

## **O poder de tutela administrativo no Direito Timorense**

*Guido Lopes*<sup>1</sup>

**Resumo:** A compreensão para melhor aplicação de um regime estabelecido nos quadros legais, nomeadamente no direito administrativo timorense, justifica a escolha do tema “O poder de tutela administrativa no direito timorense”. O presente esboço pretende mostrar qual é o sentido próprio e o âmbito do alcance da figura do poder de tutela que está estabelecido no quadro legal que cria as pessoas coletivas públicas (institutos públicos e as empresas públicas) que, de acordo com os seus estatutos, estabelecem sempre a regra da sujeição a poderes de tutela dos membros do Governo responsáveis pela área governativa.

Este exercício é composto por quatro (4) partes: a primeira, inicia-se com o entendimento da função administrativa do Estado, com referência às funções do Estado no passado até ao presente; na segunda parte, abordaremos o entendimento sobre o Governo, sua composição e a Administração Pública e suas subdivisões; na terceira parte, trataremos o conceito e a definição da tutela e a tutela administrativa, as suas espécies e o seu enquadramento no ordenamento jurídico de Timor-Leste; finalmente, num quarto momento, faremos uma síntese.

---

<sup>1</sup> O autor é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e e atua como Técnico Jurídico para procedimentos legislativos e regulatórios no Gabinete de Apoio Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros de Timor-Leste.

**Palavras-chave:** (1) Função administrativa do Estado; (2) Administração Pública; (3) Tutela; (4) Tutela Administrativa.

## **1. Introdução**

A figura da tutela é comum nos decretos-leis que estabelecem pessoas coletivas públicas, como institutos públicos e empresas públicas, integrantes da Administração indireta do Estado. Geralmente, essas entidades são mencionadas como estando sob a tutela de um ministério ou do membro do Governo responsável por uma área específica.

Como é notório, a Administração Pública visa prosseguir o interesse público, sendo constituída por entidades, órgãos, serviços e agentes, utilizando os bens públicos ou os recursos do Estado para satisfazer as necessidades públicas e alcançar o bem-estar dos cidadãos.

A Administração Pública presta seus serviços e conduz suas atividades não apenas de forma centralizada, concentrada nos órgãos do governo, especialmente nos ministérios, mas também por meio de serviços especializados e personalizados, como institutos públicos e empresas públicas. Estas entidades estão sob o controle e fiscalização do membro do Governo responsável pela área governativa em que se integram, visando atender às necessidades da coletividade.

Com base nos dados disponíveis, há mais de 54 serviços personalizados criados pelo Governo timorense, conforme indicado na tabela anexa à Resolução do Governo n.º 14/2023, de 5 de abril. Esses serviços estão relacionados com os escalões das pessoas coletivas públicas e serviços personalizados abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 92/2022, de 22 de dezembro, para a determinação das remunerações dos titulares de seus órgãos. Além disso, com a promulgação dos Decretos-Leis que estabelecem a Autoridade do Turismo de Timor-Leste I.P, o Museu Nacional de Timor-Leste e a Comissão Reguladora de

Artes Marciais, o total de empresas públicas e institutos públicos até a presente data é de 5 e 46, respetivamente.

Ocorre muitas vezes confusão por parte de dirigentes, dos agentes dos serviços públicos, dos interessados e administrados (cidadãos) sobre as atuações da Administração Pública, no que toca à atuação dos serviços e titulares dos órgãos das pessoas coletivas públicas que integram a Administração indireta do Estado. Para melhor atender às necessidades da coletividade, a criação dessas pessoas coletivas públicas deve seguir as formalidades legais no âmbito da Administração Pública, incluindo a definição clara dos poderes da tutela e do seu titular.

Num primeiro momento, é necessário definir as atribuições que a pessoa coletiva pública irá prosseguir, devendo essas atribuições ser autorizadas e aprovadas pelo Governo que exerce poderes de tutela. Assim, os interessados e os administrados que estejam insatisfeitos com a atuação dos agentes das pessoas coletivas públicas podem agir contra as irregularidades e ilegalidades, seja por ação destas ou por omissão, através da tutela.

## **2. Funções do Estado - função administrativa**

Doutrinariamente, são identificadas as seguintes funções do Estado: política, legislativa, executiva e judicial. No entanto, aqui nos concentramos na função administrativa, que se integra na reserva da função executiva do Governo.

Historicamente, a função administrativa traduz-se na responsabilidade do Estado em garantir a ordem e segurança aos cidadãos, especialmente no período do Estado liberal. Posteriormente, entramos na fase do Estado Social, em que o Estado não apenas assegura a ordem e segurança, mas também assume o dever de promover o bem-estar e fornecer não apenas serviços públicos essenciais, mas também várias formas de assistência, como a criação de empregos, segurança social, cuidados de saúde, acesso à justiça e preservação de bens culturais. Este modelo é caracterizado como um Estado interventivo e estruturador. Esta fase também se pode designar

como Estado prestador e empresário, porque redistribui as riquezas e regula as relações jurídicas com o objetivo de compensar a posição de debilidade de uma das partes, incluindo criar prestações essenciais ao bem-estar social e intervir ativamente na economia (Correia & Marques, 2012: 73-75).

A crise do Estado Social ou do Estado Providência é atribuída a vários fatores, incluindo o envelhecimento da população, o fechamento de empresas incapazes de competir no mercado globalizado, a dificuldade em cobrar impostos suficientes para cobrir os benefícios financiados pelos fundos públicos, o aumento do desemprego, a necessidade de redução de quadros de serviços públicos, e a busca por privatização e desregulação. Esses desafios têm impacto direto na capacidade do Estado de sustentar e fornecer uma gama abrangente de serviços sociais (Correia & Marques, 2021: 78-79).

Além disso, houve uma transformação na qual algumas funções anteriormente desempenhadas pelo Estado foram transferidas para o setor privado. Isso significa que algumas atividades são realizadas por entidades privadas, mas o Estado mantém um papel como regulador, controlador e garantidor. Nesse contexto, surge uma administração que atua principalmente na regulação e fiscalização para assegurar o cumprimento das normas e garantir o interesse público (Correia & Marques, 2021:79).

A função de regulação e fiscalização do Estado, ao redefinir suas funções, caracteriza o Direito Administrativo contemporâneo. O Estado passa a garantir o bom funcionamento dos mercados, a defesa, o meio ambiente, assim como os direitos dos trabalhadores e consumidores. Essa transformação se desdobra em várias frentes: primeiro, delega ao mercado os poderes de gestão, retirando o Estado do protagonismo da gestão e transformando o poder de polícia administrativo em atividades de gestão de risco; segundo, o Estado perde seu poder administrativo de autorização e licenciamento, substituindo-o por declarações e fórmulas de cobertura de responsabilidade por parte de particulares; e terceiro, o Estado cede seu poder na resolução de litígios nos tribunais, substituindo-o pela adoção de

fórmulas de arbitragem e mediação por acordos convencionais (Correia & Marques, 2021:79).

Portanto, o Estado assume a sua função de administração reguladora e garantia como uma modalidade de atuação administrativa em simultâneo com as intervenções das entidades ou autoridades administrativas independentes e pela estatuição de regras equilibradas segundo as finalidades públicas. O poder regulador do Estado surge como instrumento principal da atuação administrativa para assegurar a satisfação das necessidades básicas, orientando os operadores de mercado e as entidades privadas com fins não lucrativos de solidariedade social. Além disso, cabe ao Estado dedicar-se e garantir a efetivação dos fins públicos por entidades privadas, como nas áreas do transporte, serviço postal, energia e telecomunicações, conforme cada Estado decida (Correia & Marques, 2021: 80).

