

Entrada na Mesa
Data: 16/10/2023
Hora: 19h46m
...O Presidente...



ANUNCIADO
O Presidente

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

**Proposta de Lei nº 2/VI/1ª,
Terceira alteração à Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que cria a Região
Administrativa Especial de Oe-Cusse Ambeno e estabelece a Zona Especial de
Economia Social de Mercado de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro**

RELATÓRIO E PARECER

I – RELATÓRIO

1. ENTRADA, ANÚNCIO, ADMISSÃO E BAIXA À COMISSÃO.
2. DESIGNAÇÃO DO RELATOR
3. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA
4. BREVE DESCRIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI
5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

II – APRECIACÃO

III – CONCLUSÕES

IV – PARECER

V – POSIÇÃO SUMÁRIA DAS BANCADAS

VI – APROVAÇÃO DO RELATÓRIO

I – RELATÓRIO

1. ENTRADA, ANÚNCIO, ADMISSÃO E BAIXA À COMISSÃO.

A Proposta de Lei deu entrada no dia 27/09/2023. Foi admitido e mandado baixar a esta Comissão no dia 29/9/2023, para elaboração de relatório e parecer, nos termos do disposto no artigo 101º do Regimento do Parlamento Nacional.

2. DESIGNAÇÃO DO RELATOR

Por despacho de 2/10/2023, foi designado relator o Senhor Deputado António Verdial de Sousa.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO GENÉRICA DA INICIATIVA

3.1. MOTIVAÇÃO:

Esta iniciativa está motivada no cumprimento do Programa do Governo. No Programa do Governo, a RAEOA e a ZEESM constituem o ponto 6.6., páginas 133 a 135, inserido no capítulo 6 dedicado à “Boa Governação e Combate à Corrupção”. Aí estão definidas, entre outras, as seguintes ações:

- “Rever a Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que cria a RAEOA e a ZEESM;
- Separar os serviços prestados pela ZEESM das funções da Autoridade Administrativa Regional;
- Integrar os seus serviços de finanças no sistema nacional ‘Freebalance’;
- Melhorar os sistemas de controlo e fiscalização, sobretudo no que respeita aos grandes projetos, sujeitos à fiscalização da Câmara de Contas;
- Melhorar os sistemas de aprovisionamento, garantindo o cumprimento do regime central de aprovisionamento;”.

No momento da elaboração do Programa do Governo de incluir Ataúro sob a administração da RAEOA, ideia essa que está expressa nos seguintes termos, na página 133: “Até ao momento adequado, no futuro, o conceito de ‘RAEOA’ incluirá Ataúro até que as condições infraestruturais e técnicas estejam desenvolvidas para a ilha de Ataúro ficar autonomamente separada da RAEOA”. E a ação necessária para a concretização desta ideia, conforme está descrita na página 135, consistiria em

B

“Estabelecer uma nova Autoridade na Região e Oe-Cusse Ambeno, com uma total reestruturação do pessoal administrativo e técnico, passando a gerir também as atividades de desenvolvimento físico e técnico da ilha de Ataúro;”.

Vê-se, agora, pela proposta de lei em apreciação, que esta ideia acabou por não prevalecer. Assim, Ataúro continuará a ter administração própria e não integrada na RAEOA.

3.2. QUADRO JURÍDICO PARAMÉTRICO:

Comparando com o momento da aprovação da Lei de criação da RAEOA, hoje o nosso quadro jurídico sobre a organização da administração pública está mais clarificado por causa da aprovação do decreto-lei autorizado pelo Parlamento Nacional, sobre as “Bases gerais da organização da administração pública” – Decreto lei n.º 16/2021, de 15 de setembro. Assim, esta proposta de lei poderá e deverá ser apreciada tendo em conta o regime jurídico da organização da administração pública, servindo este como parâmetro para verificarmos o correto enquadramento das soluções da presente Proposta de Lei, isto é, a sua harmonização com aquele regime.

