades Municipais para a esfera do Poder Local, sob a fase, entre outras, da desconcentração administrativa, durante a qual são criados os serviços administrativos integrados na Administração Estadual Direta, com as estruturas orgânicas, sistemas administrativos e recursos humanos, materiais e financeiros capazes de assegurar uma prestação qualificada de bens e serviços públicos. Vê-se, neste caso, como uma desconcentração a nível vertical.

### **b) A descentralização administrativa**

A Constituição da RDTL, no artigo 5.º n.º 1, define a descentralização administrativa como um dos princípios fundamentais, que visa orientar as ações das instituições do Estado na sua organização territorial. Tal preceito constitucional contém uma imposição no sentido de evitar a concentração dos poderes nos órgãos centrais do Estado quanto às matérias específicas de uma comunidade infraestadual, promovendo a criação de órgãos representativos locais para tomarem decisões independentes relativas à gestão do pessoal, patrimonial e financeira, a fim de prosseguir os fins para fornecer respostas às necessidades das comunidades a nível local. Nesta óptica, como sustentam os autores da Constituição Anotada da RDTL, *“O princípio da descentralização, previsto no art. 5.º da Constituição, impõe que os interesses específicos de uma dada comunidade infraestadual possam ser resolvidos ao nível mais próximo das populações por órgãos eleitos representativos”* (Vasconcelos et al., 2011:443).

A noção da descentralização dada por Andrade em sentido restrito refere-se ao reconhecimento de atribuições próprias a

---

<sup>3</sup> Que aprova o Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa.

administrações de comunidades diferentes da comunidade nacional, implicando a instituição de pessoas coletivas públicas dotadas de autonomia e a previsão de competências próprias e exclusivas aos respetivos órgãos eleitos pelos membros da comunidade. (Andrade, 2017:106).

De acordo com Amaral, para se perceber os conceitos da centralização e da descentralização, é necessário entender se as definições são feitas consoante o plano jurídico ou político-administrativo. Segundo o mesmo autor, a descentralização, no plano jurídico, “é o sistema em que a função administrativa esteja confiada não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, como autarquias locais”. (Amaral, 2019:723).

Nos termos do já referido Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março, a descentralização administrativa é o fenómeno pelo qual os serviços da Administração e Autoridade Municipal sucedem de Administração Direta para a Administração Indireta e, posteriormente, transitam para a esfera da Administração Autónoma, com a dependência dos órgãos representativos do poder local.

Tendo em consideração as situações acima aludidas, entende-se que os órgãos da Administração Estadual Indireta e órgãos autónomos, tanto a nível do Governo central, como da administração local, são produtos respetivamente da desconcentração e da descentralização administrativa do Estado.

## **2. Finalidades da desconcentração e da descentralização administrativa**

Anota-se que, na prática, tanto a administração concentrada como centralizada são as formas de governação ou organização vertical, pelas quais o superior hierárquico possui todos os poderes de decisão relativamente ao funcionamento da instituição. Tal paradigma de governação implica, assim, diversos desafios, no âmbito da prestação de bens e serviços ao público.

É com o fim de colmatar os desafios no modelo de concentração administrativa, no sistema da Administração Pública atual, o qual tem vindo a ser até então adotado pela Administração da RDTL, os fenómenos da desconcentração e da descentralização administrativa, com a finalidade de aumentar a celeridade na prestação de bens e serviços ao público a nível da administração local.

### **a) Os fins da desconcentração administrativa**

A desconcentração administrativa é um fenómeno que ocorre na mesma pessoa coletiva pública, para permitir que a gestão dos bens e dos serviços públicos não se concentra unicamente no superior hierárquico da pessoa coletiva Estado. E, no que toca a desconcentração a nível horizontal, tem observado uma série de evoluções no âmbito da criação de instituições da Administração Estadual Indireta, a qual, entre outras, visam reduzir as responsabilidades dos órgãos da Administração Estadual Direta no contexto da prestação de bens e serviços ao público, atribuindo assim os serviços técnicos administrativos à pessoa coletiva diferente do Estado, para que os serviços centrais se concentrem mais nas questões de políticas gerais do País de alta prioridade. Assim, será permitido que outras pessoas coletivas enfoquem na prestação de bens e serviços públicos especializados, de modo a garantir a maior celeridade e efetividade no âmbito de atendimento público.