Porém, algumas áreas de prestação pelo serviço público, como a prestação de rendimento de velhice, invalidez, doença, e desemprego, e por vezes os cuidados de saúde e as prestações de ensino acessíveis a todo os cidadãos, independentemente da capacidade económica do agregado familiar, são considerados como áreas de prestação de bens indispensáveis aos cidadãos pelo serviço público, que não podem ser substituídas por entidades privadas ou o mercado. Nessa situação, o Estado regressa ao seu papel protagonista e de poder interventivo direto nas relações económicas e sociais, procurando diminuir a inevitabilidade ou a fatalidade da ineficiência do setor público, também suscetível de aumentar a produção de valores e inovação da tecnologia com origem do setor público (Correia & Marques, 2021: 82-83).

Partindo deste ponto, importa-nos saber qual é a função administrativa do Estado. É óbvio que o Estado assume várias atividades como, assegurar a ordem e a segurança públicas, construir pontes e estradas, cobrar impostos, pagar pensões de reforma, entre outras. Portanto, a função administrativa do Estado é definida como a *“atividade estadual exercida através de atos jurídicos e materiais, desenvolvidas num quadro de normas*

*competências para a prossecução de interesses públicos, correspondentes as necessidades coletivas previstas na lei, com sujeição a responsabilidade democrática” (Correia & Marques, 2021: 28).*

A função administrativa consiste na capacidade de agir ou atuar para atingir os fins que são constitucionalmente atribuídos - o interesse público [artigo 137.º n.º 1 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste<sup>2</sup> (doravante CRDTL)], conferindo poderes e deveres para praticar os atos jurídicos as operações materiais necessárias para atingir tais objetivos. Além disso, a função administrativa pressupõe que o Estado exerça atividades através de atos jurídicos materiais no âmbito do Direito Público (atos administrativos, regulamentos administrativos e contratos administrativos), mas não apenas estes. Também se utiliza no Direito Privado, como a gestão privada suportada por meios do Direito Público, como os contratos privados. Por outro lado, a função administrativa traduz-se na atividade que consiste no “*quadro normativo de competências*”, atuando apenas quando expressamente na lei (princípio da legalidade), estabelecendo uma relação diferenciada entre a liberdade das pessoas e a competência estatal (Correia & Marques: 2021, 29-30).

Neste âmbito, as normas que atribuem as competências pressupõem que seja conferido a determinado sujeito (órgão) a possibilidade alterar o ordenamento jurídico por via das normas gerais e abstratas - regulamentos administrativos - ou por decisões concretas e individuais - os atos administrativos. As normas de competências também conferem os poderes funcionais a determinados órgãos administrativos para atuar quer seja pelas normas que definem as atribuições ou fins que a pessoa coletiva pública prossegue. A função administrativa também depende da função legislativa, pois para atuar, a Administração necessita de ter uma lei habilitante (Correia & Marques, 2021: 31). Porém, quando atua no âmbito do Direito

---

<sup>2</sup> Onde se lê “A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais.”

Privado, como na celebração do contrato, tem de seguir as regras do Direito Privado, não atuando como ente público, por isso sem poderes que o Direito Público lhe confere.<sup>3</sup> A própria lei habilitante limitar o recurso ao Direito Privado, ou o modo como atua, mesmo sendo um sujeito de Direito Privado.

A função administrativa ainda consiste na prossecução de interesse público<sup>4</sup> que corresponde a necessidades coletivas expressamente previstas na lei (artigo 137.º n.º 1 da CRDTL). A norma de competência que a lei prevê e habilita, habilita a atividade, através de poderes funcionais, em nome do interesse público e não outro interesse qualquer diferente daquele que casuisticamente é escolhido pelo ordenamento jurídico, tendo como referência o critério material da função administrativa que e para satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar (Correia & Marques, 2021: 31).

E, por fim, função administrativa do Estado traduz - se na atividade do Estado, enquanto uma responsabilidade democrática. Atualmente a responsabilidade democrática é uma essência comum do fenómeno administrativo em face do conteúdo funcional e organizativo. Esta responsabilidade traduz - se na prestação de contas aos cidadãos (*accountability*), na transparência da administração e na participação, porque o poder de Administração para o exercer vem dos cidadãos. A prestação de contas aos cidadãos pressupõe, que os cidadãos têm um interesse constitucionalmente protegidos em ter

---

<sup>3</sup> Isso significa que a Administração Pública não detém os poderes para a) direcionar e fiscalizar o modo de execução do contrato; b) modificar as cláusulas relacionadas ao conteúdo e à execução das prestações contratuais, por razões de interesse público, respeitando os limites estabelecidos por lei ou no contrato; e c) resolver unilateralmente o contrato, observando os limites determinados pela lei e pelo contrato. Essas limitações estão estabelecidas no artigo 119.º do Decreto-Lei n.º 22/2022, de 11 de maio, que trata do Regime Jurídico do Aprovisionamento, dos Contratos Públicos e das Respetivas Infrações.

<sup>4</sup> Interesse público definido como “o valor que justifica e dá fundamento à atividade administração pública ou em termos substanciais, vários interesses públicos que demarcam substancialmente a função administrativa do campo da autonomia privada onde imperam interesses materialmente privados” (Correia & Marques, 2021: 32).

conhecimento sobre a forma como a Administração realiza o interesse comum, e, por outro lado, traduz-se no dever de a Administração adotar os instrumentos facilitadores da participação e do diálogo com os cidadãos na sua atividade (Correia & Marques, 2021: 34-35).

A transparência consiste no modo de atuação da Administração, no âmbito dos deveres de fundamentação e notificação das decisões, nas informações procedimentais e não procedimentais e na publicidade das decisões, pois há uma interdependência funcional entre a Administração e direitos dos administrados (cidadãos), onde a transparência é um requisito institucional para a efetivação da participação dos cidadãos na formação das decisões e deliberações que afetam os interesses individuais qualificados dos cidadãos a título de exemplo, a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção de consumo de bens e serviços, o património cultural e domínio público (Correia & Marques, 2021: 34-35).

### **3. Governo e Administração Pública**

O Governo é um órgão de soberania, atuando como órgão político e legislativo do Estado, enquanto a Administração Pública é um instrumento e os meios através dos quais Governo exerce as suas atribuições e competências que lhe são conferidas constitucionalmente (Gouveia, 2012: 408) e (Amaral, 2006: 44).

Doutrinariamente, o Governo aparece como uma referência a ser uma das partes dos elementos do Estado (o poder político), sob a influência da ideia do John Locke, em que o poder político é constituído pelo *“poder legislativo, poder executivo e poder judicial”*. Como refere, o poder executivo é o *“poder de implementar as leis as situações concretas através da Administração e dos tribunais a confiar ao Rei e ao Governo”*. Evoluindo no período do Estado liberal, o poder executivo fica a cargo do órgão executivo, que exerce a função administrativa



(Gouveia: 2012, 227-229).<sup>5</sup> Assim, surge o Governo, enquanto órgão executivo dotado de poder de administração para a execução das leis, exercendo a função administrativa para a prossecução do interesse público e para a satisfação das necessidades públicas-coletivas.

De acordo com a Constituição, o Governo é o órgão de soberania responsável pela condução e execução da política geral do país e o órgão superior da Administração Pública (artigo 103.º). E, nos termos previstos no artigo 36.º do Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho, sobre a Organização da Administração Direta e Indireta do Estado (doravante DLOADIE) o Governo “é o órgão máximo da Administração Pública e exerce as suas competências administrativas previstas na lei”. Sendo assim, como refere Gouveia, “as competências administrativas são as mais intensas de todas, competindo-lhe apresentar e executar os planos e o Orçamento do Estado, fazer os regulamentos de execução das leis, dirigir os serviços e a atividade da Administração Direta, superintender na Administração Indireta e tutelar a Administração Autónoma, praticar os atos atinentes aos funcionários e agentes da Administração Pública” (Gouveia, 2012: 402).