4. BREVE DESCRIÇÃO DA PROPOSTA DE LEI

- 4.1. A Lei n.º 3/2014, de 18 de junho, que ora se propõe alterar, foi seguida pelo Decreto-lei n.º 5/2015, que dispõe sobre o Estatuto da RAEOA, o qual foi alterado pelo Decreto-lei n.º 93/2022 e pela Lei n.º 2/2022, sobre o Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública.
- 4.2. A Lei n.º 3/2014, foi alterada pela primeira vez pela Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto. Nesta ocasião foram alterados o n.º 1 do artigo 19.º (Mandato do Presidente da Autoridade); o n.º 1 do artigo 21.º (Exoneração e renúncia do Presidente da Autoridade).
- 4.3. Foi alterada uma segunda vez pela lei n.º 2/2022, de 10 de fevereiro, Enquadramento do Orçamento Geral do Estado e da gestão financeira pública. Foi alterado nessa ocasião o artigo 11.º (Receitas próprias).
- 4.4. Esta terceira alteração é, sem dúvida, uma alteração mais ampla, em relação às matérias que abrange, e mais profunda, em relação ao alcance.

Propõe-se a alteração dos seguintes artigos:

B3

[TÍTULO II- REGIÃO ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE OE-CUSSE AMBEMO]

[Capítulo I – Disposições gerais]

Artigo 4.º Tutela e superintendência

Artigo 5.º Objetivos/ n.º 2

[Capítulo II – Princípios fundamentais e autonomia regional]

Artigo 9.º Poder regulamentar

Artigo 10.º Autonomia financeira e orçamental/ n.º 1

Artigo 11.º Receitas próprias

Artigo 12.º Direitos

[Capítulo III – Estrutura orgânica]

Artigo 15.º Órgãos regionais/ n.º 4

Artigo 16.º Autoridade/ n.º 2

Artigo 17.º Designação [dos membros da autoridade]

Artigo 18.º Presidente da Autoridade

Artigo 19.º Mandato [do Presidente da Autoridade]

Artigo 20.º Substituição e interinidade [do Presidente da Autoridade] / n.ºs 1, 3

Artigo 21.º Exoneração e renúncia [do Presidente da Autoridade]

Artigo 22.º Competências [do Presidente da Autoridade]

Artigo 23.º Conselho Consultivo/ n.ºs 1, 2

Artigo 24.º Composição, nomeação e mandato [do Conselho Consultivo]

[Capítulo IV – Regime económico e financeiro]

Artigo 36.º Finalidades e funcionamento do Fundo/ n.º 1, al. g); n.ºs 2, 3, 4, 5

Artigo 29.º Regime fiscal e tributário

Artigo 30.º Regime de aprovisionamento

Artigo 32.º Regime aduaneiro

[Capítulo V – Fundo Especial de Desenvolvimento]

Artigo 35.º Criação do Fundo Especial de Desenvolvimento

[TÍTULO IV- DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS]

Artigo 39.º Funcionários Públicos

Artigo 42.º Representantes municipais

Propõe-se a revogação dos seguintes artigos:

[TÍTULO III- ZONA ESPECIAL DE ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO DE OE-CUSSE AMBENO]

Artigo 37.º Estabelecimento [da ZEESM]

Artigo 38.º Caracterização [da ZEESM]

[TÍTULO IV- DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS]

Artigo 41.º Fiscalização

Artigo 42.º Alterações

Propõe-se o aditamento dos seguintes artigos:

[TÍTULO II- REGIÃO ADMINISTRATIVA ESOECIAL DE OE-CUSSE AMBENO]

[Capítulo II – Princípios fundamentais e autonomia regional]

Artigo 8.º-A Reserva do Governo

Artigo 9.º-A Autonomia administrativa

[Capítulo III – Estrutura orgânica]

Artigo 17.º-A Mandato dos membros da Autoridade

5. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

5.1. Introdução

As audiências públicas tiveram lugar na segunda-feira, dia 9 de outubro de 2023.

As audiências tiveram lugar na Sala do Plenário, porque foram audiências conjuntas da Comissão “A” e das Comissões “B”, “C” e “D”, as quais foram incumbidas de produzir pareceres sectoriais.

Foram convidados:

- O Ministro da Administração Estatal;
- O Ministro das Finanças;
- O Ministro Coordenador dos Assuntos Económicos;
- O Ministro da Presidência do Conselho de Ministros;
- O Ex-Presidente da Autoridade da RAEOA, Dr. Mari Alkatiri;
- O Presidente da Autoridade da RAEOA,
- O Diretor Executivo do “Fórum das ONG’s de Timor-Leste” (FONGTIL).

