

O enquadramento legal da gestão dos recursos humanos da Administração Pública em Timor-Leste

Afonso Soares¹

Resumo: As práticas de gestão dos recursos humanos na Administração Pública de Timor-Leste são norteadas por diversos diplomas legislativos, os quais não são orientados pelo mesmo paradigma de funcionamento. Assim, as práticas de recursos humanos das instituições são administradas por características de gestão distintas desde a governação transitória da UNTAET até os dias de hoje. Na governação transitória até aos períodos iniciais do I Governo Constitucional aplicavam-se as regras contidas na Diretiva n.º 2000/4, de 30 de junho. Esta só deixou de vigorar após a aprovação do Estatuto da Função Pública, em 2004. A matéria referente à gestão dos recursos humanos cabe respetivamente a cada instituição. No entanto, tal paradigma sofreu mudanças após a criação da Comissão da Função Pública, em 2009, tendo a gestão dos recursos humanos no setor público, tanto na Administração Estadual Direta como Indireta do Estado, passado a ser da competência deste serviço personalizado. Após uma década desde a adoção do referido modelo, o Governo apostou num novo padrão de gestão dos recursos humanos firmado no seu programa de reforma da Administração Pública, o qual tem implementado progressivamente através de instrumentos legais e outros documentos a seguir apresentados.

Palavras-chave: (1) Enquadramento Legal (2) Gestão de Recursos Humanos (3) Administração Pública Transitória (4) Paradigma Atual da Administração Pública (5) Novo Paradigma da Administração Pública.

1 O autor é natural de Manatuto/Laklubur. Licenciou-se em Direito em 2012, pela UNTL/FUP e exerceu funções no Ministério das Finanças como Junior Legal Officer. Desde 2015, é assessor jurídico junto da Comissão da Função Pública.

1. As práticas de recursos humanos no período transitório da UNTAET

Após o ato referendário de 30 de agosto de 1999, o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu criar uma Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), com a responsabilidade geral pela administração de Timor-Leste, nos termos da Resolução n.º 1272, de 25 de outubro de 1999.

Neste contexto, a Administração Pública de Timor-Leste, no Governo Transitório da UNTAET, era dirigida por um Administrador do Governo Transitório e supervisionado por uma Comissão, designada Comissão do Serviço Público, estabelecido nos termos do Regulamento da UNTAET N.º 2000/3, de 14 de janeiro. À referida Comissão foi atribuída, entre outras, a competência para formular políticas referentes ao recrutamento, nomeações, promoções, remunerações, pensões, procedimentos disciplinares e respetivas sanções, bem como direitos e deveres dos funcionários e agentes públicos.

No que diz respeito à gestão dos recursos humanos no decorrer do período transitório, aprovou-se a Diretiva n.º 2000/4, de 30 de junho e suas alterações pela Diretiva n.º 2001/9, de 20 de junho e Diretiva n.º 2002/2, de 5 de março, que estabeleceu os termos e as condições de contratação dos funcionários, bem como algumas normas básicas, as quais funcionavam como estatuto dos funcionários nesse período, nomeadamente horas de trabalho e períodos de repouso, feriados e férias anuais, licença especial, luto, maternidade e paternidade, horas extras, despesas de viagem, subsídio de transferência e salários.

Ao longo da governação transitória, o recrutamento de funcionários era efetuado por um painel de recrutamento composto por representantes dos respetivos departamentos e Repartição Central de Recrutamento. Em seguida, cabia à Comissão do Serviço Público recomendar ao Administrador Transitório a nomeação como funcionário do Serviço Público de Timor-Leste, assim também como ocupantes de outros cargos, nos termos dos n.º 1.2 e 1.3 do artigo 1.º do Regulamento que estabeleceu a Comissão do Serviço Público.

Tendo em consideração à necessidade de promover uma governação e administração de Timor-Leste de um modo efetivo no âmbito do período de transição, estabeleceu-se o Gabinete do Governo de Transição da UNTAET, através do Regulamento n.º 2000/23, de 14 de julho, cujos membros nomeados pelo Administrador Transitório, nos termos dos artigos 2.º e 3.º do regulamento anteriormente citado.

2. A gestão de recursos humanos nos períodos anteriores à Comissão da Função Pública (CFP)

Após a governação transitória e o reconhecimento internacional da independência de Timor-Leste, no dia 20 de maio de 2002, aprovou-se a Estrutura Orgânica do I Governo Constitucional, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de setembro. O referido diploma revogou uma série de regulamentos da UNTAET, nomeadamente o regulamento n.º 2001/28, de 19 de setembro, 2002/7, sobre a Estrutura Orgânica do II Governo Transitório de Timor-Leste e respetiva alteração efetuada pelo Regulamento n.º 2001/28, e restantes diplomas legais, bem como

regulamentares que contrariassem as disposições do diploma em causa.

Com a aprovação da estrutura orgânica do Governo, foi determinada a criação de direções, departamentos, bem como outros gabinetes, unidades e seções, onde integram funcionários e agentes, a fim de fazer funcionar a máquina administrativa do Estado. Assim, com a integração de servidores públicos, os procedimentos legais referentes aos processos de ingresso, promoção, avaliação, licenças e gestão de disciplina tornaram-se instrumentos vitais, de forma a assegurar eficiência e eficácia no desempenho das suas funções.

Ao analisar a situação acima, nasce a seguinte questão: qual era a legislação aplicável na definição das matérias supra identificadas, desde a vigência da estrutura orgânica do I Governo Constitucional? No curso do I Governo, aprovou-se o Estatuto da Função Pública. No entanto, essa aprovação tardou cerca de dois anos, nomeadamente com a Lei n.º 8/2004, de 5 de maio.

Passados quatro anos, sucedeu novamente a Orgânica do II Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 13/2006, de 9 de agosto. O ano do início de vigência da Orgânica do II Governo Constitucional coincidiu com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, sobre a qual o Governo fixou as regras e o modelo de organização e funcionamento dos órgãos e serviços que integram a estrutura da Administração Pública Direta e Indireta do Estado.

A legislação acima foi o primeiro instrumento legal aprovado e aplicado na Administração Pública de Timor-Leste, que definiu

os princípios de organização, estrutura e funcionamento dos órgãos e serviços integrados na Administração Pública.