No contexto da Administração Pública de Timor-Leste, tal fenómeno tem ocorrido progressivamente, o qual se pode ilustrar, entre outras, na transformação da Direção Geral de Eletricidade em Empresa Pública da Eletricidade de Timor-Leste, a qual foi efetuada nos termos do Decreto-Lei n.º 29/2020, de 22 de julho, no estabelecimento da Empresa Pública Bee Timor-Leste, através do Decreto-Lei n.º 41/2020, de 25 de setembro, sobre a qual determinou a extinção da Direção Geral de Água e Saneamento, na criação da Autoridade de Proteção Civil pelo Decreto-Lei n.º 11/2022, de 9 de março, e Autoridade Aduaneira sob o Decreto-Lei N.º 2/2020 de 8 de janeiro, bem como

Autoridade Tributária criada através do Decreto-Lei n.º 31/2019, de 18 de dezembro.

As pessoas coletivas acima identificadas eram direções-gerais integradas nas estruturas dos diferentes ministérios, as quais deixaram de existir na estrutura orgânica da Administração Estadual Direta, após a entrada em vigor de estatutos das respetivas pessoas coletivas.

### **b) As finalidades da descentralização administrativa**

Tomando em consideração os conceitos da descentralização anteriormente expostos, conclui-se que é o mecanismo que se destina para, por um lado, implementar a ordem constitucional relativamente à organização territorial do Estado da RDTL e, por outro, tendo em conta as vantagens aludidas por Amaral, tais como a garantia das liberdades locais, a qual visa servir como um sistema pluralista de Administração Pública, assim como limitar o poder político, e da participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias dos seus interesses (Amaral, 2019:725), tal meio tem por finalidade servir como um modelo de autonomização das comunidades locais, por forma a evitar as intervenções desnecessárias por parte da Administração central nos interesses das comunidades locais.

A autonomia da administração local, todavia, tem certos limites. A administração central, em algumas circunstâncias, pode intervir nas ações e decisões da administração local através da tutela administrativa, a qual consiste em verificar o cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos e dos serviços dos municípios e suas associações, de acordo com a disposição do artigo 23.º da Lei n.º 23/2021, de 10 de novembro (Lei do Poder Local e da Descentralização Administrativa). A tutela em causa, nesta óptica, exerce-se através da realização de inspeções, inquéritos e sindicâncias, conforme o disposto no n.º 1 do artigo 24.º da lei acima referida.

Tal permitirá ainda que as comunidades locais determinem os seus próprios destinos nos aspetos financeiro, patrimonial, pessoal, bem como nas matérias referentes à economia, social, cultural,

agricultura, etc., que constitui uma forma favorável a uma decisão participativa, célere e representativa consoante a realidade de cada sociedade.

### **3. Os fenómenos e as etapas da desconcentração e da descentralização administrativa**

No contexto da governação, o Estado tem promovido várias formas de gestão, a fim de melhorar os sistemas, procedimentos e as práticas na prestação de bens e serviços ao público, de um modo satisfatório.

Neste sentido, no paradigma da Administração Pública, o Estado tem efetuado igualmente várias reformas, de maneira a evitar que as decisões relativas aos interesses do Estado sejam tomadas unilateralmente pelo Governo central, tanto a nível nacional como local.

É possível verificar diversos fenómenos na desconcentração administrativa e várias etapas na desconcentração administrativa - na Reforma da Administração Pública de Timor-Leste que se encontra em curso - , nomeadamente:

#### **a) Os fenómenos da desconcentração administrativa**

Apesar da Administração Pública ser originalmente formada por concentração, devido à necessidade de acelerar os processos na tomada de decisão e de evitar a burocratização no atendimento público, o modelo da administração tem evoluído, progressivamente, de administração concentrada para a administração desconcentrada. Esta evolução ocorre por diferentes espécies da desconcentração, designadamente através dos atos da delegação dos poderes e da distribuição legal de competências por diversos órgãos, para que possam implementar atribuições da mesma pessoa coletiva.