Estiveram presentes,

- O Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, Senhor Hermenegildo Pereira;
- O Ministro da Administração Estatal, Senhor Tomas do Rosário Cabral;
- A Vice-ministra das Finanças, Senhora Felícia da Cruz Carvalho;
- O Vice-ministro dos Assuntos Parlamentares, Senhor Adérito Hugo da Costa;
- O Presidente da Autoridade da RAEOA, Senhor Arsénio Bano;



5.2. Síntese das intervenções e opiniões

Iniciada a audiência, interveio o Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, em representação do Governo, autora da proposta de lei, cuja intervenção foi complementada pela Vice-ministra das Finanças. Referiram-se aos princípios e normas constitucionais orientadores do nosso modelo de descentralização e de organização administrativa; à intenção subjacente a esta alteração legislativa, nos mesmos termos em que está exposta na exposição de motivos. Referiram-se a algumas matérias objeto da alteração, destacando o regime de tutela e superintendência, o regime de aprovisionamento e outros regimes especiais. Frisou como um dos objetivos principais a separação da ZEESM da RAEOA. Realçaram que o Governo pretende também com estas alteração proporcionar uma gestão mais eficaz e mais conducente à concretização dos objetivos que levaram à criação da ZEESM; bem como à melhoria das relações com o Governo para garantir a prossecução do princípio da “unidade e eficácia da ação do Estado”.

As intervenções que se seguiram, por parte dos Deputados, incidiram sobre três questões fundamentais, a saber:

- a) PRIMEIRA: A verdadeira motivação para esta alteração estaria naqueles aspetos que o Governo invoca ou estaria antes numa intenção de melhor o desempenho e os resultados da ação da RAEOA.
- b) SEGUNDA: Se, no fundo, as mudanças preconizadas, não conduziram a uma substancial redução do grau de autonomia da RAEOA, esvaziando o tratamento administrativo especial preconizado na Constituição da República, designadamente por causa pela adição dos poderes de superintendência, ao lado dos poderes de tutela.
- c) TERCEIRA: Se, com a revogação das disposições sobre a criação da ZEESM, deixando esta de existir, não estaríamos perante a perda de um valioso instrumento de promoção do desenvolvimento.
- d) Houve, fora do âmbito destas questões fundamentais, outras mais concretas e detalhadas, na forma de pedido de esclarecimento dirigidas ao Governo e até sugestões de alterações em concreto, designadamente sobre:
 - i) A redução do número de membros da Autoridade;
 - ii) A alteração da disposição sobre a autonomia financeira;

RS

- iii) A sugestão de introdução no Conselho Consultivo de representante dos Veteranos;
- iv) Pedido de esclarecimento sobre alguns conceitos como “desenvolvimento inclusivo”, “cintura verde”, “atividade programática”;
- v) O fim da autonomia em matéria de funcionalismo público.

5.2. A audiência pública, talvez por ter juntado um elevado número de Deputados que nela tomou parte e por estar nela representada a pluralidade que compõe este Parlamento, converteu-se num autêntico “Debate na Generalidade”, onde os Deputados trocaram argumentos a favor e contra as soluções apresentadas na Proposta de Lei, sempre e fundamentalmente em torno daquelas três questões acima apresentadas.

O Senhor Presidente da Comissão “A” chamou, duas vezes, à atenção dos Deputados, sobre o facto de estarem a converter a audiência pública em Debate na Generalidade. E fê-lo com total razão.

5.3. A palavra audiência (ou audição, que é outra expressão também usada nos parlamentos) deriva da palavra da língua latina *audire*, que significa ouvir. As audiências públicas previstas no nosso Regimento foram concebidas como meio de as Comissões e Parlamento ouvirem pessoas e entidades com conhecimento especializado ou com experiência prática, cuja opinião pode contribuir para a apreciação e análise, e até para as alterações que venha a fazer, sobre iniciativas legislativas, - que é a situação em que mais usamos este mecanismo-, mas também noutros casos. Também se aproveitam as audiências públicas para ouvir os autores da iniciativa, quando se entende que há esclarecimentos que a Comissão precisa para compreender melhor as questões que não veja como claras.