Ficou, então, evidente de que a Administração Pública de Timor-Leste se compõe, por um lado, da Administração Pública Direta e, por outro, da Administração Pública Indireta, respetivamente nos termos dos artigos 9.º e 10.º do diploma que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública. Neste sentido, integram a Administração Pública Direta, os Ministérios e as Secretarias de Estado, enquanto a Administração Pública Indireta pode revestir a modalidade de institutos públicos, estabelecimentos públicos, fundações públicas e empresas públicas². A Administração Direta do Estado, ou seja, a Administração Estadual Direta é a pessoa coletiva pública do Estado, que foi constituída pelos órgãos e serviços, com a dependência hierárquica do Governo, organizados em Ministérios sediados no centro ou perifericamente espalhados. Já a Administração Estadual Indireta é constituída por institutos públicos, aliás, pessoas coletivas públicas que desempenham tarefas estaduais específicas, sob a tutela e superintendência do Governo, isto é, a instituição competente da Administração Estadual Direta do Estado³.

O Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, que aprovou a estrutura orgânica do Governo de Timor-Leste atribuiu aos Ministérios competências no âmbito da gestão dos recursos humanos. Menciona-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º gerir os recursos humanos e aplicar as regras relativas à

² De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho.

³ ANDRADE, José Carlos Vieira de, Dezembro de 2017, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 15.

seleção, ao recrutamento e à disciplina do pessoal, onde tal cláusula, foi explicitamente definida, nos termos do artigo 31.º do n.º 2 e respetivamente nas alíneas e) f) e l), as quais competem aos Ministros, nomear e exonerar o chefe do Gabinete, bem como os respetivos assessores, nomear o pessoal dirigente, após o recrutamento e seleção nos termos da lei, decidir os processos disciplinares e aplicar as sanções disciplinares aos funcionários e agentes integrados no ministério.

Esse paradigma de gestão de recursos humanos sofreu ajustamento após a criação da Comissão da Função Pública, iniciativa promovida pelo Programa do IV Governo Constitucional, a qual teve como fundamentos, nomeadamente o combate ao partidarismo da Função Pública e a garantia de uma Função Pública imparcial, baseada no mérito, com altos padrões de profissionalismo, a fim de prestar serviços de qualidade ao Estado e à população de Timor-Leste.

Note-se que após o estabelecimento da Comissão da Função Pública, tem-se registado anualmente centenas de processos disciplinares, ao passo que nos períodos anteriores, o número de processos disciplinares era muito reduzido. Tal mudança não foi por uma mudança de atitude nos funcionários, mas sim pelo facto de antes não serem instaurados processos contra os infratores das normas disciplinares. Esta é uma das desvantagens da descentralização das competências no âmbito da gestão de recursos humanos⁴. Aliás, experiência demonstrou que se a competência na tomada de decisões sobre a ingresso

4 Tal como algumas vantagens citadas no seguinte site <https://b2midia.com.br/gestao-centralizada-e-descentralizada/>, nomeadamente falta de uniformidade nas decisões, dificuldade de controle, tendência ao desperdício e à duplicação, comunicação menos eficiente e problemas com a avaliação e responsabilização.

de um pessoal numa instituição, sua avaliação, promoção e gestão da sua disciplina se encontra nas mãos dos respetivos superiores máximos das instituições, onde os funcionários se integram, verifica-se a inobservância das regras e condições referentes a imparcialidade, igualdade, meritocracia e prosseguem-se práticas de conflito de interesses, de natureza política partidarismo, nepotismo, favoritismo e outras formas. Estas últimas prejudicam os princípios e valores da Função Pública em especial, bem como os princípios e valores do Estado de Direito Democrático em geral.

3. O paradigma atual da gestão dos recursos humanos na Administração Pública de Timor-Leste

A gestão dos recursos humanos em instituições da Administração Pública Direta e Indireta do Estado após a criação da Comissão da Função Pública é efetuada com base num conjunto de diplomas legislativos, tais como o Estatuto da Função Pública, o Regime de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, o Regime das Carreiras e dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública, o Regime de Licenças e das Faltas dos Trabalhadores da Administração Pública, (Regime dos Concursos, Recrutamento, Seleção e Promoção do Pessoal para a Administração Pública), o Regime das Carreiras e dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública, o qual deixou a sua vigência depois de aprovação do Decreto-Lei n.º 24/2016, de 29 de junho (Regime Geral das Carreiras da Administração Pública) e do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública), estatutos dos respetivos

regimes especiais das carreiras da saúde, docentes, oficiais de justiça, guarda prisional, estatuto pessoal da presidência da república, etc.

A Comissão da Função Pública, como dispõe no n.º 2 do artigo 1.º da Lei 7/2009, de 15 de julho, é o órgão responsável por garantir uma função pública politicamente isenta, imparcial, baseada no mérito, detentora de alto padrão de profissionalismo, com o propósito de prestar serviços de qualidade ao Estado e ao povo de Timor-Leste.

Nos termos do parágrafo anterior e da legislação que define as regras sobre a gestão dos recursos humanos, como supra identificadas, as práticas de gestão dos recursos humanos no setor público são integradas na competência da Comissão da Função Pública, nomeadamente nomeações (ocupantes dos cargos e recém-recrutados para uma das carreiras da Função Pública), contratação de agentes da Administração Pública, autorização das licenças (licença com vencimentos para fins de estudo, licença sem vencimentos e licenças especiais), instauração do processo disciplinar e decisão de aplicação da pena, mobilidades de pessoal em instituições da Administração Pública (destacamento, requisição, transferência e permuta), autorização de pagamentos dos salários, subsídios dos cargos e suplementos remuneratórios, decisão sobre quaisquer recursos disciplinares e restantes sobre a empregabilidade pública, etc.

a) Instituições da Administração Direta do Estado

A Administração Direta do Estado de Timor-Leste acumula todos os órgãos e serviços centrais⁵ e periféricos⁶, que dependem diretamente dos Ministérios ou da Secretarias de Estado. No âmbito das instituições que integram a administração estadual direta, as práticas de gestão dos recursos humanos, sobretudo nomeações, contratação, licenças⁷ (sem vencimentos, com vencimentos para fins de estudo, licenças especiais), transferências, destacamentos e requisição de pessoal, bem como autorização dos pagamentos de salários, suplementos e subsídios nos termos da lei, são da competência da Comissão da Função Pública.

Tal paradigma resultou em aspetos positivos ao contribuir para que a administração pública seja livre de práticas de favoritismo, partidarismo, conflitos de interesses, etc., sobre as quais podem originar ações disciplinares e criminais por

⁵ Tais como, direções gerais, inspeções gerais, direções nacionais, departamentos, gabinetes e unidades orgânicas integradas na estrutura do Ministério ou da Secretaria de Estado.

⁶ Tal como define o artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 53 /2020 de 28, de outubro, 1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2019, de 14 de junho, sobre a Orgânica do Ministério da Administração Estatal, nomeadamente as direções e serviços municipais, regionais, bem como as administrações e autoridades municipais.

