



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

CONSULTA PÚBLICA PARA A REVISÃO DO PACOTE DE LEI DE TERRAS

Fundo Financeiro Imobiliário

*Ministério da Justiça do
V Governo Constitucional de Timor-Leste*

A resolução das questões de terras é uma das principais prioridades do Ministério da Justiça. O presente relatório tem por base o pacote de Leis sobre Terras que foi enviado pelo IV Governo Constitucional para aprovação pelo Parlamento Nacional, e vetado pelo anterior Presidente da República. O fim da anterior legislatura ditou a caducidade dos documentos, e é agora necessário reiniciar o processo legislativo.

Tendo em conta a política de continuidade do V Governo Constitucional, atendendo às razões que levaram ao veto das propostas e também à experiência acumulada durante longa discussão destes diplomas, o Ministério da Justiça entendeu fazer algumas alterações às propostas anteriores, antes de dar continuidade ao processo legislativo.

Assim, e após realizado um primeiro trabalho de revisão destas propostas, o Ministério da Justiça pretende agora consultar os interessados sobre as alterações feitas. Note-se que o processo de consulta pública que agora se inicia assenta nas anteriores consultas já realizadas pelo Ministério da Justiça. Nesta fase pretende-se que sejam enviados comentários escritos, que insiram sobre elementos específicos da lei e sugiram alternativas viáveis às propostas apresentadas.

Os comentários devem ser enviados para consulta.terras@mj.gov.tl ou entregues na Direcção Nacional de Assessoria Jurídica e Legislação até ao dia 31 de Dezembro de 2012. Os documentos em consulta e o presente relatório podem ser encontrados em: <http://www.mj.gov.tl/>

Após o período referido, será elaborado um relatório da consulta pública, onde serão analisados os comentários relevantes e reportadas as alterações decorrentes da consulta.

O relatório usa como base a versão anterior de cada uma das leis, assinalada a **NEGRITO**. As alterações feitas são assinaladas a **COR AZUL** e com a indicação “Proposta:”. De todas elas é feita uma nota justificativa. Os principais artigos, independentemente de serem alterados ou não, têm também uma nota explicativa, com a indicação “Explicação do artigo:”.

FUNDO FINANCEIRO IMOBILIÁRIO

A presente lei cria o Fundo Financeiro Imobiliário e estabelece o respectivo regime jurídico.

Os princípios de planeamento, coordenação, eficiência e responsabilidade que orientam a política pública relativa à implementação do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, aconselham a dinamizar o financiamento de todos os encargos financeiros que decorram desse regime, bem como da Lei das Expropriações, a partir de um instrumento financeiro público de gestão, dotado de autonomia.

A necessidade de agregar e gerir recursos financeiros de diversas fontes e orientados para um mesmo objectivo, dita a existência desta nova lei que, no quadro definido pelo artigo 32.º da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira, define as finalidades para os quais o Fundo é estabelecido, institui e regula a entidade responsável pelas suas operações, regulamenta de forma completa as competências, os princípios e normas de gestão do Fundo e o seu regime financeiro.

O Parlamento Nacional decreta, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º da Constituição da República, para valer como lei, o seguinte:

Artigo 1.º

Fundo Financeiro Imobiliário

É criado, junto do Ministério da Justiça, o Fundo Financeiro Imobiliário, com a natureza de fundo autónomo, dotado de autonomia administrativa, patrimonial e financeira e personalidade judiciária.

Explicação do artigo:

O artigo pretende esclarecer a natureza do Fundo Financeiro, determinando que este é um fundo autónomo, nos termos do artigo artigo 2º., nr. 2, da Lei 13/2009, de 21/10 (LOGF).