O Governo é composto pelo Primeiro-Ministro, que preside, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado, e para além estes, ainda podem integrar um ou mais Vice-Primeiro-Ministros e Vice-Ministros (artigo 104.º da CRDTL).<sup>6</sup> O Governo funciona em colegialidade na tomada de decisões através do Conselho de Ministros, salvo no caso de competências atribuídas a cada Ministro, de acordo com os Decretos-Leis que estabelecem as suas orgânicas.

---

<sup>5</sup> Teoria desenvolvida por Charles Louis de Secondant, barão de Montesquieu e de Brede, o poder executivo traduz-se “na capacidade da administração interna e externa do Estado, ser desenvolvido pelo Rei e o seu Governo” (Gouveia: 2012, 227-229).

<sup>6</sup> Onde se lê “O Governo é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Ministros e pelos Secretários de Estado; e O Governo pode incluir um ou mais Vice-Primeiro-Ministros e Vice-Ministros.”

O Conselho-Ministros é convocado e presidido pelo Primeiro-Ministro, e constituído pelo Vice-Primeiro-Ministro caso haja e os Ministros. No entanto, os Vice-Ministros e Secretários de Estado podem participar, porém não tem direito de voto, de acordo com o artigo 105.º da CRDTL.<sup>7</sup>

As competências do Governo são elucidadas no artigo 115.º da CRDTL, a saber: “Definir e executar a política geral do país, obtida a sua aprovação no Parlamento Nacional; Garantir o gozo dos direitos e liberdades fundamentais aos cidadãos; Assegurar a ordem pública e a disciplina social; (...) Exercer quaisquer outras competências que lhe sejam atribuídas pela Constituição ou pela lei” (artigo 115.º n.º 1 da CRDTL). Exerce ainda outras competências relacionadas com outros órgãos como: “apresentar propostas de lei e de resolução ao Parlamento Nacional; propor ao Presidente da República a declaração de guerra ou a feitura da paz; propor ao Presidente da República a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência; propor ao Presidente da República a sujeição a referendo de questões de relevante interesse nacional; propor ao Presidente da República a nomeação de embaixadores, representantes permanentes e enviados extraordinários” (artigo 115.º n.º 2 da CRDTL).

Para além destes, cabe ainda ao Governo decidir em sede de Conselho de Ministros: “a) Definir as linhas gerais da política governamental, bem como as da sua execução; b) Deliberar sobre o pedido de voto de confiança ao Parlamento Nacional; c) Aprovar as propostas de lei e de resolução; d) Aprovar os diplomas legislativos, bem como os acordos internacionais não submetidos ao Parlamento Nacional; e) Aprovar os actos do Governo que envolvam aumento ou diminuição das receitas ou despesas públicas; e f) Aprovar os planos ” (artigo 116.º CRDTL).

---

<sup>7</sup> Onde se lê “O Conselho de Ministros é constituído pelo Primeiro-Ministro, pelos Vice-Primeiro Ministros, se os houver, e pelos Ministros. O Conselho de Ministros é convocado e presidido pelo Primeiro-Ministro; podem ser convocados para participar nas reuniões do Conselho de Ministros, sem direito a voto, os Vice-Ministros, se os houver, e os Secretários de Estado.”

Sendo assim, o Governo exerce as suas atribuições e competências centradas em si, mas através dos Ministérios e das Secretarias de Estado, dirigidos pelos Ministros e pelos Secretários de Estado respetivamente, com base nos Decretos-Leis que estabelecem a estrutura orgânica de cada Ministério e de cada Secretaria de Estado. Os Ministérios são *departamentos governamentais dirigidos pelos Ministros os quais integram órgãos e serviços públicos que prosseguem as atribuições que lhes sejam atribuídos pelos estatutos orgânicos do Governo*. Iguamente como as Secretarias de Estado, “são departamentos governamentais na dependência dos Ministros ou do Primeiro-Ministro que integram órgãos e serviços públicos que prosseguem as atribuições que lhes sejam atribuídos pelos estatutos orgânicos do Governo”, de acordo com o artigo 37.º do DLOADIE.

Em resumo, compreendemos que o Governo, atuando como órgão de soberania e como instância máxima do Estado encarregada da Administração, desempenha a função administrativa. Para isso, utiliza recursos financeiros públicos - aprovados e autorizados pelo representante legítimo dos cidadãos, o Parlamento Nacional. O objetivo central é a busca do interesse público, ou seja, a satisfação das necessidades coletivas de toda a população, conforme estabelecido pela função legislativa.

Assim, adentramos na dialética da Administração Pública, considerando que o Governo é o órgão superior dessa administração, conforme estabelecido nos artigos 103.º e 137.º da CRDTL. Antes de prosseguir, é fundamental realizar uma análise para identificar as diferenças e semelhanças entre o Governo e a própria Administração Pública.

Segundo Oliveira & Dias, a Administração Pública é “um sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado bem como as demais pessoas coletivas públicas, que assegurem em nome da coletividade, a satisfação regular e continua dos interesses públicos secundários” (Oliveira & Dias, 2013: 15). Além disso, em termos do entendimento material e funcional, a Administração

Pública pode ser entendida “como conjunto de ações e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupados em assegurar, em nome da coletividade, a satisfação disciplinada, regular e continua das necessidades coletivas de segurança e bem-estar” (Coupers, 2009: 34). Por mais, Freitas do Amaral reforça que a Administração Pública é “complexa e tem o seu excesso de burocracia, constituído por vários sentidos como orgânico-organizativa ou subjetivo, que refere a organização administrativa, conjunto de órgãos, serviços ou instituições. E em sentido material ou objetivo, refere se a actividade administrativa funcional para satisfação das necessidades coletivas” (Amaral, 2006:29).

Não existe uma noção unívoca sobre a Administração Pública, mas sim vários sentidos na sua definição, pelo que a sua finalidade é prestar serviços que contribuam para a satisfação das necessidades públicas. Freitas do Amaral, por exemplo, define a Administração Pública como sendo uma atividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direção ou a fiscalização do poder político, desempenha em nome da coletividade a tarefa de prover a satisfação regular e contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social nos termos da legislação aplicável e sob o controlo dos tribunais competentes (Amaral, 2006: 36-37).

Neste sentido, portanto, podemos dizer que a Administração Pública pode ser definida, objetivamente, como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para alcançar os interesses coletivos e, subjetivamente, como o conjunto de serviços, entidades e órgãos aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (Souza, 2020).

Ademais, é importante entender como se organiza e funciona a Administração Pública em Timor-Leste. Com efeito, a Administração Pública de Timor-Leste tem a sua origem na sua lei suprema. Constitucionalmente a Administração Pública está

prevista no artigo 137.º da CRDTL.<sup>8</sup> Nos termos deste artigo, a Administração Pública visa a prossecução do interesse público no respeito pelos direitos dos cidadãos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais. Tem o seu princípio de ser uma Administração estruturada de modo evitar a burocratização e aproximar os seus serviços às populações e garantir a participação máxima dos interessados na sua gestão efetiva.

Os princípios da Administração Pública de Timor-Leste, impostos pela CRDTL, incluem a prossecução do interesse público, desburocratização, participação dos interessados e aproximação os serviços às populações. O princípio da prossecução do interesse público guia a atividade da Administração Pública para satisfazer o bem-estar e o interesse comum. O princípio da desburocratização traduz-se na orientação da Administração Pública em se organizar e evitar diligências ou formalidades inúteis e adotar métodos ágeis e céleres de funcionamento. Pelo princípio da participação dos interessados, a Administração Pública acata os meios que visam promover e garantir o acesso e a participação máxima dos interessados e também a sua integração nos órgãos representativos. A aproximação dos serviços à população exige que os serviços públicos se organizem e estruturem, de modo a estarem o mais próximo possível das populações que servem (Vasconcelos, 2011: 430).