A delegação de competências pode ocorrer entre órgãos da mesma pessoa coletiva, bem como entre uma pessoa coletiva a outro órgão de pessoa coletiva diferente. Conforme o regime jurídico

timorense relativa à Organização da Administração Direta e Indireta do Estado<sup>4</sup>, “a delegação de competências é o ato pelo qual um órgão administrativo competente para decidir em determinada matéria permite, através de um ato de delegação de poderes, sempre que para tal esteja habilitado por lei, que outro órgão da mesma pessoa coletiva ou outro órgão de pessoa coletiva diferente pratique atos administrativos sobre a mesma matéria.”

A desconcentração administrativa sob a espécie de delegação não permite o órgão delegado de deter matérias delegadas permanentemente na sua esfera de competência, visto que o seu titular, i.e. o delegante, possui ainda o poder de avocação, isto é, o titular originário da competência pode, no uso das suas prerrogativas, retirar as matérias delegadas do órgão delegado. Ainda neste sentido, o órgão delegante tem também prerrogativas de anular, revogar ou substituir o ato praticado pelo delegado, tal como está previsto no n.º 4 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 30 /2020.

Relativamente à distribuição de competências, Andrade considera que “pode qualificar como desconcentradora a distribuição legal por diversos órgãos, independentes entre si, das competências para realização das atribuições de uma mesma pessoa coletiva”. (Andrade, 2017:106). Segundo o autor, tal forma constitui um dos fenómenos da desconcentração horizontal.

A espécie da desconcentração supra apesar de não ter esclarecido explicitamente se representa ou não a figura da Administração Estadual Indireta, que, de forma geral, são consequências da reestruturação orgânica, tanto de um determinado ministério, bem como do órgão executivo, isto é, a orgânica do Governo, onde, praticamente, implica a criação de novas direções ou departamentos, por fenómenos da separação (*modificação dos departamentos ou direções para as instituições da Administração Estadual Indireta*), fusão e da extinção dos departamentos ou direções

---

<sup>4</sup> Tal como dispõe o n.º 1 do artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 30 /2020, de 29 de julho, sobre Organização da Administração Direta e Indireta do Estado.

(este último pode ocorrer também pelo facto de ter estabelecido novas instituições<sup>5</sup>), pode se chegar à conclusão de que as instituições da Administração Estadual Indireta criadas por fusão ou extinção, afiguram o fenómeno da desconcentração administrativa a nível horizontal.

### **b) As etapas da descentralização administrativa**

Conforme Andrade, a descentralização tem de ser distinguida quanto às formas, nomeadamente territorial, institucional e associativa, bem como aos graus. (Andrade, 2017:727).

Ao interpretar o artigo 5.º da Constituição da RDTL, que trata da descentralização, vê-se expressamente uma das espécies da descentralização, isto é, a descentralização administrativa territorial, sendo a única espécie que a Constituição da RDTL alude. Neste caso, apesar de tal preceito não ter apontado outras espécies, o Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março dispõe ainda uma outra denominada descentralização administrativa institucional.

Nesta situação, ao observar as fases da descentralização administrativa à luz do estatuto referido no parágrafo anterior, constata-se que a descentralização em curso acontece numa metamorfose da descentralização institucional para territorial, pela qual, na etapa inicial, os serviços da Administração e da Autoridade Municipal transitam da Administração Direta para a Administração Indireta, com as atribuições de assegurar a prestação de serviços públicos locais, as quais são superintendidas por membro do Governo e, posteriormente, os referidos serviços transitam para a Administração autónoma, com a dependência dos órgãos representativos do poder local.