⁷ Com a exceção das licenças de casamento, luto, maternidade, paternidade, consulta médica, falta por doença ou acidente de trabalho, falta para cumprimento de obrigações legais, falta para prestação de provas de concurso, faltas para prestação de provas obrigatórias na formação académica ou profissional, nos termos do artigo 12.º do DECRETO-LEI N.º 21/2011 de 8 de Junho Primeira Alteração ao Decreto-Lei N.º 40/2008, de 29 de Outubro (Regime das Licenças e das Faltas dos Trabalhadores da Administração Pública).

causarem prejuízo ao Estado, nomeadamente na prestação de serviços públicos.

O sistema de gestão dos recursos humanos desta natureza pode representar a figura de *Checks and Balances*⁸ entre as instituições, que possibilita o controlo e a monitorização sobre a legalidade das atuações, assim contribuindo para a boa governação no âmbito da Administração Pública.

Veja-se, por exemplo, nos seguintes processos:

- Os cargos de direção e chefia na estrutura administrativa dos Ministérios, Secretaria de Estado e Serviços Municipais são preenchidos através de nomeação em regime de substituição⁹, que as instituições podem requer à CFP, a fim de nomear os ocupantes dos respetivos cargos, com base na observância dos requisitos, tais como o estatuto permanente como quadro da Função Pública do pessoal a propor, o grau mínimo necessário, de acordo com a exigência de cada cargo e a isenção do processo disciplinar. Esta modalidade deve ser feita meramente para preencher um cargo vago, por cessação de funções do seu titular ou imediatamente após a sua criação e sob a seleção por mérito¹⁰. Este processo de seleção é administrado por um júri constituído para o efeito pela

8 Como Brian Beers citou neste site: <https://www.investopedia.com/terms/c/checks-and-balances.asp>, “ Checks and balances are important in businesses and other organizations where one individual can make decisions that affect operations. Checks and balances can cost more money and decrease efficiency but can be critical in helping to identify internal and external theft”.

⁹ Cf. O artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública).

¹⁰ Cf. Os termos do artigo 10.º do Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública.

Comissão da Função Pública, o qual é composto por membros da CFP e das instituições, onde os cargos se integram.

Na modalidade de nomeação em regime de substituição, exige-se que as instituições observem os requisitos supra identificados, sob pena de devolução da proposta para as instituições proponentes, juntamente com o parecer da Comissão da Função Pública para que sejam efetuar os necessários ajustes, consoante os requisitos legais em vigor. Na seleção por mérito, as exigências incluem a constituição e composição dos membros do painel de júri, o qual devem integrar membros com experiência e conhecimentos académicos relevantes à posição, representantes da Comissão da Função Pública e da instituição onde é aberta a posição, bem como a integração das mulheres no painel, como forma de promover a igualdade de género e o empoderamento da mulher na Função Pública.

• A gestão da disciplina dos funcionários públicos¹¹ e agentes da Administração Pública¹² é um procedimento essencial para a boa governação da Administração Pública do Estado, pois os infratores ou aqueles que praticam irregularidades disciplinares estão sujeitos ao processo administrativo disciplinar administrado pela Comissão da Função Pública. Concluído os tramites dos processos disciplinares, pode ser aplicada uma pena aos infratores, em função do grau de culpa. De acordo com o disposto no artigo

¹¹ Nos termos do n.º 1 artigo 3 da Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que aprova o Estatuto da Função Pública, é aquele que é recrutado e nomeado para uma função permanente na Administração Pública, a que correspondem deveres e direitos próprios, em conformidade com as normas vigentes.

¹² É aquele que, não sendo funcionário público, é contratado a termo certo para desempenhar funções tipicamente públicas e que não sejam de natureza eventual, conforme o n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto da Função Pública.

79.º do Estatuto da Função Pública, a escala das penas que podem ser aplicada a um funcionário público ou agente da Administração Pública é a repreensão escrita, multa, suspensão, inactividade, aposentação compulsiva e demissão.

Neste sentido, os funcionários públicos e agentes da Administração Pública integrados nos Ministérios e nas Secretarias de Estado bem como aqueles que se encontram nos serviços municipais, estão sujeitos a procedimentos disciplinares instaurados, conduzidos e decididos pela Comissão da Função Pública, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2009, de 15 de julho.

Verifica-se que este mecanismo tem contribuído fortemente na diminuição das infrações disciplinares, práticas de corrupção, favoritismo, partidarismo e outras irregularidades no âmbito das instituições da Administração Pública, com a consequente melhoria gradual na prestação de bens e serviços ao público.

- A contratação de agentes da Administração Pública é uma das formas pela qual as instituições podem integrar um pessoal fora do aparelho do Estado, para prestar trabalho de natureza transitória, por um período de tempo determinado.

Na prática, compete a cada instituição celebrar contratos de trabalho com os agentes da Administração Pública. No entanto, a instituição deve requerer a celebração do contrato à Comissão da Função Pública, para efeitos de autorização e do registo no Sistema Integrado de Gestão da Administração Pública, cuja abreviatura designada por SIGAP¹³.

¹³ É um sistema onde todos os dados e informações sobre a carreira dos funcionários públicos e agentes da Administração Pública se encontram digitalizados e registados, incluindo os atos administrativos emitidos para os mesmos respetivamente.

O processo de autorização do contrato de um agente é feito nos termos gerais definidos no Estatuto da Função Pública. São também ponderadas outras questões tais como o plano da força de trabalho institucional, a disponibilidade da verba orçamental na categoria de salários e vencimentos e a justificação fundamentada da necessidade de recorrer à contratação para os fins determinados. Estas condições devem ser consideradas pelas instituições no pedido de autorização, sob pena de devolução do pedido, para que sejam efetuadas as alterações necessárias.

Observa-se que atualmente, na Administração Pública, ainda não existe um quadro legal detalhado quanto à contratação de pessoal. Tal permite que uma instituição prepare o plano dos quadros temporários conforme as exigências transitórias dos serviços, os próprios procedimentos de avaliação dos contratados, bem como a própria avaliação dos resultados alcançados, etc., não contribuindo para um aumento da despesa com a Função Pública.

Neste caso, aconselha-se a inclusão, no plano legislativo, de uma iniciativa destinada a aprovar um quadro legal no que tange à contratação de pessoal no contexto da Função Pública. No Plano Legislativo Anual de 2021 encontra-se simplesmente a iniciativa de revisão do Regime Jurídico dos Contratos de Trabalho a Termo Certo na Administração Pública, cujo âmbito de aplicação não integra agentes da Administração Pública. Espera-se que esta iniciativa seja um diploma compreensível e que colmate a lacuna existente. Pois esta lacuna traduz-se na adoção, pelas instituições, de um tipo de contrato não tipificado na lei, isto é, o contrato casual, que é celebrado entre uma

instituição e uma pessoa sem vínculo de emprego público, cuja fonte de remuneração provém da categoria orçamental de bens e serviços, e que se encontra fora do controlo da Comissão da Função Pública.