Uma vez que a da Administração Pública é o conjunto de órgãos, serviços e agentes, cuja finalidade é utilizar os bens comuns para satisfazer as necessidades públicas, também estes são constituídas por pessoas ou agentes do Estado que prestam trabalho para este fim (artigo 1.º n.º 2 do Estatuto da Função

---

<sup>8</sup> Onde se lê “1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais; 2. A Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva; 3. A lei estabelece os direitos e garantias dos administrados, designadamente contra actos que lesem os seus direitos e interesses legítimos.”

Pública aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 5 de maio, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de Julho).<sup>9</sup>

No enlace do melhoramento do serviço da Administração Pública, com a reforma feita desde o início de 2015, por referência do Plano Estratégico do Desenvolvimento Nacional de 2011 – 2030 (PEDN), resultou a aprovação de novos diplomas, como o Decreto-Lei n.º 30/2020 de, de 29 de julho sobre Organização da Administração Direta e Indireta do Estado (ou, como previamente referido, o DLOADIE), e o Decreto-Lei n.º 16/2021, de 15 de setembro, sobre Bases Gerais da Organização da Administração Pública (adiante designado DLBGOAP), estes, objetivos da reforma da Administração Pública levada a cabo pelo Governo.

Partimos do princípio doutrinário de que a Administração Pública é equivalente à organização administrativa, composta por órgãos administrativos, os quais englobam tanto os órgãos centrais quanto os locais, formando um aparelho complexo com a responsabilidade intrínseca de atender às necessidades coletivas (Amaral, 2006: 29) no âmbito orgânico. Porém, a Administração Pública não é competência exclusiva do órgão central do Estado. Existem entidades que não podem ser confundidas, que têm a personalidade jurídica própria, como as universidades. Neste sentido, o Estatuto da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e, UNTL, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 16/2010, de 20 de outubro, artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.º 1 e 12.º define a UNTL como *“um estabelecimento público de ensino superior, de âmbito nacional, adaptada à inovação e evolução do saber e promotora da interdisciplinaridade do conhecimento, fundada em primeiros ciclos sólidos e com segundos e terceiros ciclos competitivos a nível nacional e internacional”*. E é *“uma pessoa coletiva colectiva de direito público e goza de autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa, financeira, disciplinar e patrimonial,*

---

<sup>9</sup> Onde se lê “para os efeitos do presente diploma, são considerados órgãos da Administração Pública, os ministérios, as secretarias de Estado e as agências autónomas de prestação de serviços.”

*sem prejuízo da acção fiscalizadora do Estado, nos termos dos presentes estatutos e da lei”. A UNTL está “sujeita aos poderes de tutela e superintendência do responsável máximo do Governo pelo ensino superior”.*

Temos ainda, nesta mesma vertente, para além de outras, os institutos públicos, as empresas públicas, os municípios, as regiões autónomas e as pessoas coletivas de utilidade pública (Oliveira e Dias, 2010: 15 e Amaral, 2006: 31).

Os órgãos administrativos, conforme definidos nos artigos 13.º do DLOADIE e 13.º do DLBGOAP, representam centros institucionalizados de poderes funcionais, exercendo competências de acordo com as leis e praticando atos jurídicos em conformidade com a vontade da Administração Pública. Assim, a Administração Pública se divide em Administração Direta e Indireta do Estado. A Administração Direta compreende órgãos, serviços e agentes que se integram diretamente na pessoa coletiva do Estado, sob a dependência hierárquica do Governo, incluindo desde Direções-gerais até as secções que fazem parte dos Ministérios. Já a Administração Indireta refere-se a entidades públicas distintas da pessoa coletiva Estado, dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem atividades administrativas para alcançar fins próprios do Estado, como institutos públicos e empresas públicas (Direção Geral da Administração e Emprego Público, 2018).

A definição fornecida pelo DLOADIE estabelece que a Administração Direta é composta por órgãos e serviços, tanto centrais quanto desconcentrados, que estão integrados na pessoa coletiva Estado e, devido à sua natureza, estão sob dependência hierárquica do Governo, sujeitos aos poderes de direção e supervisão do respetivo membro do Governo, conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 35.º Por outro lado, a Administração Indireta é constituída por pessoas coletivas do Estado que buscam cumprir as suas atribuições, abrangendo também os serviços personalizados sujeitos à tutela e superintendência do respetivo membro do Governo, de acordo

com as disposições dos artigos 35.º, n.º 1, e 41.º, n.º 1 desse Decreto-Lei.

O órgão superior da Administração Pública é o Governo como refere no artigo art. 103.º da CRDTL. Integram o Governo: o Primeiro-Ministro, os Ministros e os Secretários de Estado nos termos do n.º 1 do artigo 104.º da CRDTL. O Governo funciona administrativamente através da Administração direta e indireta e, assim sendo a organização e funcionamento da Administração direta e indireta do Estado é da competência exclusiva do Governo.

Com a entrada em vigor dos dois novos Decretos-Leis, a composição da organização da Administração Pública de Timor-Leste sofreu algumas mudanças em termos de criação e funcionamento, embora mantidos os princípios constitucionais da Administração Pública em vigor. Primeiro, o DLOADIE tem normas de articulação própria que regulam a criação dos órgãos e dos serviços. Segundo: o artigo 2.º desse Decreto-Lei, a Administração direta e indireta são compostas pelas pessoas coletivas públicas as quais exercem a função administrativa através dos respetivos serviços públicos. No exercício desta função esses órgãos devem sujeitar-se aos princípios do respeito dos direitos dos cidadãos, de eficiência e da prossecução do interesse público, nos termos dos artigos 3.º, 4.º e 6.º deste mesmo Decreto-Lei.

O DLBGOAP também vem estabelecer as regras sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. O artigo 2.º desse Decreto-Lei impõe que as disposições do capítulo seguinte se aplicam toda a Administração Pública. Nestes termos, é igualmente exigido que todos os serviços e órgãos da Administração Pública, no exercício da função administrativa, devem submeter aos princípios da Administração Pública, no respeito dos direitos e interesses dos cidadãos, da eficiência administrativa, da prossecução do interesse público e levar os serviços o mais próximo à população. Isso é bastante claro nos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º deste Decreto-Lei. Ademais, a



Administração Pública é composta não só pelos os serviços públicos centralizados no nacional, mas também pelas regiões autónomas e pelos municípios, que têm a sua base constitucional nos artigos 72.º<sup>10</sup> e no n.º 2 do artigo 137.º.<sup>11</sup>

A região autónoma, a lei refere-se à Região Administrativa Especial de Oecusse Ambeno (RAEOA) criada pela Lei n.º 3/2014, de 18 de junho alterado pela Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto. Segundo esta lei, a RAEOA é uma pessoa coletiva territorial de direito público dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial que exerce poder territorial sobre Oecusse-Ambeno, de acordo com a lei da divisão administrativa territorial (n.º 2 do artigo 2.º).

Para reforçar, a RAEOA tem poderes de territorialmente delimitados nos termos da Lei n.º 3/2014. Porém, goza de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, dotada de atribuições, poderes públicos, órgãos de administração e consulta, serviços de Administração Pública e funcionalismo público próprios. Detém ainda os poderes de administração regional e está sujeito aos poderes de tutela do Primeiro-Ministro, nos termos dos artigos 1.º e 3.º do Estatuto da RAEOA (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 22 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 93/2022, de 22 de dezembro) e do artigo 4.º da Lei n.º 3/2014.

Segundo a Constituição, o Governo central pode estabelecer suas representações em diferentes escalões de território e da organização político-administrativa de Timor-Leste, definidos por

---

<sup>10</sup> Onde se lê “o poder local é constituído por pessoas colectivas de território dotadas de órgãos representativos, com o objectivo de organizar a participação do cidadão na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local, sem prejuízo da participação do Estado.”