Artigo 2.º

Finalidades

1. O Fundo Financeiro Imobiliário tem como finalidades:

- a) O financiamento das compensações a pagar pelo Estado nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, independentemente de quem venha a suportar efectivamente o encargo da compensação, constituindo-se na obrigação de reembolsar o Estado;
- b) O financiamento de outros encargos financeiros decorrentes da implementação do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis;
- c) O financiamento da aquisição, desenvolvimento e implementação de projectos de habitação social nos termos previstos no regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis;

2. O Fundo Financeiro Imobiliário tem ainda como finalidade o pagamento das indemnizações devidas pelo Estado e o financiamento das operações de realojamento decorrentes da aplicação da Lei das Expropriações.

Explicação do artigo:

O presente artigo pretende delimitar as finalidades do fundo. No nº 1 estabelecem-se as principais finalidades relacionadas com a implementação do Regime Especial para a Definição da Titularidade de Bens Imóveis. Tal como estabelecido nas alíneas a), b) e c), estas finalidades são o pagamento de compensações que decorram da lei, ainda que o Estado tenha direito de reembolso sobre estes pagamentos, o pagamento de outras despesas relativas à implementação desta lei, como seja a implementação da Comissão Cadastral, e por fim o financiamento de projectos de habitação social relacionados com necessidades de realojamento decorrentes desta lei.

O nº 2 prevê que o fundo possa ainda participar no pagamento de compensações e projectos de realojamento decorrentes da implementação da Lei de Expropriações. Tendo em conta a interligação que estas leis podem ter, entendeu-se útil utilizar este mecanismo financeiro como suporte para a implementação da Lei das Expropriações.

Artigo 3.º

Receitas

Constituem receitas do Fundo Financeiro Imobiliário:

- a) As dotações que lhe sejam atribuídas pelo Orçamento Geral do Estado;**
- b) O produto dos reembolsos das compensações pagas pelo Estado nos termos regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis;**
- c) O produto das receitas dos bens imóveis revertidos ao Estado e objecto de arrendamento ou qualquer outra forma de cessão nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, em montante a definir anualmente na Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado;**
- d) O produto da alienação dos bens imóveis revertidos ao Estado que sejam alienados nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, em montante a definir anualmente na Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado;**
- e) Os rendimentos provenientes da aplicação financeira dos seus capitais, nos termos da presente lei;**
- f) Quaisquer outros meios financeiros que lhe venham a ser atribuídos ou consignados por lei ou por negócio jurídico.**

Artigo 4.º

Transição de saldos

Os saldos que vierem a ser apurados no fim de cada ano económico transitam automaticamente para o ano seguinte.

Explicação do artigo:

O presente artigo pretende apenas enunciar o princípio geral dos fundos autónomos, clarificando que o saldo deste fundo transita para o ano seguinte, não seguindo assim o carácter anual do Orçamento de Estado. O mecanismo da transição de saldos assegura a não interrupção dos pagamentos de um ano para o outro, atenuando os efeitos da dependência da libertação do orçamento no início de cada ano económico, especialmente quando este processo sofre atrasos.

Artigo 5.º

Despesas

Constituem despesas do Fundo as que resultem dos encargos decorrentes da aplicação da presente lei, incluindo a instalação e encargos de funcionamento do Conselho de Administração e do Secretariado técnico, nos limites determinados pela Lei do Orçamento Geral do Estado.

Artigo 6.º

Dotação orçamental

- 1. O Governo inscreve, anualmente, na proposta do Orçamento Geral de Estado a dotação afecta ao Fundo Financeiro Imobiliário, dotando-o das verbas necessárias para o Fundo poder proceder aos pagamentos de compensações previstas para esse ano económico, nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, e acorrer às demais despesas que lhe incumbem.**
- 2. A dotação afecta ao Fundo deve especificar as verbas previstas para cada uma das finalidades do Fundo.**
- 3. No prazo de 30 dias corridos a contar da data da entrada em vigor da Lei que aprova o Orçamento Geral do Estado, o Ministro das Finanças procede à transferência da respectiva dotação para a conta oficial do Fundo.**

Explicação do artigo:

A especificação de verbas, tal como é também referida na explicação do artigo 13º nº 5, tem como objectivo garantir que as verbas atribuídas para cada finalidade do fundo são usadas unicamente para essa finalidade, permitindo o planeamento de pagamentos e não pondo em risco o seu financiamento.