---

<sup>5</sup> Tomando-se como exemplo na Administração Pública de Timor-Leste, a extinção da Direção Geral de Imposto e a Direção Geral de Alfândegas com a criação de Autoridades Aduaneira e Tributária, bem como a Direção Geral de Proteção Civil após ter estabelecida a Autoridade de Proteção Civil, etc.

## **II. As barreiras na implementação da desconcentração e da descentralização administrativa**

De forma geral, a introdução dos sistemas de administração desconcentrada, bem como descentralizada, tem anotado alguns problemas comuns, os quais podem desfavorecer a implementação dos modelos de gestão, tanto desconcentrada quanto descentralizada, de uma maneira eficaz, eficiente e efetiva.

Do ponto de vista teórico, a criação das instituições da Administração Estadual Indireta e a expansão das estruturas a nível municipal carece de um estudo aprofundado, de forma a identificar as condições existentes, necessidades (recursos humanos, financeiros e materiais) e as estratégias optadas, para fazer funcionar a máquina administrativa da instituição. Verifica-se que tais fenómenos de reforma são meios de garantia da eficiência, eficácia e da responsabilidade no atendimento público, porém ao atribuir responsabilidades às entidades ou instituições, que não estejam ainda preparadas técnica e administrativamente, pode ser uma lesão para o Estado.

### **1. As condições desafiantes na implementação ou funcionamento das instituições da Administração Estadual Indireta**

Constata-se em várias instituições da Administração Estadual Indireta, bem como nas Administrações e Autoridades Municipais, entre outros desafios, que os recursos humanos são aspetos mais problemáticos, tanto a nível da qualidade como quantidade. As instituições que integram a Administração Estadual Indireta enfrentam uma série de problemas devido à limitação de quadros pessoais permanentes, conforme a qualidade necessária, a fim de que possam ser atribuídas tarefas, de natureza técnica e analítica, incluindo serem nomeados para os cargos de direção ou chefia.

A limitação de quadros permanentes em instituições, entre outros motivos, foi devido à suspensão do recrutamento na modalidade de

concurso público por ingresso<sup>6</sup>, a qual foi determinada por um despacho do Primeiro-Ministro, na altura do VI Governo Constitucional, com a finalidade de limitar o alargamento do tamanho da máquina administrativa da Função Pública. Tratou-se de uma política tomada no âmbito de garantir que os recursos humanos das instituições deveriam ter como base as atribuições da instituição, colocando recursos humanos com qualificações e experiências adequadamente conforme a área de trabalho (a política de colocar pessoa certa no lugar certo), ao passo que, ultimamente, tem registado e estabelecido diversas instituições da Administração Estadual Indireta, uma circunstância que determina automaticamente a necessidade de pessoal, quanto a nível da qualidade como quantidade, consoante a área e o grau da complexidade das respetivas instituições.

Tendo em consideração os desafios supra identificados, as instituições têm adotado vários mecanismos, de maneira a colmatar as lacunas de recursos humanos, nomeadamente através de mobilidades do pessoal entre as instituições, sempre por aceitação das instituições (origem e destino) e também do próprio funcionário/a, bem como contratação de pessoal, sob o estatuto de Agente da Administração Pública e de outra modalidade chamada contrato casual<sup>7</sup>.

Apesar de ter optado por tal meio, subsiste a limitação de quadros permanentes para assumirem cargos de direção e chefia, visto que o Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime Jurídico dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública) exige que a comissão de serviço dos cargos na Administração Pública deve ser responsabilizada pelos funcionários públicos. O referido regime permite no n.º 4 do artigo 10.º que “*caso a nomeação para cargo de direção ou*

---

<sup>6</sup> Isto é, recrutamento de novos pessoais para integrarem os quadros permanentes da Função Pública.

<sup>7</sup> Este tipo de contrato tem sido adotado por quase por todas as instituições, de forma a empregarem pessoas, as quais, segundo o artigo 46.o do Decreto-Lei n.o 22/2011, de 8 de junho, são meramente contratadas para prestação de trabalhos de cariz transitórios. Não obstante serem contratadas sob tempo determinado, assiste-se, na prática, ao pessoal contratado sob o regime em causa a ultrapassar o limite legal definido, tanto quanto ao limite da duração como às características de trabalho desempenhados.