Ao longo da existência da Comissão da Função Pública, tem-se registado uma série de avanços, tanto para as instituições assim como para os funcionários públicos e agentes da Administração Pública. Os progressos que o público também tem observado, entre outros são a exigência de responsabilização pelas infrações disciplinares cometidas, tanto pelos funcionários públicos como pelos agentes da Administração Pública, a garantia da meritocracia nos processos de recrutamento de ingresso, de seleção por mérito para os cargos de direção e chefia e do concurso de promoção do pessoal, a implementação do sistema de teste escrito eletrónico, a valorização do desempenho de carácter extraordinário dos funcionários, a implementação do regime profissional sénior, o estabelecimento de cooperações inter-institucionais para o apoio no âmbito das melhorias necessárias na gestão dos recursos humanos e sensibilização de informações sobre os procedimentos legais, o controlo no uso de veículos do Estado e respetiva responsabilização pelos danos ou prejuízos causados.

b) Instituições da Administração Indireta do Estado

A Administração Indireta do Estado é o conjunto das entidades públicas, com personalidade pública própria e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma

atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado¹⁴.

De acordo ANDRADE, a Administração Estadual Indireta é formada “*por institutos públicos, pessoas coletivas públicas (distintas do Estado), que desempenham tarefas estaduais específicas (relativas a interesses nacionais) em nome próprio, sob a superintendência e tutela do Governo*” (ANDRADE, 2017, p. 15).

O conceito da Administração Indireta do Estado que se pode extrair do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, o diploma inicial que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, é o conjunto de pessoas coletivas públicas, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que exercem funções com a finalidade de satisfazer as necessidade coletivas, sob a tutela do membro do Governo competente, de acordo com a área de competência da respetiva pessoa coletiva.

O conceito supra consta de um diploma revogado, em 2020, pelo Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho (Organização da Administração Pública Direta e Indireta do Estado), mas a revogação não determinou a perda dos elementos de tal conceito do ordenamento jurídico. No diploma anterior, o membro do Governo competente tinha meramente o poder de tutela, ao passo que no diploma vigente, além de tutela, tem ainda a superintendência. Estes conceitos podem afigurar sentidos diferentes. A superintendência, citando JOSÉ CARLOS VIEIRA

¹⁴ Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, Novembro 2005, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, S.A, p. 73.

DE ANDRADE, primeiro, é um poder exercido por um órgão da Administração Estadual Direta relativamente a outra pessoa coletiva da Administração Estadual Indireta, segundo, é um poder de orientação, no qual o Estado fixa os fins mas não define os meios pelos quais se alcança os objetivos, terceiro, é um conjunto de poderes, que abrange a nomeação ou demissão, o controlo preventivo, a correção, a substituição e a aplicação das sanções, Já a tutela é o poder de fiscalização da legalidade, que inclui outros poderes de tutela, nomeadamente normativa (poder regulamentar), integrativa (poder de aprovação ou autorização), corretiva (poder de revogação ou anulação), sancionatória (poder de aplicação de sanções), substitutiva (poder de substituição, em caso de omissão) ou impugnatória (poder de impugnação judicial).

No contexto da Administração Pública de Timor-Leste, existe uma quantidade crescente de instituições da Administração Estadual Indireta. No entanto, vê-se algumas inconsistências quanto à estrutura, ao padrão remuneratório, à denominação dos seus titulares, às competências chave na matéria de gestão dos recursos humanos, ao estatuto dos seus quadros pessoas, etc., as quais ocorreram por falta de uma lei-quadro que estabeleça todas essas condições. Anteriormente, vigorava o Decreto-lei n.º 12/2006, de 9 de Agosto (Estrutura da Administração Pública do Estado), porém, os referidos padrões não se mostram fixados.

Das situações supra, incumbe efetuar uma abordagem no que diz respeito aos estatutos de algumas instituições que foram criadas, que fazem parte da Administração Estadual Indireta, sobretudo na modalidade de instituto público, de forma a

conhecer a denominação dos titulares dos órgãos, o regime jurídico aplicável aos respetivos quadros de pessoal, a estrutura administrativa, bem como outros aspetos.

i) Decreto-Lei n.º 39/2008, de 29, de outubro (Estatuto Orgânico do Laboratório Nacional de Saúde, I.P.)

O Laboratório Nacional de Saúde (LNS), com base nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do respetivo estatuto orgânico, foi estabelecido e constituído como um instituto público integrado na Administração Estadual Indireta, possuindo a autonomia administrativa e financeira, que desempenha as funções sob a tutela e superintendência do Ministério da Saúde.

Vê-se, neste sentido, que a lei, por um lado, concedeu ao LNS a autonomia administrativa e financeira e, por outro, cabe ao Ministério da Saúde exercer a tutela e superintendência nas suas atuações. A questão que se coloca aqui é existência de superintendência, pois no diploma que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, em 2006, só consta a tutela e não a superintendência. Assim, deveria o estatuto do Laboratório Nacional de Saúde ser aprovado à luz do referido diploma legal. Entende-se, neste caso, como uma falta de harmonia normativa, já que ambas são terminologias distintas.

Relativamente aos órgãos, conforme o disposto no artigo 7.º, o Laboratório Nacional de Saúde compõe-se do Conselho de Administração, Fiscal Único e dos Órgãos de Apoio Técnico. Neste caso, o Conselho de Administração é liderado por um Presidente e quatro Vogais; o Fiscal Único, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º, é um revisor oficial de contas ou um contabilista, a

quem é nomeado por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Saúde, para um mandato de três anos.

Integra também a estrutura do LNS os serviços relevantes, cujos ocupantes são nomeados pelo Ministro da Saúde, sob a proposta do Presidente, conforme o n.º 5 do artigo 8.º, enquanto o Presidente é nomeado pelo Ministro da Saúde, nos termos da mesma cláusula acima.

Destaca-se algumas das matérias, no âmbito da gestão dos recursos humanos, as quais são da competência do Conselho da Administração, nomeadamente nomear e contratar pessoal, ao abrigo da alínea j) e exercer a competência disciplinar, nos termos da alínea k), ambas do artigo 9.º. Estes aspetos representam a natureza jurídica do instituto público como “*entidades juridicamente distintas do Estado e os seus órgãos dirigentes são, em princípio, órgãos do instituto público e não órgãos do estado; o seu pessoal é privativo do instituto público, não é funcionalismo do Estado...*” [AMARAL, 2019, p.325].

ii) Decreto-Lei n.º 4/2017, de 22, de março (Estatuto Orgânico do Arquivo Nacional de Timor-Leste I.P.)