<sup>11</sup> Onde se lê “A Administração Pública é estruturada de modo a evitar a burocratização, aproximar os serviços das populações e assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva.”

lei, conforme estabelecido nos termos dos n.ºs 1<sup>12</sup> e 4<sup>13</sup> do artigo 71.º da CRDTL. Em conformidade com essas disposições, foi aprovada a Lei do Poder Local e Descentralização Administrativa, Lei n.º 23/2021, de 10 de novembro, em consonância com o princípio de aproximação dos serviços à população.

Anteriormente, a legislação considerava as autoridades municipais e as administrações municipais como os serviços locais representando o Estado-Governo nos níveis dos municípios e colocava os postos administrativos sob a dependência hierárquica do membro do Governo responsável pela área da administração estatal. Isso visava realizar ou fornecer serviços administrativos em conformidade com a política e o programa do Governo, promovendo o desenvolvimento económico-social por meio da prestação de bens e serviços públicos, conforme estabelecido nos artigos 4.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 3/2016, de 16 de março.

Atualmente, de acordo com a Lei n.º 23/2021 e nos termos dos seus artigos 2.º e 3.º, os municípios são considerados pessoas coletivas públicas com poder e desfrutam de autonomias administrativa, financeira, patrimonial e organizativa, incluindo seus órgãos representativos, com o propósito de prosseguir os interesses específicos da respetiva população no exercício de suas funções. Os municípios possuem autonomia administrativa, o que lhes confere o poder de praticar atos administrativos definitivos e executórios. Apesar de terem um poder administrativo próprio, os municípios estão sujeitos à tutela ou supervisão do Governo central, especialmente garantida e coordenada pela Inspeção-Geral do Estado e pelo serviço de inspeção-geral do membro do governo responsável pela área da administração estatal, conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 23.º e no artigo 26.º da mesma lei.

---

<sup>12</sup> Onde se lê “O governo central deve estar representado a nível dos diversos escalões administrativos do território.”

<sup>13</sup> Onde se lê “A organização político-administrativa do território da República Democrática de Timor-Leste é definida por lei.”

#### 4. Tutela e o seu enquadramento legal

A tutela é uma figura presente tanto no domínio do Direito Privado quanto no Direito Público, embora sua natureza seja distinta em cada caso. No Direito Privado, a tutela é utilizada para suprir a incapacidade de uma pessoa no exercício de seus direitos e no cumprimento de suas obrigações. Em contraste, no âmbito do Direito Público, especialmente no campo do Direito Administrativo, a tutela tem o propósito de proteger os interesses das pessoas coletivas públicas, como institutos públicos e empresas públicas, contra atos indevidos e irregulares de seus dirigentes ou titulares dos órgãos (com risco de lesão). Além disso, visa proteger os interesses gerais da pessoa coletiva pública tutelar, como o Governo, como uma necessidade de adequação dos interesses mais limitados dos institutos públicos e das empresas públicas (Correia & Marques, 2021: 349). A tutela administrativa é ainda considerada uma proteção que se fundamenta na continuidade inter-administrativa do interesse público e para a congruência e a racionalidade deste interesse. De outra forma, a tutela administrativa consiste numa relação jurídica. Ou, melhor dizendo: relação jurídico-administrativa, mas desde que reunidas as seguintes condições: *i.* existam duas pessoas coletivas distintas - relação jurídica intersubjetiva; *ii.* existam órgãos - membros do Governo da tutela e pessoas coletivas públicas ou órgãos tutelares - os Ministérios; *iii.* exista uma pessoa coletiva (pública ou privada) tutelada - os institutos públicos, as empresas públicas, os municípios e a RAEOA; e *iv.* haja atribuição normativa de poderes de tutela à pessoa coletiva ou órgão tutelar para controlar a legalidade e o mérito, a oportunidade e a conveniência da atuação dos órgãos da pessoa coletiva pública (ou privada) tutelada (Lopes, 2018: 6).

O controlo do mérito, a oportunidade e conveniência da atuação são fundamentos para a revogação de um ato administrativo, é controlo da legalidade o qual levará, por seu turno, à anulação do ato com fundamento da ilegalidade. Em termos de direito comparado, tal distinção encontra-se regulada no novo Código

do Procedimento Administrativo português, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/2015, de 7 de janeiro, na sua redação atual. O preceito do n.º 1 artigo 165.º Código do Procedimento Administrativo determina que *“a revogação é o ato administrativo que determina a cessação dos efeitos de outro ato por razões de mérito, conveniência ou oportunidade”*.

Com efeito, a revogação de um ato administrativo pode ter três fundamentos, a saber: mérito, que se refere à qualidade do ato praticado; oportunidade, relacionada ao momento em que o ato é realizado; e conveniência, que pressupõe que o ato praticado não pode prejudicar os interesses legítimos dos cidadãos e deve ser útil e finalizado para o interesse público. Por outro lado, o órgão da pessoa coletiva tutelar pode, no âmbito de suas competências e discricionariedade, buscar a melhor solução para a prossecução do interesse público. Caso entenda que a solução atual ou o ato praticado pelo órgão da pessoa coletiva tutelada não é adequado, o órgão tutelar pode optar por revogar o ato e adotar outra solução (Diário da República, 2023).

De fato, o poder de tutela e a verificação do mérito e conveniência do ato praticado possibilitam a adequação dos conhecimentos no contexto da realização dos interesses públicos diante das mudanças, respeitando os direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares. Essa abordagem visa assegurar um equilíbrio indispensável na sociedade contemporânea, que enfrenta riscos e incertezas. A capacidade de revisar e revogar atos administrativos permite uma adaptação contínua às circunstâncias mutáveis, garantindo a efetividade da ação governamental e a proteção dos direitos individuais (Jobling & Figueria, 2015: 178).

Em Portugal, as pessoas coletivas públicas tutelares têm o poder de revogar os atos praticados pelos órgãos da pessoa coletiva tutelada quando, através de uma avaliação, conclui-se que esses atos foram realizados sem mérito, oportunidade ou conveniência adequados. Esse poder de revogação visa assegurar que os atos praticados estejam alinhados com os interesses públicos e que não comprometam os direitos e interesses legalmente protegidos

dos particulares, garantindo assim um equilíbrio necessário na sociedade.

Ao contrário do que acontece em Portugal, a revogação direta de um ato administrativo pelo órgão tutelar, com base na reprovação no juízo de oportunidade, não está regulamentada. Com efeito, a revogação de um ato administrativo, diretamente pelo órgão tutelar por reprovar no juízo de oportunidade, não está regulada na lei do procedimento administrativo de Timor-Leste. Especificamente, no Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto. No entanto, os juízos de conveniência e mérito podem ser fundamentos para a revogação de um ato administrativo em Timor-Leste por meio dos mecanismos de impugnação, como a reclamação, o recurso hierárquico e o recurso tutelar, conforme estabelecido nos artigos 68.<sup>o14</sup>, 69.<sup>o15</sup> e n.º 2 do artigo 84.<sup>o16</sup> desse Decreto-Lei.

A revogação de um ato administrativo em Timor-Leste, segundo o Decreto-Lei supra, apenas pode ocorrer por iniciativas dos órgãos que têm competência para tal, através do requerimento dos interessados por reclamação ou recurso judicial (artigo 55.<sup>o</sup>)<sup>17</sup>, contrário ao que é aplicado em Portugal. Considerando que o controlo da legalidade no âmbito da tutela em Portugal e em Timor-Leste é idêntica, a diferença está no controlo de mérito, oportunidade e conveniência, em que em Portugal se aplicam

---

<sup>14</sup> Onde se lê “1. Os particulares têm o direito de solicitar a revogação ou a modificação dos actos administrativos, nos termos regulados neste Decreto-Lei; 2. O direito reconhecido no número anterior pode ser exercido, consoante os casos: a) Mediante reclamação para o autor do acto; b) Mediante recurso para o superior hierárquico do autor; c) Mediante recurso para o órgão que exerça poderes de tutela ou de superintendência sobre o autor do acto.