*chefia não recaia em funcionário público, é celebrado um contrato administrativo de provimento com a duração do mandato, atribuindo ao nomeado a qualidade de agente da Administração Pública”, porém deve proceder através do processo de seleção por mérito.*

A exigência de seleção por mérito para escolher pessoal que integra o quadro permanente da Função Pública, para assumir um qualquer cargo na estrutura das instituições da Administração Pública, tem o seu fundamento jurídico no n.º 5 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, em conjugação com o artigo 19.º do mesmo diploma. Esta imposição determina que as instituições continuem a ter dificuldades no âmbito de preencher as vacaturas dos cargos de direção e chefia na estrutura orgânica da instituição, já que a maior parte das instituições ainda não procedem com o processo de seleção por mérito, aliás, existe uma tendência maior na indicação unilateral do pessoal para os cargos.

Tal decisão unilateral, em certas instituições, onde o estatuto orgânico concede a competência ao superior hierárquico a fim de proceder a nomeação e exoneração dos cargos de direção e chefia, geralmente cria para os mesmos uma condição favorável quanto às estruturas das direções e chefias, pois estes seguem o regime conforme os respetivos estatutos e não se submetam totalmente aos termos e condições definidos no regime dos cargos de direção e chefia na carreira geral da Administração Pública.

Todavia, um dos desafios que se coloca a esta questão é no processo de pagamento das remunerações dos titulares de cargos de direção e chefia, relativamente àqueles que não foram nomeados pela Comissão da Função Pública ("CPF"), uma vez que as instituições, de forma geral, solicitam à direção-geral de tesouro do Ministério das Finanças para processamento de remunerações. Esta rejeitou uma série de pedidos devido à falta de atos da CFP, os quais, praticamente, são decisão de nomeação, homologação ou recomendação dada pela CFP.

Tal situação levanta um desafio, fazendo com que os técnicos fiquem duvidosos ao tomarem medidas para os processos de pagamento das remunerações dos referidos titulares. Este caso, talvez seja necessária uma clarificação no diploma legal relevante, no sentido de determinar a entidade ou instituição competente para a autorização do pagamento devido.

Verifica-se, neste sentido, que a Comissão da Função Pública só se compete para autorizar os processos do pagamento de salários e outros suplementos, incluindo o de cargo, dos funcionários públicos e agentes da Administração Pública sujeitos ao regime do Estatuto da Função Pública, tal como as competências definidas na Lei n.º 7/2009, de 15 de julho, que estabeleceu a Comissão da Função Pública. O caso aludido supra, geralmente ocorre por se terem verificado duas circunstâncias, nomeadamente: primeira, os titulares dos cargos nomeados, são, em determinados casos, pessoas que não integram o quadro da Função Pública, cujos dados não se encontram registados no SIGAP (*Sistema Integrado de Gestão da Administração Pública*); segunda, as tabelas remuneratórias dos titulares não adotam nem têm como base a do regime das carreiras da Função Pública. Estas são as causas pelas quais têm suscitado dificuldades no processamento de direitos dos titulares em causa.

## **2. As Condições Desafiantes na Implementação ou no Funcionamento da Descentralização Administrativa**

Tal como a problemática abordada no âmbito do funcionamento das instituições da Administração Estadual Indireta, o desafio na implementação das funções de acordo com a estrutura legal aprovada é muito próximo ao da Administração e da Autoridade Municipal, isto é, assenta basicamente no aspeto de recursos humanos.

Vê-se que o problema de recursos humanos ocorre identicamente em todas as Administrações e Autoridades Municipais, tais como limitação de pessoal necessário, com experiências e graus da carreira adequados, para que possam possibilitar o exercício dos cargos de

direção ou chefia nas estruturas municipais, falta de pessoal habilitado em áreas específicas, como finanças, aprovisionamento, gestão de recursos humanos, etc., de modo a assumirem responsabilidades nessas áreas.