Assim, uma audiência pública não é um debate entre Deputados, e menos ainda um debate entre os Deputados e os autores da iniciativa – seja Governo ou Deputados-, e tampouco uma troca de opiniões entre os convidados e os Deputados.

5.4. Consequentemente, e consistente com o que se tem como sendo os fins da audiência pública, não será aqui retratado o debate que teve lugar durante a audiência pública. Além disto, prevê-se que esse debate será repetido no Plenário durante a votação na Generalidade.



5.5. Outrossim, reconhecendo que houve perguntas que não foram respondidas, ou não foram cabalmente respondidas pelo Governo, o Debate na Generalidade proporcionará aos Deputados nova oportunidade para voltarem a apresentá-las.

II – APRECIÇÃO

6. A motivação para esta iniciativa tem fundamento no Programa do Governo, apresentado e “aprovado” pelo Parlamento Nacional. O conteúdo da proposta parece alinhar-se em boa parte com os objetivos que o Governo se propôs atingir em relação à RAEOA e à ZEESM, conforme descrição feita nas páginas 133-135 do referido Programa do Governo.
7. Comparando com o momento da aprovação da Lei de criação da RAEOA, hoje o nosso quadro jurídico sobre a organização da administração pública está mais clarificado, desde que foi criado um regime jurídico enquadrador da organização administrativa do Estado, primeiro com o Decreto-lei n.º 30/2020, de 29 de junho, sobre a “*Organização direta e indireta do Estado*” e depois com o Decreto-lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, sobre as “*Bases gerais da organização da administração pública*”, aprovado mediante autorização legislativa do Parlamento Nacional, concedida pela Lei n.º 4/2021, de 10 de março.
8. Assim, esta proposta de lei poderá e deverá ser apreciada tendo em conta o regime jurídico da organização da administração pública, acima referido, servindo este como parâmetro para se verificar o correto enquadramento das soluções da presente proposta, isto é a sua harmonização com o regime jurídico vigente da organização da administração do Estado.
9. A questão do enquadramento da RAEOA nos escalões da organização da administração do Estado é uma questão fulcral, porque decorrerá dessa classificação a determinação do grau dos poderes devolvidos (maior ou menor descentralização) e da relação intersubjetiva com o poder tutelar (maior ou menor autonomia; maior ou menor controlo). No que respeita ao enquadramento da RAEOA na organização administrativa do Estado, proposta de lei mantém a classificação da RAEOA como “pessoa coletiva territorial” (Artigo 2.º, n.º 2).
10. No momento da aprovação da Lei de criação da RAEOA, ter-se-iam levantado dúvidas sobre a sua classificação como “pessoa coletiva de território”, porque assim se lhe punha na mesma categoria que o poder local, de que trata o artigo 72.º da Constituição da República, sendo que não se tratava, com efeito, do poder local. Com o advento das “*Bases gerais da organização da administração pública*”, acima citado, ficou definitivamente clarificado, por disposição

B3

explicita que a administração de Oe-Cusse Ambeno e da ilha de Ataúro cabe a uma “pessoa coletiva de território”, que se integra na “administração autónoma”. Lê-se assim no artigo 44.^o daquele diploma legal, que é o primeiro da Secção dedicada à administração autónoma¹, o seguinte:

*“Artigo 44.^o
Caracterização*

1. Integram a Administração autónomas pessoas coletivas criadas nos termos da Constituição, designadamente:

- a) As pessoas coletivas de território criadas no cumprimento do princípio da descentralização administrativa previsto no n.º 3 do artigo 5.º e no artigo 72.º da Constituição;*
- b) As pessoas coletivas de território criadas no cumprimento do regime administrativo especial do enclave de Oe-Cusse Ambeno e da ilha de Ataúro previsto no n.º 2 do artigo 71.º da Constituição;*
- c) As pessoas coletivas criadas como serviços de apoio ao desempenho dos titulares de órgãos de soberania.*

2. Integram ainda a Administração autónoma as pessoas coletivas públicas de base associativa criadas no cumprimento do princípio da descentralização associativa para o exercício do poder público, no respeito pelos direitos dos seus associados. “

- 11. Poderá haver quem tenha reservas sobre se esta foi a melhor solução jurídica, mas esta será uma questão à parte.
- 12. Também no que respeita às relações intersubjetivas, isto é, se se trata de tutela ou de superintendência, aquele diploma legal abriu caminho à solução.
 - a) Primeiro, porque define o que é “tutela de mérito” e o que é “superintendência” (n.º 2 e 3 do artigo 12.º);
 - b) Segundo, porque deixa a decisão em cada caso concreto às respetivas leis de criação da pessoa coletiva em causa.