<sup>15</sup> Onde se lê “Salvo a disposição em contrário, as reclamações e os recursos podem ter por fundamento a ilegalidade ou a inconveniência do acto administrativo impugnado.”

<sup>16</sup> Onde se lê “O recurso tutelar só pode ter por fundamento a inconveniência do acto recorrido nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito.”

<sup>17</sup> Onde se lê “os atos administrativos podem ser revogados por iniciativa dos órgãos competentes, ou a pedido dos interessados, mediante reclamação ou recurso administrativo.”

estes juízos para revogar um ato administrativo e que em Timor-Leste, o controlo de oportunidade não está regulado na lei do procedimento administrativo.

Relativamente ao controlo da legalidade, compreende-se, nos termos n.º 1 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo, que “são anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou outras normas jurídicas aplicáveis, para cuja violação se não preveja outra sanção”. Também o artigo 52.º do Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, dispõe que “são anuláveis os atos administrativos praticados com ofensa dos princípios ou normas jurídicas aplicáveis para cuja violação se não preveja outra sanção”.

Assim, no âmbito da tutela, o órgão da pessoa coletiva pública tutelar possui a faculdade de anular os atos praticados pelos órgãos da pessoa coletiva tutelada quando identifica vícios de ilegalidade e contrariedades ao princípio da juridicidade.

A tutela da legalidade e mérito tem a sua referência no estatuto da RAEOA, nomeadamente no n.º 2 do artigo 3.º. É o Primeiro-Ministro o órgão tutelar da RAEOA, podendo proceder à verificação da legalidade e do mérito dos atos regulamentares e administrativos - das decisões ou deliberações que foram emitidos e adotadas pelos órgãos e dirigentes da RAEOA.

Assim, define-se a tutela administrativa como a faculdade das pessoas coletivas públicas intervirem na gestão de outra pessoa coletiva autónoma com a finalidade de ordenar os interesses próprios da legalidade e do mérito, oportunidade e conveniência da atuação da pessoa coletiva pública tutelada com os interesses mais amplos representados pelo órgão tutelar - membro do Governo da tutela (Correia & Marques, 2021: 349).

Doutrinariamente, existem várias espécies de tutela administrativa: a tutela integrativa, a tutela desintegrativa, a tutela substitutiva ou supletiva, a tutela inspetiva e a tutela sancionatória.

A tutela integrativa consiste no poder do órgão tutelar – membro do Governo da área governativa -, em aprovar e autorizar a

atuação da pessoa coletiva tutelada (institutos públicos, por exemplo) a praticar os atos administrativos e/ou ter de adotar uma determinada conduta. Isto ocorre para impedir possíveis inconvenientes que possam resultar dos atos da pessoa coletiva tutelada. Os atos que anteriormente foram praticados por pessoa coletiva tutelada têm de serem submetidos a autorização (*a priori*) e/ou aprovação do órgão tutelar. Não só antes, mas também depois do ato - aprovação (*a posteriori*). Isso significa que este ato já praticado será apenas eficaz quando houver aprovação por parte do órgão tutelar (Correia & Marques, 2021: 352). O enquadramento jurídico desta tutela está previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 55.º do DLOADIE, em que compete ao órgão tutelar aprovar o plano de atividades, orçamento, o mapa pessoal, relatórios de atividades e de contas e também autorizar previamente a aceitação de doações, heranças e legados, a criação de delegações territoriais desconcentrados e outros poderes aprovação e autorização, nos termos dos estatutos da pessoa coletiva tutelada. Além destes, compete ao órgão tutelar, conjuntamente com o Ministério responsável pela área das finanças, autorizar o tutelado a criar entes de Direito Privado e participar nestes e na aquisição de participações, desde que esteja prevista na lei e no estatuto, para prosseguir fins ou atribuições do respetivo tutelado, nos termos do n.º 5 do artigo 55.º do DLOADIE.

A tutela desintegrativa pressupõe o poder de o órgão tutelar anular, revogar e suspender os atos praticados pela pessoa coletiva tutelada, como o poder de modificar, cessar e impedir os efeitos jurídicos do ato. Esta forma de tutela concede ao órgão tutelar a capacidade de intervir nas diversas formas de atuação da pessoa coletiva tutelada e de moldar a eficácia dos seus atos. O poder de modificar e suspender os atos praticados pelo órgão da pessoa coletiva tutelada (pré-existent) é sua competência primária, mas não possui habilitação condicional, ou seja, não está condicionado por requisitos legais à sua emissão, implicando uma limitação e extinção dos seus efeitos jurídicos (Correia & Marques, 2021: 352). Pedro Lopes designa esta figura

de “*tutela desintegrativa espontânea*” em que o órgão tutelar dotado de motu próprio, pode anular e modificar os atos praticados pelo órgão da pessoa coletiva tutelada (Lopes, 2018: 23).

O órgão tutelar, normalmente, exerce os poderes ao abrigo da impugnação - o recurso tutelar - apresentado pelos interessados perante o órgão tutelar, o qual Predo Lopes designou de tutela desintegrativa provocada (Lopes, 2018: 23) por omissões, irregularidades e ilegalidades praticadas pelo órgão tutelado, mas só nos casos especiais, isto é, se a lei expressamente prever o poder de tutela substitutiva do órgão tutelar (que veremos melhor a seguir) para modificar e anular os atos praticados pelo órgão da pessoa coletiva tutelada (Correia/Marques, 2021: 352-353).

Os termos tutela substitutiva e supletiva referem-se ao poder do órgão tutelar em corrigir as omissões da pessoa coletiva tutelada, realizando os atos em seu lugar. Esses atos deveriam ser praticados por imposição legal para produzir efeitos em determinada oportunidade. Contudo, o órgão da pessoa coletiva tutelada: i) não pratica esse ato de acordo com a lei; ii) omite-se ao seguir as formalidades exigidas por lei; e iii) a lei exige a prática desse ato, mas ele não o realiza. (Correia & Marques, 2021: 354-355). Como referida *supra*, que essa tutela, é apenas exercido pelo órgão tutelar quando a lei ou o estatuto da pessoa coletiva tutelada prevê expressamente. Isto é, o órgão tutelar exerce o poder para modificar e substituir os atos praticados pelo órgão da pessoa coletiva tutelada através de um recurso tutelar<sup>18</sup> feito pelo interessado ou pelos administrados.

---

<sup>18</sup> O recurso tutelar é uma garantia dos administrados para impugnar as decisões do órgão da pessoa coletiva pública perante o Ministro ou outro membro do Governo que exerce poderes de tutela sobre pessoa coletiva pública nos termos de lei, como prevê no Decreto –Lei n.º 32/2008, de 27 agosto, sobre Procedimento Administrativo, “o recurso tutelar tem por objecto actos administrativos praticados por pessoas colectivas públicas sujeitas a tutela ou superintendência; O recurso tutelar só pode ter por fundamento a inconveniência do acto recorrido nos casos em que a lei estabeleça uma tutela de mérito.”