O Arquivo Nacional de Timor-Leste (ANTL) foi estabelecido pelo diploma legal acima identificado, tendo sido qualificado como um instituto público, com autonomia administrativa, financeira, técnica e património próprio, conforme o n.º 2 do artigo 1.º.

O ANTL desempenha as funções e está sujeito igualmente à tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela recuperação, preservação, acesso e guarda dos

documentos históricos e dos documentos do Estado, nos termos do artigo 3.º do Estatuto Orgânico.

Tal como no Laboratório Nacional de Saúde, o membro do Governo responsável superintende também atuações do Arquivo Nacional de Timor-Leste.

Quanto aos órgãos e respetivas denominações, o Arquivo Nacional de Timor-Leste compõe-se de um Diretor-Geral, Fiscal Único e Conselho Consultivo, tal como definido no artigo 8.º. Identifica-se, neste sentido, uma inconsistência na denominação dos respetivos órgãos, designadamente o dirigente máximo, sua denominação e nomeação, bem como órgão de apoio.

Numa análise comparativa, ambos os institutos possuem um órgão em comum, isto é, o Fiscal Único, enquanto aspetos distintos que se podem extrair são, como se refere acima, o Arquivo Nacional de Timor-Leste, cujo dirigente máximo designado por Diretor-Geral, já o do Laboratório Nacional de Saúde dirigido por um Presidente.

No que toca à nomeação dos respetivos dirigentes, o Presidente do Conselho de Administração do LNS é nomeado pelo membro do Governo responsável pela área de saúde, enquanto o Diretor-Geral do ANTL, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º do diploma legal que o criou, é nomeado pela Comissão da Função Pública após a conclusão do procedimento de seleção por mérito.

Relativamente ao Fiscal Único, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do diploma da sua criação, é nomeado, em regime de comissão de serviço, com uma duração de cinco anos, sob o despacho conjunto do membro do Governo que superintenda e

tutele o ANTL e do membro do Governo responsável pelas finanças do Estado.

Anota-se que tanto no Laboratório Nacional de Saúde como no Arquivo Nacional de Timor-Leste, o Fiscal Único é nomeado por despacho conjunto da instituição de tutela e da instituição responsável pela área de finanças.

Aos recursos humanos do Arquivo Nacional de Timor-Leste, em conformidade com o artigo 23.º do seu Estatuto Orgânico, é aplicável o regime legal referente aos funcionários públicos e agentes da Administração Pública. Entende-se, assim, que o processo relativo ao recrutamento de ingresso, seleção de ocupantes dos cargos, contratação, desempenho e procedimento disciplinar (tanto a instauração como a decisão das penas) se realizam, conforme as práticas de gestão dos recursos humanos no âmbito das instituições da Administração Estadual Direta.

As situações supra expostas, além de representarem uma falta de harmonização nos procedimentos legais entre os dois institutos públicos em análise, podem ser confirmadas igualmente em outras instituições da Administração Estadual Indireta.

4. O novo paradigma da gestão de recursos humanos na Administração Pública

O Programa do VIII Governo Constitucional¹⁵ de Timor-Leste foi aprovado pelo Parlamento Nacional no dia 27 de julho de 2018. O referido programa apostou o Plano de Reforma da

¹⁵ Disponível em <http://timor-leste.gov.tl/?p=19915&lang=pt>.

Administração Pública, sobre o qual, além de outros planos prioritários, a revisão da estrutura do setor público tornou-se uma das prioridades a alcançar ao longo do seu mandato. Neste âmbito, no Programa, o Governo planeou aprovar um quadro legal sobre a Organização da Administração Pública.

No que tange à melhoria da gestão dos recursos humanos no setor público, foram previstas algumas atividades, tais como realizar o diagnóstico da força de trabalho em instituições públicas, com o recurso ao procedimento padronizado, reforçar o mecanismo de recrutamento com base na meritocracia (mérito), implementar incentivos de produtividade e oportunidades na formação e no desenvolvimento, tanto a nível institucional como individual.

No âmbito da implementação do Programa de Reforma da Administração Pública, os mecanismos escolhidos pelo VIII Governo Constitucional que podem determinar a revisão das atribuições, organização e funcionamento da Comissão da Função Pública, são os seguintes:

a) A aprovação do quadro legal sobre a Organização da Administração Direta e Indireta do Estado, pelo Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho

Neste diploma, o VIII Governo definiu alguns princípios básicos, que implicam a necessidade de rever legislação referente às atribuições da Comissão da Função Pública, no contexto dos recursos humanos.

O n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 30/2020, estabelece que os órgãos do Estado e pessoa coletiva pública integrados na Administração Pública Indireta do Estado devem ser criados, nos termos do n.º 3 artigo 115.º da Constituição da RDRL, através do

decreto-lei, e que a este cabe definir o regime jurídico, competência dos órgãos e suas atividades. A mesma imposição decorre do artigo 43.º do mesmo diploma.

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, a Administração Direta e Indireta do Estado organiza-se conforme as formas típicas previstas no diploma acima. Decorre que os órgãos e as instituições da Administração Estadual Indireta, que foram criados anteriormente e que continuam a existir até os dias de hoje, e que não assumem a natureza e forma típica prevista na lei, deverão ser ajustados consoante a referida disposição legal. Referimo-nos ao artigo 42.º do diploma supracitado, onde se encontra a tipologia, nomeadamente instituto público, empresa pública e pessoa coletiva pública, bem como os serviços personalizados com autonomia administrativa e financeira, que funcionam sob a tutela do membro do governo relevante.

Neste pressuposto, as instituições existentes irão sofrer algumas alterações para se conformarem com o disposto na cláusula anterior, como se vê, entre outras, na tipologia, estrutura e atribuições. É ainda neste contexto que se verifica que algumas condições legais plasmadas no artigo 10.º do mesmo diploma já se encontram cumpridas, tais como a obrigatoriedade de criar instituições da Administração Estadual Indireta por decreto-lei, a capacidade de possuir a personalidade jurídica, o exercício do poder de autoridade nos termos da lei, a representação por órgão administrativo, a capacidade de estabelecer relações jurídico-públicas em matéria contratual, a capacidade de gozo da autonomia administrativa, financeira e património, assim como a possibilidade de beneficiar de isenções fiscais.

A Reforma da Administração Pública em curso, além de introduzir os padrões acima identificados, visa estabelecer também uma segregação funcional na estrutura das instituições da Administração Direta e Indireta do Estado, conforme o disposto n.º 2 do artigo 8.º, no âmbito do qual é garantida a separação dos serviços de aprovisionamento dos serviços de finanças e de gestão patrimonial.