Neste caso, tal como consta num estudo apoiado pela PARTISIPA (*Parseria Hametin Dezenvolvimentu Suku no Administrasaun Munisípiu*), realizado em junho de 2021, sobre a análise da descentralização do orçamento municipal, no qual, entre outros, ficou concluído que os recursos humanos são uma questão significativa, onde há muitos cargos vagos e o nível técnico para apoiar atividades de planeamento e orçamentação constitui também uma falta por parte dos municípios.

Além da questão supra, o estudo em causa, constatou igualmente que toda a estrutura municipal prevista por várias leis de descentralização não foi ainda totalmente estabelecida e diversos departamentos, bem como secções não foram ainda preenchidos devido à falta de recursos humanos e financeiros.

Tendo em conta a falta de recursos humanos nas Administrações e Autoridades Municipais, a Comissão da Função Pública tem emitido uma série de despachos e registado a mobilidade de pessoal progressivamente, tanto entre os serviços municipais como entre serviços centrais (Ministérios e Secretarias de Estado) e serviços municipais, para preencher os cargos vagos nos respetivos Municípios e Autoridades.

Tendo em conta que os cargos dos serviços municipais também são preenchidos com base no Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, também os desafios são quase idênticos aos das instituições da Administração Estadual Indireta. Contudo, no que tange à limitação de pessoal em determinados departamentos, ao analisar o enquadramento legal referente à estrutura dos cargos de direção e chefia a nível municipal, constatou-se que em cada município compreende 20 serviços municipais e 40 departamentos<sup>8</sup>, excluindo os

---

<sup>8</sup> Nos termos do Decreto-Lei n.º 54 /2020, de 28 de outubro, que procedeu a segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março.

Administradores dos Postos Administrativos e Secções dos serviços locais.

O total dos cargos supracitado, ao preencher os respetivos ocupantes e os funcionários, de acordo com a lógica do disposto no n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho<sup>9</sup>, matematicamente, é necessário ter só os funcionários, num total de 860, em cada município. Tal soma já se integra os ocupantes para os cargos de diretor municipal e chefes dos departamentos, incluindo o número mínimo do pessoal exigido para integrar em cada departamento.

De acordo com o Relatório Anual da Comissão da Função Pública de 2021, a quantidade mínima de funcionários é na Administração Municipal de Aileu, no total de 1,115, enquanto o número máximo é da Autoridade Municipal de Baucau, isto é, no total de 2,875, mesmo que, no relatório, o total maior é da Autoridade Municipal de Díli, porém o total apresentado no relatório abrange também a força de trabalho das instituições da Administração Direta e Indireta do Estado, onde totaliza 14,274, no ano de 2021.

Com base na força de trabalho atual da Função Pública, a qual, conforme o relatório da CFP de 2021, atinge o total de 35,312, caso se se fizesse um exercício adequado na distribuição, tanto por serviços centrais como municipais, poderia existir uma distribuição equitativa e proporcional da força de trabalho, o que possibilitaria preencher as lacunas existentes, sobretudo a nível das estruturas da direção e chefia nas Autoridades e Administrações Municipais, em conformidade com a lógica do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública).

No âmbito de assegurar que as instituições da Administração Pública Direta e Indireta do Estado possuam uma força de trabalho adequada, com base no mandato e nas atribuições das respetivas instituições, verifica-se uma necessidade vital na aprovação de um

---

<sup>9</sup> Conforme a cláusula em causa, o total mínimo de funcionários a integrar num departamento é 20 funcionários.

diploma relativamente à gestão da força de trabalho na Administração Pública, a qual poderia orientar as instituições, tanto a nível nacional como municipal, a fim de que sejam recrutados ou contratados os funcionários, nos termos da qualidade e da quantidade do pessoal, consoante o nível da especialização da área de atuação e o grau de complexidade da instituição.