Artigo 7.º

Conselho de Administração

- 1. O Fundo é gerido por um Conselho de Administração ao qual compete efectuar as operações necessárias à realização das suas finalidades.**

2. O Conselho de Administração é composto por cinco membros, um dos quais preside, nomeados e exonerados por despacho do Ministro da Justiça, sendo um deles indicado pelo Ministro das Finanças, um indicado pelo Ministro da Solidariedade Social e um indicado pelo Ministro das Infraestruturas.

3. O Conselho de Administração inicia funções com a nomeação dos seus membros.

4. O mandato dos membros do Conselho de Administração tem a duração de três anos, renovável uma única vez.

5. No caso de cessação antecipada do mandato de um membro do Conselho, a substituição deve ocorrer no prazo máximo de 10 dias.

6. A exoneração faz-se nos termos previstos no regime de carreiras e cargos de direcção e chefia da Administração Pública.

Proposta:

Artigo 7.º

Conselho de Administração

1. (...)

2. O Conselho de Administração é composto por três membros, um dos quais preside, nomeados e exonerados por despacho do Ministro da Justiça, sendo um deles indicado pelo Ministro das Finanças.

3. (...)

4. O mandato dos membros do Conselho de Administração tem a duração de dois anos, prorrogável por iguais períodos até ao limite máximo de seis anos.

5. (...)

6. (...)

A composição do Conselho de Administração do Fundo, bem como a sua designação, foram alteradas durante os debates da proposta anterior. A alteração da composição do Conselho de Administração fez com que este perdesse a flexibilidade necessária para o seu ágil funcionamento. Note-se que não tem o fundo qualquer competência decisória quanto ao pagamento de compensações, limitando-se a processar os pagamentos das mesmas. Não se trata de um fundo onde seja necessário que haja representatividade dos diferentes ministérios, mas sim de um fundo que desempenhe

atempadamente as funções que lhe são atribuídas. Assim, propõe-se que se volte à versão original para a composição do Conselho de Administração, mantendo no entanto a designação que lhe foi atribuída pelo Parlamento Nacional.

A composição do CA com 5 elementos parece realmente excessiva, dadas que as suas competências são, fundamentalmente, de autorização de pagamentos, e não, como é explicado mais à frente, apreciar o mérito de cada pedido do ponto de vista legal ou pronunciar-se sobre o valor a pagar, aspectos que já vêm decididos pelas entidades competentes.

Artigo 8.º

Secretariado técnico

- 1. O Conselho de Administração é apoiado por um Secretariado técnico, cuja composição é aprovada por despacho do Ministro da Justiça, sob proposta do Conselho de Administração.**
- 2. O Conselho de Administração pode ainda ser assessorado por consultores especialistas em função das matérias a tratar.**

Explicação do artigo:

O Secretariado Técnico tem como função realizar o trabalho burocrático do fundo. Caso seja necessário pode ser complementado com assessorias.

Artigo 9.º

Competências do Conselho de Administração

Compete ao Conselho de Administração assegurar a gestão do Fundo Financeiro Imobiliário e, designadamente:

- a) Autorizar o pagamento das compensações, nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis;**
- b) Autorizar os pagamentos referentes à aquisição, desenvolvimento e implementação de projectos de habitação social nos termos do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis;**

- c) Autorizar os pagamentos das indemnizações decorrentes da aplicação da Lei das Expropriações;**
- d) Autorizar os pagamentos referentes às operações de realojamento decorrentes da aplicação da Lei das Expropriações;**
- e) Autorizar a realização das demais despesas, incluindo encargos de funcionamento;**
- f) Praticar os actos de gestão patrimonial necessários à realização das finalidades do Fundo Financeiro Imobiliário;**
- g) Diligenciar pela cobrança dos reembolsos das compensações pagas pelo Fundo e pela arrecadação das demais receitas próprias;**
- h) Executar as hipotecas constituídas ao abrigo do regime especial para a definição da titularidade de bens imóveis, nos termos previstos na legislação aplicável;**
- i) Deliberar sobre a aplicação das disponibilidades do Fundo em instrumentos financeiros;**
- j) Submeter à aprovação do Ministro da Justiça a proposta de programação financeira do Fundo acompanhada do respectivo plano de actividades, até 30 dias antes do prazo fixado anualmente pelo Ministro das Finanças para apresentação das propostas de orçamento;**
- k) Aprovar e apresentar aos Ministros da Justiça e das Finanças os relatórios trimestrais de gestão sobre o desempenho e as actividades do Fundo;**
- l) Aprovar e apresentar anualmente aos Ministros da Justiça e das Finanças o relatório de gestão e contas do Fundo.**