Relativamente à gestão de recursos humanos na Administração Estadual Direta, a lei sobre Organização da Administração Direta e Indireta do Estado concede o poder de direção aos Ministros, o que abrange práticas que atualmente são da competência da Comissão da Função Pública, tal como refere o n.º 3 do artigo 14.º. Pois, o poder de direção, neste contexto, implica também o poder disciplinar. Alguns aspetos encontram-se estabelecidos no n.º 1 do artigo 38.º, nomeadamente a competência dos Ministros para gerir os recursos humanos e aplicar o regime de seleção, recrutamento e disciplinar ao pessoal do ministério; promover a formação e desenvolvimento técnico profissional do pessoal; e exercer o poder disciplinar aos funcionários públicos, trabalhadores e outros agentes nos termos da lei.

Esta situação, porém, ao analisar a definição dada por ANDRADE relativa ao poder de direção, entende-se como uma disposição legal que vai muito além da fundamentação teórica já que, como se apresenta, o poder de direção abrange meramente o poder de “*dar ordens e instruções concretas, sejam comandos ou proibições*” (ANDRADE, 2017, p. 97). A disciplina dos funcionários, tal como acima referida, segundo o mesmo autor, o poder disciplinar constitui um outro poder, isto é, o poder

instrumental comum no âmbito da relação hierárquica intra-administrativa.

No âmbito de instituições da Administração Estadual Direta, cabe respectivamente as instituições as práticas de gestão dos recursos humanos, que exercem sob a tutela e superintendência do membro do Governo relevante. Tal demonstra que instituições da Administração Estadual Indireta possuem o poder de decisão em matéria de recursos humanos, já que nos termos da alínea b) n.º 1 do artigo 44.º do diploma supra, não existe o poder de direção do Governo em instituições que assumem a modalidade em causa, sobretudo no desempenho das suas atribuições, com a exceção das matérias determinadas no artigo 55.º do mesmo diploma¹⁶.

No entanto, o poder de decisão das referidas instituições pode sofrer mudanças, através de tutela e superintendência do membro do Governo relevante. No âmbito da relação inter-subjetiva, a tutela pressupõe o poder de interferência de um órgão tutelar na atuação de órgão tutelada, de forma a garantir o mérito e legalidade da referida atuação. Neste caso, com base no n.º 2 artigo 11.º do decreto-lei acima, o órgão tutelar pode modificar, substituir, revogar e anular um ato adotado pela pessoa coletiva tutelada.

¹⁶ Tais como o plano de atividade, orçamento, mapa de pessoal, relatório de atividades e contas; doações, heranças e legados; criação de delegações territoriais no âmbito da descentralização; ação disciplinar aos membros dos órgãos da direção; ordenação dos inquéritos ou sindicâncias aos serviços da pessoa coletiva pública, etc.

b) A Aprovação do Programa de Reforma da Administração Pública 2019-2023, através da Resolução do Governo n.º 38/2020, de 23 de setembro

O programa de reforma aprovado pela resolução acima classifica-se em cinco componentes, no entanto, o presente trabalho limita-se a analisar simplesmente os que tenham relação direta com a Comissão da Função Pública.

i. Melhoria na prestação de serviços

Esta componente tem como principal foco a melhoria nos processos de prestação dos serviços, a diminuição da burocratização, o estímulo de inovação e o fornecimento de serviços, de forma célere, eficiente, ágeis e convenientes aos cidadãos e às empresas.

A finalidade essencial nesta componente é criar mecanismos que permitam a satisfação dos interesses públicos, de acordo com a qualidade do serviço de atendimento que os cidadãos esperam por parte do serviço público. Neste sentido, os serviços de atendimento da Comissão da Função Pública deverão sofrer igualmente mudanças, com base no plano da reforma em andamento.

Caso a natureza da Comissão da Função Pública seja mantida, com o poder de decisão no âmbito das práticas dos recursos humanos da Administração Pública, terão de ser adotados mecanismos destinados para melhorar a qualidade no atendimento dos serviços. Caso contrário, deverão ser efetuados ajustes necessários para garantir a sua conformidade com a tipologia, organização estrutural e funcionamento, atuações, bem como outros aspetos essenciais, nos termos do novo paradigma da gestão de recursos humanos.

ii. Incentivos e responsabilização

Identifica-se nesta componente as formas destinadas a criar incentivos e a garantir a responsabilização dos funcionários, que consiste na alocação de orçamento para subsídios, recursos, pagamentos por resultados, assim como bónus de desempenho. No que se refere aos incentivos, além de desenvolver novas iniciativas legislativas, será necessário rever a legislação existente no âmbito de determinação do subsídio e pagamentos remuneratórios na Administração Pública.

Vê-se ainda nesta parte o plano de reforço do processo de inspeção e auditoria, como instrumento essencial que assegure a responsabilização dos serviços orientados para o resultado em instituições da Administração Pública. Garantir-se-á, assim, a observância dos procedimentos legais em vigor na Função Pública. O reforço da inspeção e auditoria pode-se confirmar também através do Plano Legislativo Anual de 2021, onde se integra a prioridade no estabelecimento do Serviço de Inspeção e Auditoria Interna da Administração Pública, assim como na aprovação da Orgânica de Inspeção Geral do Estado¹⁷.

iii. Gestão e desenvolvimento de recursos humanos

A presente componente visa alcançar a boa gestão de recursos humanos, a promoção de líderes fortes e funcionários públicos capacitados, bem como o reforço do sistema de mérito para garantir que as posições ou cargos no âmbito da Função Pública devem ser preenchidos com base na área de experiência

¹⁷ A CFP II mandato, em conjunto com a Inspeção e Auditoria das instituições do estado e Inspeção Geral do Estado, estabeleceu uma proposta sobre o regulamento do serviço de inspeção e auditoria interna, o qual foi submetido ao Governo sob a forma de decreto do governo.

funcional, habilidades técnicas adquiridas, qualidade e grau académico do pessoal.