Conforme estipulado na lei do procedimento administrativo, Decreto-Lei n.º 32/2008, de 27 de agosto, o n.º 3 do artigo 84.º estabelece que "a modificação ou substituição do ato recorrido só é possível se a lei conferir poderes de tutela substitutiva e no âmbito destes". Isso significa que o recurso tutelar tem um efeito modificativo e substitutivo, e o órgão que exerce o poder de tutela sobre uma pessoa coletiva tutelada só pode modificar e substituir o ato praticado por essa pessoa coletiva quando a lei concede esses poderes de tutela substitutiva. Pedro Lopes dividiu a tutela substitutiva da seguinte forma: a) tutela substitutiva primária, na qual o órgão tutelar substitui e pratica o ato em nome próprio, mas por conta e ficção imputando-o ao órgão da pessoa coletiva tutelada por omissões a que este está normativamente vinculado; b) tutela substitutiva secundária, quando o órgão tutelar pratica um ato administrativo que substitui um ato administrativo já praticado pelo órgão da pessoa coletiva tutelada, por outro ato diferente do conteúdo deste, para o exercício de competências tutelares pré-existentes e efeitos jurídicos criados. (Lopes, 2018: 25).

Podemos encontrar esta tutela no diploma estatutário do Instituto Nacional de Saúde Pública de Timor-Leste (INSP-TL)<sup>19</sup> aprovado pelo Decreto-Lei n.º 82/2022, de 23 de novembro. No n.º 3 do artigo 4.º dos Estatutos do INSP-TL, expressamente se prevê que o seu órgão tutelar é o membro do Governo responsável pela área da saúde que goza de tutela substitutiva na prática de atos legalmente devidos, em caso de inércia grave dos órgãos do INSP-TL. Isto é, o órgão tutelar do INSP-TL pode modificar e substituir os atos ou decisões do Presidente INSP-TL quando os considere que existe uma omissão ou os atos administrativos praticados são ilegais ou então, caso suspeite de irregularidades.

---

<sup>19</sup> De acordo com o artigos 1.º e n.º 1 do 4.º do Decreto-Lei n.º 82/2022, de 23 de novembro, que o Instituto Nacional de Saúde Pública de Timor-Leste é uma pessoa coletiva pública, integrada na administração indireta do Estado, sob a forma de instituto público, dotada de autonomia técnica, administrativa e financeira e património próprio e sujeito "ao poder de tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área de saúde."

Já a tutela inspetiva é o poder de o órgão tutelar, através dos seus serviços, proceder à fiscalização e à inspeção dos trabalhos dos órgãos e serviços da pessoa coletiva tutelada (Correia & Marques, 2021: 352-353). Por outro lado, é o poder de o órgão tutelar de verificar e recolher os dados dos atos administrativos praticados pelos órgãos da pessoa coletiva tutelada e outros comportamentos no exercício da função administrativa, nomeadamente da documentação, do financiamento, das contas, entre outras. Este poder de tutela existe sempre que a lei determine ao órgão da tutela o poder de ordenar e decidir ações de inspeção nas diversas vertentes possíveis (Lopes, 2018: 17).

Esta modalidade da tutela tem o seu enquadramento legal no DLOADIE, nomeadamente no artigo 55.º, que prevê que pode o órgão tutelar ordenar inquéritos ou sindicâncias aos serviços da pessoa coletiva tutelada. Assim, nos Estatutos da Comissão Nacional de Aprovisionamento, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 3/2023 de 15 de fevereiro, no artigo 5.º, alínea j), observamos que cabe ao órgão tutelar - o membro do Governo responsável pela área das finanças - o poder de ordenar inquéritos ou sindicâncias aos serviços da Comissão Nacional de Aprovisionamento. O mesmo ocorre com o Instituto Nacional de Estatística I.P, cujos Estatutos foram aprovados pelo Decreto-Lei n.º 4/2023, de 15 de fevereiro. Nomeadamente, o artigo 7.º, alínea j), determina que cabe ao membro do Governo responsável pela área das finanças, como órgão tutelar do Instituto Nacional de Estatística, I.P., a capacidade de ordenar inquéritos ou sindicâncias aos serviços deste Instituto. O regime desta tutela também está previsto na alínea f) do artigo 4.º dos Estatutos do INSP-TL, que estabelece que cabe ao membro do Governo responsável pela área da saúde determinar inspeções e auditorias aos serviços deste instituto, exceto nas atribuições a outros órgãos do Estado. A referência desta tutela também está prevista na lei do poder local e descentralização administrativa, Lei n.º 23/2021, de 10 de novembro, nos termos dos seus artigos 23.º, 24.º, 26.º e 27.º, que por Despacho do Primeiro-ministro, a Inspeção-Geral do Estado, em articulação com o serviço da Inspeção-Geral do

membro do Governo responsável pela área da administração estatal, pode realizar inspeções sobre as conformidades, inquéritos sobre incumprimentos da legalidade e sindicâncias da ilegalidade dos atos administrativos, contratos firmados e tomados pelos órgãos e serviços municipais e as suas associações.

E por fim, não só os municípios, os institutos públicos e as empresas públicas, mas também na RAEOA, o Primeiro-Ministro pode ordenar a realização das inspeções, inquéritos e sindicâncias sobre o mérito e a legalidade dos atos regulamentares e as decisões ou deliberações e omissões dos órgãos e dirigentes da RAEOA. Isso se encontra bem definido no n.º 4 do artigo 3.º dos Estatutos da RAEOA.

Finalmente, a tutela sancionatória consiste no poder de o órgão tutelar aplicar sanções por incumprimento das leis, caso existam irregularidades que sejam praticadas pelos serviços ou órgãos da pessoa coletiva tutelada. Pedro Lopes designa esta tutela como poder de “*qua tale*”, isto é, de aplicar as sanções por irregularidades. Estas sanções podem ser a dissolução do órgão tutelado, como o Conselho Diretivo ou o Conselho de Administração, ou a perda do mandato (Lopes, 2018: 18). O órgão tutelar exerce este poder quando os serviços e órgãos da pessoa coletiva tutelada violam a lei, em incumprimento de obrigações legais, por infringir as regras dos seus estatutos, ou, ainda, por não cumprem as orientações ou diretivas ministeriais no âmbito do poder de superintendência. Pode ainda no âmbito deste poder tutelar aplicarem-se as sanções pecuniárias, como a retenção. Ou seja: pode o órgão tutelar tirar ou deter as verbas que se destinam às despesas dos serviços e do órgão da pessoa coletiva tutelada (Lopes, 2018: 19 e Correia & Marques, 2021: 352-353).

Podemos encontrar esta modalidade de tutela no artigo 55.º, n.º 4,<sup>20</sup> alínea a), do DLOADIE, em que cabe ao órgão tutelar exercer

---

<sup>20</sup> Artigo 55.º, n.º 4 do DLOADIE onde se lê: “No domínio disciplinar, compete ao membro governo da tutela: exercer a ação disciplinar sobre os membros de órgãos de direção.”

a ação disciplinar sobre os órgãos e sobre os membros da pessoa coletiva tutelada. Na Comissão Nacional de Aprovisionamento (CNA), por exemplo, o membro do Governo responsável pela área das finanças pode aplicar sanções ao Presidente desta Comissão quando este infringir as regras dos seus estatutos, não cumprir as obrigações legais ou não observar as diretivas e orientações, tendo a possibilidade de proceder à exoneração do cargo e consequente perda do mandato, isso ao abrigo do disposto nas alíneas b) e i), do artigo 6.º dos Estatutos<sup>21</sup> dessa Comissão, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 3/2023 de 15 de Fevereiro.

### **Conclusão**

Em síntese, a tutela administrativa no contexto jurídico timorense desempenha um papel fundamental na supervisão e controle das pessoas coletivas públicas. O estabelecimento desse poder encontra-se delineado de forma clara no quadro legal, com destaque para o DLOADIE e Decreto-Lei n.º 32/2008 e outras legislações específicas, que definem as responsabilidades dos membros do Governo nas áreas governativas.