Explicação do artigo:

Importa clarificar que os pagamentos feitos pelo fundo têm por base as determinações orçamentais feitas para as suas diferentes finalidades. Assim, o próprio Orçamento de Estado, ao fazer a dotação para o fundo, estabelece prioridades nas necessidades de pagamentos, ao determinar os valores que irá alocar para cada finalidade do fundo. Por outro lado é ainda importante esclarecer que as autorizações de pagamento referidas no artigo são apenas ordens de pagamento, não tendo o Fundo qualquer poder decisório quanto à atribuição ou não de compensações, bem como do seu valor.

Artigo 10.º

Competências do Presidente

Compete ao Presidente do Conselho de Administração, designadamente:

- a) Convocar e presidir às reuniões do Conselho de Administração;**
- b) Representar o Fundo nas relações institucionais que se mostrem necessárias à prossecução das suas finalidades;**
- c) Solicitar aos órgãos e serviços do Ministério da Justiça e a outros organismos do Estado a colaboração necessária para a prossecução das suas competências;**
- d) Representar o Fundo em juízo, sem prejuízo da possibilidade de delegação em um dos membros da Comissão.**

Artigo 11.º

Funcionamento do Conselho de Administração

- 1. O Conselho de Administração reúne, ordinariamente, com a periodicidade que venha a ser aprovada por regulamento do Conselho de Administração e, extraordinariamente, sempre que convocada pelo seu presidente ou mediante proposta de um dos seus membros.**
- 2. O Conselho de Administração delibera por maioria dos membros presentes, tendo o presidente voto de qualidade.**
- 3. Nas faltas, ausências ou impedimentos do presidente, este designa o seu substituto de entre os restantes membros do Conselho de Administração.**
- 4. As deliberações previstas nas alíneas *i)* a *l)* do artigo 9.º exigem a presença de todos os membros do Conselho de Administração.**
- 5. As deliberações da Comissão são fundamentadas e lavradas em acta.**

Artigo 12.º

Regime de pessoal

- 1. Os membros do Conselho de Administração do Fundo são designados de entre funcionários da Administração Pública, em regime de comissão de serviço, sendo para todos os efeitos legais equiparados ao cargo de director-geral, no caso do presidente, e director-nacional, no caso dos restantes membros.**

2. Os membros do Conselho de Administração podem também ser designados fora da Administração Pública, em regime de contrato de prestação de serviços.

3. O pessoal do Secretariado técnico é designado de entre funcionários da Administração Pública, em qualquer dos regimes previstos no Estatuto da Função Pública, ou mediante a celebração de contrato de prestação de serviços.

Artigo 13.º

Realização de despesa

1. O Conselho de Administração decide sobre os pedidos de pagamento de compensações, indemnizações e outros decorrentes da lei, no prazo máximo de trinta dias corridos a contar da data da sua apresentação.

2. O Fundo tem uma conta oficial, junto de uma instituição bancária em território nacional, na qual são creditadas todas as receitas e debitadas todas as despesas do Fundo, sendo as despesas efectuadas de acordo com as ordens de pagamento aprovadas pela Conselho de Administração.

3. A abertura da conta referida no número anterior está sujeita a autorização prévia do Ministro das Finanças.

4. A execução de despesa e a efectivação de pagamentos pelo Fundo, só pode ocorrer após autorização do Ministro das Finanças para a realização de despesa no respectivo ano económico, nos termos previstos na Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro.