¹ A organização da administração do Estado compreende, além da administração direta, a administração indireta, a administração autónoma e a administração independente, que representam os três graus de descentralização/autonomia da atividade administrativa do Estado.

Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça

13. No caso da RAEOA, a lei respetiva, ora em apreciação, faz a opção que consta do artigo 4.º, - que tem por referência as definições do artigo 12.º do Decreto-lei sobre as "*Bases gerais da organização da administração pública*" -, delimitando aí o âmbito dos poderes de tutela e os poderes de superintendência.

III – CONCLUSÕES

14. A Comissão de Assuntos Constitucionais e Justiça, é competente em razão da matéria, nos termos da Deliberação que fixa as competências materiais das Comissões Especializadas Permanentes e tem, por isso, legitimidade para, nos termos do artigo 101.º do Regimento do Parlamento Nacional, proceder à apreciação inicial e produzir "Relatório e Parecer".
15. Observa-se também que, admitido o Projeto de Lei, do despacho da Excelentíssima Presidente do Parlamento Nacional, não foi interposto recurso, previsto no artigo 99.º do Regimento do Parlamento Nacional, pelo que não há obstáculo à apreciação pela Comissão.
16. Está cumprido o prazo mínimo estipulado no artigo 106.º do Regimento do Parlamento Nacional, pelo que a presente Proposta de Lei está em condições de ser debatido e votado na Generalidade, no Plenário.
17. Não se verifica nenhuma desconformidade evidente da presente Proposta de Lei face à Constituição da República e ao regime jurídico vigente sobre a organização administrativa do Estado.

IV – PARECER

18. Consubstanciado no que vem dito nas Conclusões, é parecer desta Comissão, pois, que a presente Proposta de Lei está, em termos processuais, em condições de ser agendado para "Discussão e Votação na Generalidade".
19. É também parecer da Comissão que não se verifica estar presente nenhuma causa, no que concerne à matéria dos princípios e sistema adotados na Proposta de lei que pudesse ser invocada para conduzir à sua rejeição na votação na Generalidade.
20. É ainda parecer desta Comissão, que, vindo a ser aprovada na Generalidade, não ficará prejudicada a futura apreciação crítica, no escrutínio cláusula a cláusula, que se fará na



“Discussão e Votação na Especialidade”, em cuja ocasião serão ponderadas as correções se tiverem por necessárias, para a melhoria do texto, vindo a ser este o caso.

V – POSIÇÃO SUMÁRIA DAS BANCADAS

21. Em declaração sumária da sua posição, a Bancada da Fretilin afirmou estar em desacordo da separação da ZEESM da RAEOA, porque vê nesta medida uma forma de pôr fim a este instrumento de desenvolvimento económico, manifestando sérias reservas de que uma tal iniciativa venha a ser reeditada, apesar de no preâmbulo se fazer referência à possibilidade de se poder vir a regular as zonas económicas especiais em diploma próprio.

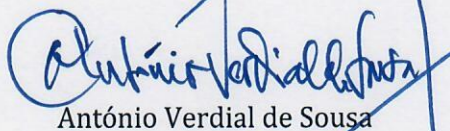
VI – APROVAÇÃO DO RELATÓRIO

22. A Comissão observou, na feitura do presente Relatório, as disposições do artigo 34.º do Regimento do Parlamento Nacional, designadamente o n.º 1 quanto ao seu conteúdo, o n.º 2, quanto ao formulário, o n.º 4 quanto à iniciativa e responsabilidade e o n.º 5 quanto ao objeto da votação.

23. O Relatório parecer foi discutido e votado na Comissão, na reunião do dia 16 de Outubro de 2023, tendo sido aprovado com 6 votos a favor, 0 votos contra e 3 abstenções.

Díli, Sede do Parlamento Nacional, 16 de Outubro de 2023.

O Relator,


António Verdial de Sousa

O Presidente da Comissão,


Patrocínio Fernandes dos Reis