A tutela administrativa, como visto, é uma faculdade ou poder concedido pela lei aos membros do Governo da área governativa, conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 55.º e n.º 1 do artigo 37.º do DLOADIE e no Decreto-Lei n.º 32/2008, que dirige determinado departamento governamental, cujas responsabilidades são atribuídas pelo Estatuto Orgânico do Governo. Esse poder destina-se à supervisão, orientação, fiscalização e controle das atividades de outras pessoas coletivas públicas (os institutos públicos, as empresas públicas, RAEOA e

---

<sup>21</sup> Alíneas b) e i) do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 3/2023, onde se lê: “A CNA exerce a sua atividade nos termos dos seus estatutos e da lei, sob a tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela área das finanças, doravante designado por membro do Governo da tutela, a quem compete: Nomear e exonerar o Presidente da CNA; e Exercer ação disciplinar sobre os membros dos órgãos da CNA, nos termos da lei.”

os municípios) que possuem autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sob sua tutela. O propósito é protegê-las contra lesões, irregularidades e ilegalidades, assegurando também o mérito e a conveniência de suas ações, de acordo com as atribuições gerais da pessoa coletiva pública tutelar e as atribuições específicas limitadas da pessoa coletiva pública tutelada, garantindo o cumprimento rigoroso da lei e a promoção da eficiência nas suas ações.

Do que se percebeu, o poder de tutela ou faculdade de intervenção e controle sobre o mérito, a conveniência e a legalidade das ações da pessoa coletiva pública tutelada pode manifestar-se de várias formas:

- i. Tutela Integrativa: O poder da pessoa coletiva pública tutelar de autorizar e aprovar antecipadamente as ações ou práticas da tutelada;
- ii. Tutela Desintegrativa e motu próprio: O poder de anular e revogar os atos já praticados pelo órgão da pessoa coletiva pública tutelada, identificados com vícios de ilegalidade;
- iii. Tutela Substitutiva e Supletiva: O poder de suprir omissões nos atos que deveriam ser praticados pela pessoa coletiva pública tutelada, mas não foram, e nos atos que não seguem as formalidades exigidas pela lei, desde que expressamente previsto na legislação;
- iv. Tutela Inspetiva: O poder da pessoa coletiva pública tutelar de ordenar e conduzir inspeções nas atividades e atuações da pessoa coletiva pública tutelada; e
- v. Tutela Sancionatória: O poder de aplicar sanções aos dirigentes ou órgãos da pessoa coletiva tutelada, com possíveis consequências, incluindo a perda do mandato ou dissolução dos órgãos.

Essas modalidades de tutela são geralmente regulamentadas pelo DLOADIE, conforme estabelecido no artigo 55.º. Especificamente em relação aos institutos públicos e empresas públicas, municípios e RAEOA, as regulamentações são detalhadas nos Decretos-Leis e na Lei que os criam e aprovam

seus respetivos estatutos. Exemplos incluem a tutela substitutiva ou supletiva mencionada no INSP-TL e a tutela inspetiva e sancionatória referida na Comissão Nacional de Aprovisionamento, nos municípios e na RAEOA.

Com a recente entrada em vigor dos Decretos-Leis, observou-se alterações na composição e funcionamento da Administração Pública de Timor-Leste. No entanto, os princípios constitucionais foram preservados, e o DLOADIE estabelece normas específicas para a articulação na criação desses órgãos e serviços, consolidando uma base sólida para uma administração pública eficaz, alinhada com os princípios fundamentais e comprometida com o desenvolvimento do país.

## **Bibliografia**

### **A) Artigos, Livros e Periódicos**

Amaral, Diogo Freitas. “Curso de Direito Administrativo”, 2006, Volume I, 3ª edição, Lisboa: Almedina.

Correia, J.M. Sérvolu e Marques, Francisco Paes, 2021, Noções de Direito Administrativo, 2ª edição, Lisboa: Almedina.

Direção Geral da Administração e Emprego Público, 2018, *Organização da administração do Estado*, 2018, disponível em: <<https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=a5de6f93-bfb3-4bfc-87a2-4a7292719839&men=i>>. [Consultado em 12 de outubro de 2023].

Gouveia, Jorge Bacelar, 2012. “*Direito Constitucional de Timor-Leste*”, Lisboa & Dili: Faculdade de Direito da Universidade da Nova Lisboa, Instituto do Direito de Língua Portuguesa, Centro I&D Sobre Direito de Sociedade, disponível em: <[https://run.unl.pt/bitstream/10362/121501/1/Direito\\_Constitucional\\_de\\_Timor\\_Leste\\_2012.pdf](https://run.unl.pt/bitstream/10362/121501/1/Direito_Constitucional_de_Timor_Leste_2012.pdf)>. [Consultado em 10 de outubro de 2023].

Jobling, Carla; Figueira, Luis, 2015, novo Código de Procedimento Administrativo Português Anotado, disponível

em URL: <[http://www.advogados-carlajobling.pt/codigosanotados/Novo%20CPA%20de%202015\\_v3.pdf](http://www.advogados-carlajobling.pt/codigosanotados/Novo%20CPA%20de%202015_v3.pdf)>.

[Consultado em 20 de setembro de 2023].

Lopes, Pedro Moniz, 2018. “*Normas de competência de tutela administrativa.*” Disponível em: <[https://www.academia.edu/36458178/Normas\\_de\\_compet%C3%A2ncia\\_de\\_tutela\\_administrativa](https://www.academia.edu/36458178/Normas_de_compet%C3%A2ncia_de_tutela_administrativa)>. [Consultado em 10 de outubro de 2023].

Oliveira, Fernanda Paula e Dias, José Eduardo Figueiredo, 2013, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 3ª edição, Coimbra: Almedina.

Revogação administrativa, Lexionária, Diário da República. Disponível em URL: <<https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/revogacao-administrativa>>. [Consultado em 12 de outubro de 2023].

Souza, Motauri Ciocchetti, *Administração Pública*, 2020. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/411/edicao-1/administracao-publica>>. [Consultado em 09 de outubro de 2023].

Vasconcelos, Pedro Bacelar, 2011, *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Braga: Direitos Humanos-Centro Investigação Interdisciplinar da Escola de Direito da Universidade do Minho, Campus de Gualtar.

## **B) Legislação**

Constituição da República Democrática de Timor-Leste

Lei n.º 23/2021, de 10 de novembro, lei do Poder Local e descentralização administrativa.

Lei n.º 8/2004, de 5 de maio, e Lei n.º 5/2009 de 15 de julho, o Estatuto da Função Pública.

Lei n.º 3/2014, de 18 de junho e Lei n.º 3/2019, de 15 de agosto, cria Região Administrativa Especial de Oecusse Ambeno.

Decreto – Lei n.o 30/2020 de, de 29 de julho, organização da Administração Direta e Indireta do Estado.

Decreto – Lei n.o 16/2021, de 15 de setembro, Bases gerais da organização da Administração Pública.

Decreto-Lei n.º 5/ 2015 de 22 de janeiro e Decreto-Lei n.º 93/2022, de 22 de dezembro, Estatuto da Região Administrativa Especial de Oe-cusse Ambeno.

Decreto-Lei n.o 82/2022, de 23 de novembro, Instituto Nacional de Saúde Pública de Timor-Leste.

Decreto-Lei n.º 3/2023 de 15 de Fevereiro, Comissão Nacional de Aprovisionamento.

Decreto-Lei n.o 4/2023, de 15 de fevereiro, Instituto Nacional de Estatística.

Decreto –Lei n.o 32/2008, de 27 agosto, Procedimento Administrativo.

Decreto-Lei n.o 3/2016, de 16 de março, Estatuto das Administrações Municipais, das Autoridades Municipais e do Grupo Técnico Interministerial para a Descentralização Administrativa.

Decreto-Lei n.o 22/2022, de 11 de maio, Regime Jurídico do Aprovisionamento, dos Contratos Públicos e das Respetivas Infrações.

Decreto-Lei n.o 14/2025, de 7 de janeiro, novo Código de Procedimento Administrativo Português.