### **III. Considerações finais**

De tudo o que ficou dito, gostaria, primeiramente, de sublinhar que, do ponto de vista teórico, a reforma no fenómeno da desconcentração administrativa a nível horizontal representa também a figura da Administração Pública Estadual Indireta, pois as instituições públicas criadas no âmbito do Governo central, como consequência da reestruturação, a qual, na prática, ocorre por separação, fusão e extinção das direções ou relevantes unidades administrativas, integradas na Administração Estadual Indireta, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial, continuam a desempenhar funções típicas da mesma pessoa coletiva, isto é, do Estado.

O fenómeno da desconcentração, além de vertical, a desconcentração originária e derivada, as quais, a primeira, as competências são atribuídas por lei aos inferiores hierárquicos, ao passo que, a segunda, tem a ver mais com a delegação e subdelegação de competências, que pode ocorrer entre entidades da mesma pessoa coletiva ou entre esta e outras.

Observando os esforços dados para a reforma administrativa no contexto de Timor-Leste, pode-se afirmar que se destinam para, por um lado, atingir a finalidade da desconcentração administrativa a nível da Administração central e, por outro, alcançar o fim da descentralização administrativa, isto é, as Autoridades e Administrações Municipais numa primeira fase transitam de Administração Estadual Direta para Administração Indireta e, posteriormente, passarão a ser órgãos autónomos a nível do governo local, com a dependência direta do representante do poder local. Tal

processo pode ser dado o nome de metamorfose da descentralização, a qual decorre de institucional para o territorial. Resumidamente, vê-se que a Administração Pública de Timor-Leste está simultaneamente em curso para a redução das responsabilidades administrativas do Governo, tanto a nível central como local.

Quanto às barreiras expostas no presente trabalho, tais como a limitação de quadros pessoais permanentes, a falta de pessoal habilitado técnica e com as experiências profissionais relevantes, etc., parece-me um assunto sério, que exige a definição de estratégias adequadas, a fim de seja solucionado, ultrapassando, assim, determinados desafios a nível das instituições da Administração Estadual Indireta, bem como das Autoridades e Administrações Municipais.

Pelo que, apresento dois cenários, tais como:

a) Tendo em consideração a força de trabalho da Administração Pública de Timor-Leste no seu todo, pode ser feito um exercício, de modo a entender o grau de complexidade, especialidade, risco, sendo necessário quantificar, pelo menos, quantos funcionários, cuja habilitação académica e área requerida, a fim de contribuir para atingir os objetivos das respetivas instituições ao longo do mandato;

b) Será preciso considerar na criação de um instrumento jurídico, no qual orienta as instituições no âmbito da distribuição dos recursos humanos, a qual para possibilitar uma distribuição de natureza equitativa e proporcional, alguns indicadores a serem considerados, nomeadamente:

i) Natureza da instituição, tais como Autoridade Municipal e Administração Municipal;

ii) Total da população que vai ser alvo na prestação de serviço público;

iii) Complexidade da área;

iv) Distância de local que exige a movimentação de funcionários para prestarem serviços de atendimento.

### **Referências Bibliográficas**

- Vasconcelos, Pedro Carlos Bacelar et al. (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Braga: Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho.
- Amaral, Diogo Freitas do, (2019). *Curso de Direito Administrativo, Volume I*. Coimbra: Almedina.
- Andrade, José Carlos Vieira de. (2017). *Lições de Direito Administrativo*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra;
- Ministério da Administração Estatal (2021). *PARTISIPA - Study on Decentralised Municipal Budget Analysis*.

### *Legislação*

- Lei n.º 23/2021, de 10 de novembro, *Jornal da República* n. 45 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho, *Jornal da República*, n. 38 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n.º 41/2020, de 25 de Setembro, *Jornal da República*, n. 39 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n.º 29/2020, de 22 de julho, *Jornal da República*, n. 30 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n.º 11/2022, de 9 de março, *Jornal da República* n.11 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n.º 31/2019, de 18 de dezembro, *Jornal da República* n. 50 – I Série, Timor-Leste
- Decreto-Lei n. 3/2016, de 16 de março, *Jornal da República*, n. 11 – Série I, Timor-Leste