Neste aspeto, identifica-se que as funções relativas à gestão dos recursos humanos cada vez mais serão lideradas pelos ministérios, onde a Comissão da Função Pública irá prestar apoio, sobretudo, na capacitação e no controlo da legalidade. Tal como se encontra definido no programa de reforma, a CFP será reforçada com funções de regulação técnica independente. Identifica-se, assim, uma série de legislação que a ser objeto de revisão, de modo a assegurar a implementação das referidas políticas, nomeadamente:

- No âmbito da adoção de um novo paradigma na gestão dos recursos humanos, será necessário rever o a Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que alterou a Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, que aprova o Estatuto da Função Pública; a Lei n.º 7/2009, de 15 de julho, que cria a CFP; o Decreto-Lei n.º 21/2011, de 8 de junho, que procedeu a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 40/2008, de 29 de outubro, sobre o Regime de Licenças e Faltas dos Trabalhadores na Administração Pública; o Decreto-Lei n.º 22/2011, de 8 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 27 de agosto, estabelecendo o Regime de Recrutamento, Seleção e Contratação; o Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, que aprova o Regime dos Cargos de Direção e Chefia; e Regimes das Carreiras Especiais, nomeadamente o dos Profissionais da Saúde, Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, etc.;
- Relativamente à introdução de mecanismos no contexto de promoção dos líderes fortes, a revisão do atual regime

jurídico dos cargos de direção e chefia constitui uma fase essencial da implementação;

- Quanto à capacitação dos funcionários, é necessário rever o Regime de Formação e Desenvolvimento na Função Pública e o Regime de Capacitação dos Recursos Humanos na Função Pública. Para assegurar a implementação da finalidade acima, observa-se que o Regulamento do Fundo do Desenvolvimento do Capital Humano aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13 /2020, de 15 de abril, vai ser integrado igualmente como um dos diplomas objeto de posterior revisão;

- No que toca ao reforço no sistema de mérito, deve suscitar intervenção no regime de recrutamento, seleção e contratação, no Estatuto da Função Pública e na lei de criação da CFP.

iv. Racionalização de estruturas e funções

Esta componente visa a revisão das funções, estruturas e atribuições na organização do setor público, com a finalidade de atingir um tamanho e organização da Administração Pública racional. Tal implicará um exercício complexo por parte das instituições, no sentido de identificar as funções necessárias, tendo em conta o mandato legal, para determinar a quantidade e qualidade dos recursos humanos necessários para implementar as respetivas atribuições. Desta forma, permitirá uma administração pública necessariamente estruturada e funcionalmente incorporada.

Para garantir a implementação dos objetivos desta componente, alguns diplomas carecem de revisão, de forma a introduzir as alterações para alcançar as metas definidas.

O conteúdo funcional das categorias do regime geral da carreira da Administração Pública é atualmente definido no Decreto-Lei n.º 24/2016, de 29 de junho. Apesar de tal reforma se focalizar mais nas funções das organizações públicas, ou seja, funções institucionais, as características funcionais dos quadros individuais são elementos centrais na implementação das funções institucionais, o que contribuirá para a coerência das mesmas.

Além do regime jurídico supra-referido, verifica-se que, no âmbito da implementação das atribuições institucionais, a responsabilidade não é só pessoal sem cargos, mas também dos funcionários e agentes que exercem os cargos na estrutura organizacional das instituições. Neste caso, o regime dos cargos de direção e chefia da Administração Pública, o qual foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho deverá, de igual forma, ser objeto de revisão.

Quanto à estrutura e respetivos serviços, identifica-se nos instrumentos de implementação do programa de reforma, algumas características comuns, nomeadamente a estrutura dos Ministérios e Secretarias de Estado é organizada hierarquicamente em direção-geral, direção nacional, departamentos e seções, de acordo com o n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho, enquanto o n.º 2 do mesmo artigo do referido diploma, os serviços dos ministérios contemplam a existência de serviços nas áreas, como planeamento, estatísticas, finanças, contabilidade, auditoria interna, aprovisionamento, assessoria jurídica, recursos humanos, formação e desenvolvimento técnico-científico, informática e arquivo.

Nestas situações, embora o diploma anteriormente citado estabeleça essas características, é necessário também um quadro jurídico, no qual visa consagrar critérios ou indicadores quanto à complexidade funcional e estrutural, à quantidade e qualidade da força de trabalho, conforme a exigência do mandato institucional.

c) O Plano Legislativo do Governo de 2021, aprovado em fevereiro de 2021 (atos normativos que carecem de aprovação do Conselho de Ministros)

No Plano Legislativo do Governo de 2021, no capítulo que trata sobre Boa Governança e Combate à Corrupção e na parte da Administração Pública, encontra-se uma série de iniciativas legislativas, que configuram o seguimento do programa do VIII Governo, tanto revisão como criação de novos diplomas normativos, que têm relação com a Comissão da Função Pública, designadamente:

(i) Revisão da Lei n.º 7/2009, de 15 de julho, que estabelece a CFP;

(ii) Alteração da Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que alterou a Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, que aprova o Estatuto da Função Pública;

(iii) Revisão do Decreto-Lei n.º 22/2011, de 8 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 27 de agosto, Regime de Concurso, Recrutamento, Seleção e Promoção do Pessoal da Administração Pública;

(iv) Alteração do Decreto-Lei n.º 19/2011, de 8 de junho, que procedeu a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 14/2008, de

7 de maio, Regime de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública;

(v) Alteração do Decreto-Lei n.º 25/2016 de 29 de junho, regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública;

(vi) Criação do Regime de Planeamento e Gestão da Força de Trabalho na Função Pública;

(vii) Estabelecimento do Programa de Estágio Profissional na Administração Pública;

(viii) Revisão do Decreto do Governo n. 6/2015, de 18 de novembro, o Regime Jurídico do Contrato de Trabalho a Termo Certo; e

(ix) Criação do Serviço de Inspeção e Auditoria Interna na Administração Pública.

d) Autorização Parlamentar ao Governo para legislar sobre as bases gerais da Organização da Administração Pública, Lei n.º 4/2021, de 10 de março

A existência desta lei configura um avanço positivo no âmbito da Administração Pública de Timor-Leste, sobretudo na observância da determinação constitucional, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º da Constituição da República, o qual permite ao Parlamento Nacional autorizar o Governo a legislar sobre as bases gerais da organização da administração pública. Neste sentido, vê-se que apesar da vigência da Lei Fundamental na RDTL há cerca de duas décadas e de Administração Pública ter funcionado ao longo dos vários

períodos governativos, o referido quadro legal foi recentemente aprovado.

Na realidade, em todos os setores governativos, deveria existir previamente uma lei que definisse as linhas gerais de orientação dos atos normativos posteriores sobre as respetivas áreas. Exemplo disso mesmo é o setor da educação, onde foi aprovado pela Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, a Lei de Bases da Educação, em 2008, a qual representa um quadro legal de referência para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema educativo¹⁸. A lei de bases é definida como o instrumento que define as linhas mestras da política porque se deve reger a legislação numa certa área de atividade¹⁹.

No que toca à matéria de autorização legislativa, veja-se o artigo 3.º da lei supra, que abrange aspetos relativos aos princípios gerais da organização administrativa, como a sujeição ao princípio da tipicidade, legalidade e da competência nos termos da Constituição; à prossecução eficiente do interesse público, como a participação dos interessados nos procedimentos administrativos, o acesso dos interessados à informação administrativa e o exercício das garantias administrativas pelos cidadãos; a garantia da organização administrativa conforme o princípio da subsidiariedade e a aproximação dos serviços aos cidadãos.

¹⁸ De acordo com o preâmbulo da Lei n.º 14/2008 Lei de Bases da Educação, de 29 de outubro.