5. Sempre que as despesas a realizar excedam as verbas iniciais previstas para cada uma das finalidades ou haja necessidade de transferir verbas de uma para outra das finalidades a que se refere o artigo 2.º da presente lei, é necessária autorização prévia conjunta dos Ministros da Justiça e das Finanças.

Explicação do artigo:

Importa clarificar que a decisão do pagamento de compensações ou indemnizações referida no n.º 1 é feita com base nas disponibilidades financeiras e prioridades estabelecidas para o fundo e não qualquer análise do direito ou valor a recebê-las.

A criação de uma conta bancária própria, tal como previsto no n.º 2, e o processamento directo dos pagamentos através dessa mesma conta, não passando

pelo processo normal de pagamentos centralizado no Ministério das Finanças, contribuir para o não atraso nos pagamentos.

Por outro lado, um dos argumentos para a criação de um fundo autónomo é justamente o de garantir o financiamento suficiente para assegurar as correspondentes finalidades, de forma contínua e sem interrupções. Por isso mesmo, no nº 5 é limitada a possibilidade de efectuar transferências/alterações orçamentais para outras finalidades/necessidades públicas, ao contrário do que acontece com os orçamentos (não privativos) afectos à generalidade dos Serviços Públicos apenas com autonomia administrativa.

Artigo 14.º

Regime de aprovisionamento

A aquisição de bens e serviços pelo Fundo Financeiro Imobiliário está sujeito ao regime de aprovisionamento aplicável aos órgãos e serviços do Estado.

Artigo 15.º

Instrumentos financeiros

- 1. O Fundo é gerido de forma prudente em conformidade com os princípios de boa governação, estando excluído qualquer propósito de maximização de capitalização.**
- 2. As disponibilidades do Fundo podem ser aplicadas em instrumentos financeiros sem risco e que assegurem liquidez, de acordo com as necessidades de tesouraria e programação financeira do Fundo.**

Artigo 16.º

Fiscalização e controlo

- 1. O controlo e fiscalização da gestão do Fundo Financeiro Imobiliário são exercidos nos termos previstos na Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro, sobre Orçamento e Gestão Financeira.**
- 2. O Conselho de Administração é responsável pela manutenção das contas e registos do Fundo, nos termos das Normas Internacionais de Contabilidade em vigor, de forma a reflectir a todo o momento os recursos, operações e condição económico-financeira do Fundo.**

3. As contas anuais do Fundo são auditadas e objecto de certificação legal por consultora independente, contratada para o efeito.

Explicação do artigo:

Com o nº 3 pretendeu-se criar mais um mecanismo de verificação das contas do fundo, de forma a garantir a sua transparência e efectividade. Assim, para além dos mecanismos de controlo previstos na lei e referidos no nº 1 e 2, no nº 3 cria-se ainda a obrigação de anualmente se realizar uma auditoria independente às contas do fundo.

Artigo 17.º

Responsabilidade

Os membros do Conselho de Administração respondem financeira, civil e criminalmente pelos actos e omissões que pratiquem no exercício das suas funções, nos termos da legislação aplicável, excepto se não tiverem participado na decisão ou acto.

Artigo 18.º

Disposição transitória

O Ministério da Justiça assegura, transitoriamente, apoio técnico, administrativo e logístico ao Conselho de Administração do Fundo, até que esteja em funcionamento o Secretariado técnico.

Artigo 19.º

Direito subsidiário

Em tudo o que não se encontrar regulado na presente lei aplicam-se, por esta ordem, as disposições referentes aos fundos autónomos, fundos especiais, e regime geral aplicável aos órgãos e serviços do Estado, desde que compatível com a natureza do Fundo, constantes da Lei n.º 13/2009, de 21 de Outubro.

Artigo 20.º

Início de vigência

A presente lei entra em vigor no dia em que entrar em vigor a Lei do Orçamento Geral do Estado que aprovar a primeira dotação do Fundo.