¹⁹ A definição disponível no seguinte site: https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_bases, da Wikipédia, a enciclopédia livre.

Além dos princípios referidos, tal intervenção legislativa inclui uma exigência na criação das instituições da Administração Estadual nos termos do n.º 3 artigo 115.º da Constituição da República, sendo da competência exclusiva do Governo, com a exceção dos órgãos autónomos e independentes, que devem ser criados pela lei parlamentar.

Tendo em consideração as situações acima, pode-se chegar à conclusão que o legislador ordinário pretende centralizar o poder de criação dos órgãos ou das instituições da Administração Estadual Indireta no órgão executivo, de modo a harmonizar os diversos aspetos no estabelecimento das mesmas, nomeadamente o órgão competente para a sua criação, o instrumento jurídico adotado, as denominações dos respetivos titulares, etc., sendo um paradigma que manifesta a implementação do n.º 3 do Artigo 115.º.

A autorização a que se refere a lei acima citada, porém, não concede ao Governo a prerrogativa de estabelecer os órgãos autónomos e as instituições independentes, que devem ser criados através do ato legislativo parlamentar.

O que dispõe a alínea g) do artigo 3.º da lei n.º 4 /2021, de 10 de março, que autoriza o Governo a legislar sobre as bases da organização da Administração Pública, a organização da administração autónoma e independente constitui uma exigência legal a ser definida através da lei, aliás, as instituições que assumem essas modalidades, são criadas sob o instrumento jurídico da competência do Parlamento Nacional, ou seja, a Lei.

Veja-se, neste sentido, conforme se encontram tipificadas nas alíneas g) e h) do do artigo 3.º da lei n.º 4 /2021, de 10 de março, nomeadamente as instituições de pessoa coletiva

territorial no âmbito do princípio da descentralização administrativa, regime administrativo especial de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro²⁰, pessoas coletivas públicas, cujas funções administrativas que pela sua natureza sejam exigidas especiais garantias de independência nos termos constitucionais e legais, bem como autoridade regulatória de setores económicos concorrenciais especialmente relevantes.

Encontra-se meramente na Lei n.º 4 /2021, de 10 de março, a exigência de definir por decreto-lei a organização do setor empresarial do Estado, tal como os termos da alínea i) do artigo 3.º, já as restantes instituições da Administração Estadual Indireta, o legislador determina a mesma imposição, de forma, explícita nos termos da alínea f) do mesmo artigo 3.º da Lei acima²¹.

Ao analisar o diploma legal que aprovou a Organização da Administração Direta e Indireta do Estado e a lei de autorização legislativa sobre as bases gerais da Organização da Administração Pública, pode-se afirmar que o novo paradigma da Administração Pública de Timor-Leste vai adotar um sistema organizativo que não implica uma grande mudança face ao modelo atual. As alterações incidirão sobretudo na garantia da harmonização do uso de conceitos, introdução dos princípios constitucionais na organização da Administração Pública, adoção de um paradigma de gestão dos recursos humanos, cuja administração concentrada, *“é o sistema em que o superior*

²⁰ Cf. respetivamente os termos do n.º 1 do artigo 5.º e os artigos 71.º e 5.º n.º 3 da Constituição da República de Timor-Leste.

²¹ O respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição, isto é, a organização e funcionamento das instituições da administração pública direta e indireta do Estado cabe exclusivamente ao Governo a legislar.

hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões” (AMARAL, 2019, p. 690).

Para além das situações acima, com base nos mesmos diplomas, identificam-se as modalidades da Administração Pública de Timor-Leste que se vão caracterizar, nomeadamente, a Administração Estadual Direta (Ministérios e Secretarias de Estado), Administração Estadual Indireta (Instituto Público, Empresa Pública e Serviços Personalizados criados com a autonomia administrativa e financeira, tutelados ao Governo), Órgãos Autónomos e Instituições Independentes.

5. Considerações finais

A Administração Pública de Timor-Leste, desde o início até os dias de hoje, tem funcionado com os diversos paradigmas de gestão dos recursos humanos, onde na governação transitória da UNTAET as práticas nela integradas eram administradas pela Comissão do Serviço Público e decididas pelo Administrador do Governo Transitório.

As práticas de gestão dos recursos humanos nos períodos antecedentes da existência da Comissão da Função Pública eram efetuadas e decididas por cada instituição. Tal paradigma deixou de existir após o estabelecimento da referida Comissão, a qual tem por finalidade garantir uma função pública politicamente isenta, imparcial, baseada no mérito, com elevados padrões de profissionalismo e que possa prestar serviços de qualidade ao Estado e à população de Timor-Leste.

Ao longo da existência da referida Comissão, todas as práticas, nomeadamente nomeação, recrutamento, autorização

de contratos dos agentes da Administração Pública, mobilidades funcionais, pagamentos de salários e suplementos, processo disciplinar e decisão sobre as respetivas penas e restantes práticas no âmbito da gestão dos recursos humanos são da competência da CFP, as quais têm muito progredido no âmbito da gestão dos recursos humanos da Administração Pública.

Após uma década da gestão dos recursos humanos sob o paradigma supra descrito, o Governo aposta numa reforma de tal paradigma, retornando ao sistema anterior, sobre o qual todas as práticas passam a ser competências das respetivas instituições.

Reconhece-se, neste sentido, um aspeto positivo na aprovação do enquadramento legal na criação das instituições da Administração Estadual Indireta, órgão autónomo e independente, bem como alguns aspetos na Administração Estadual Direta. Todavia, a adoção das práticas anteriores aumenta o risco nas tendências de partidarismo, nepotismo, favoritismo e outras práticas tendentes a contrariar os princípios e valores da boa governação.

Bibliografia

AMARAL, Diogo Freitas do, Agosto de 2019, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª, Coimbra: Almedina.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, Dezembro de 2017, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Imprensa da Universidade de Coimbra.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, Novembro 2005, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Sites da Internet consultados:

Beers, Brian, 16 April 2021, Corporate Finance & Accountin, checks and balance, Investopedia, disponível em <https://www.investopedia.com/terms/c/checks-and-balances.asp> [9.10.2021].

Wikipédia, a enciclopédia livre, 28 de junho de 2019, Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste, disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o_Transit%C3%B3ria_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas_em_Timor-Leste [7.10.2021].

b2mídia, Gestão Centralizada e Decentralizada: Entenda, disponível em <https://b2midia.com.br/gestao-centralizada-e-descentralizada/> [7.10.2021].

Site Oficial do Governo de Timor-Leste, 9 de outubro de 2021, Programa do VIII Governo Constitucional, disponível em <http://timor-leste.gov.tl/?p=19915&lang=pt> [9.10.2021].