



REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE TIMOR-LESTE
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

**Alterações à primeira versão do Anteprojecto de Regime Especial para
a Definição da Titularidade de Bens Imóveis
(Lei de Terras)**

A primeira fase de Consulta Pública sobre o Anteprojecto de Lei de Terras teve início no dia 12 de Junho, com o lançamento oficial da Primeira Versão em Dili, e terminou no dia 14 de Setembro de 2009, com o debate público sobre o anteprojecto também no Distrito de Dili. O Ministério da Justiça organizou debates públicos nas capitais de cada um dos 13 distritos. Nos eventos de Consulta Pública, S.E. a Ministra da Justiça pôde responder pessoalmente a uma média de quarenta perguntas feitas pelos participantes sobre temas variados.

Em cada evento, os participantes puderam contar com cópias do anteprojecto em Tétum e Português, além de materiais de apoio com explicações simplificadas sobre os principais temas tratados no anteprojecto. As sessões de perguntas e respostas foram sempre precedidas de uma apresentação por parte dos técnicos do Ministério da Justiça com o objectivo de transmitir as informações-chave sobre o conteúdo do anteprojecto de forma simples e compreensível.

Durante este período, além das discussões distritais, técnicos do Ministério da Justiça e seus parceiros participaram de 12 eventos, discussões e workshops sobre o anteprojecto. Até a data, a Direcção Nacional de Assessoria Jurídica e Legislação recebeu propostas escritas dos distritos Lautem, Bobonaro, Baucau e Dili. Um relatório completo sobre a consulta pública será apresentado em Novembro.

Para a segunda fase de Consulta Pública, o Ministério da Justiça entendeu por bem publicar uma segunda versão do anteprojecto de Lei de Terras, já com alterações inspiradas pelas discussões, sugestões e preocupações levantadas durante a primeira fase de consulta. O objectivo é dar ao público a oportunidade de comentar não apenas sobre as idéias trazidas pelo anteprojecto original mas também sobre as propostas de alteração que pretendem responder às preocupações surgidas até o momento.

Algumas alterações feitas ao texto original não estão expostas neste documento. Trata-se de pequenas alterações de redacção feitas por razões de coerência terminológica ou compatibilidade com o Código Civil.

A seguir apresentam-se as principais alterações propostas na segunda versão do anteprojecto de Lei de Terras, acompanhadas de uma breve explicação sobre as razões e motivos que levaram à nova redacção.

Artigo 3.º
(Direitos anteriores)

1. *Para efeitos do presente diploma, denominam-se direitos anteriores:*
 - a) *Os direitos costumeiros sobre bens imóveis, informais e decorrentes da posse duradoura, que tenham as características essenciais do direito de propriedade;*
 - b) *Os direitos sobre bens imóveis concedidos pelas administrações portuguesa e indonésia no território de Timor-Leste, nomeadamente o de propriedade perfeita, aforamento, hak milik, hak guna bangunan e hak guna usaha.*
2. *Propriedade perfeita, hak milik e o direito costumeiro de propriedade são direitos anteriores com características de direito de propriedade.*
3. *Aforamento, hak guna bangunan e hak guna usaha são direitos anteriores cujo exercício depende da posse.*
4. *Para efeitos do presente diploma, são denominados direitos anteriores primários os de propriedade perfeita, hak milik e o direito costumeiro de propriedade, e secundários os de aforamento, hak guna bangunan e hak guna usaha.*
5. *Nos casos em que o título designa um fim específico para a concessão do direito anterior secundário, cabe compensação ao declarante titular apenas nos casos em que, no momento do esbulho, dava-se ao bem imóvel a finalidade original designada no título.*

Durante a primeira fase da consulta pública, foram levantadas muitas questões em relação à ausência de menção, no artigo 3º, de direitos de propriedade informais. Apesar de a primeira versão do anteprojecto reconhecer os direitos informais por meio da figura da “posse incontestada”, tais direitos não constavam do rol descrito no artigo 3º, o que dava a impressão de que tais direitos não eram reconhecidos.

Alterou-se o artigo 3º para incluir a alínea ‘a’: (...) 1. *Para efeitos do presente diploma, denominam-se direitos anteriores: a) Os direitos costumeiros sobre bens imóveis, informais e decorrentes da posse duradoura, que tenham as características essenciais do direito de propriedade (...)*

Outra preocupação muito comum na Consulta Pública, tanto nos distritos quanto em Dili, está relacionada ao receio de que antigos detentores de direitos anteriores concedidos sobre terrenos de grande extensão pudessem beneficiar-se da lei, passando a ser proprietários de latifúndios ou receber compensações vultosas.

O número 5 do artigo 3º foi acrescido para evitar que titulares de direitos anteriores secundários que tenham abandonado os empreendimentos para os quais o direito fora conferido – ou que nunca os tenham iniciado – possam receber compensação. Dá-se como exemplo o caso de um Hak Guna Bangunan concedido a residente de Dili sobre terreno localizado nos distritos, sobre o qual nunca foi feita construção. Ou um aforamento concedido para actividade pecuária que permaneceu vazio ou foi loteado e repassado a terceiros para construções de fim residencial ou comercial.

Outros mecanismos previstos no anteprojecto limitam a criação de latifúndios. O mais importante é a vinculação da posse ao direito anterior secundário. Estes só são reconhecidos na medida em que o titular esteja na posse actual do bem imóvel. Além disso, o artigo 88º estabelece o princípio da tributação progressiva, cujo objectivo é o de penalizar a concentração de propriedades nas mãos de poucos, e criar um ambiente propício à uma melhor distribuição da terra.

Artigo 7.º

(Bens imóveis situados em áreas do domínio público do Estado)

1. *Se o bem imóvel objecto de declaração de titularidade está localizado em área do domínio público do Estado, não é atribuído o direito de propriedade ao declarante.*
2. *É protegida a posse de bens imóveis em áreas do domínio público do Estado, nos termos do Código Civil.*
3. *Sem prejuízo do disposto no Código Civil, são de domínio público do Estado as áreas assim classificadas por lei, designadamente:*
 - a) *A orla costeira e o leito das águas interiores;*
 - b) *Os terrenos ocupados pelas vias públicas, nomeadamente ruas, estradas, pontes e viadutos e respectivas zonas de exclusão.*
4. *As áreas de domínio público do Estado são definidas por decreto-lei e identificadas no Cadastro Nacional de Propriedades.*
5. *O uso dos bens imóveis situados em áreas do domínio público do Estado é regulamentado por decreto-lei.*

Houve preocupações, durante a consulta pública, sobre a ausência de maior especificidade na definição de bens imóveis do domínio público do Estado dada pelo artigo 7.º. Perguntava-se frequentemente “a quantos metros do mar” ficava o limite do domínio público. De facto, a falta de um limite põe os residentes de áreas próximas à costa em uma situação de insegurança jurídica, pois não sabem se os terrenos sobre os quais está construída a sua casa faz ou não parte do domínio público do Estado. Por outro lado, tendo em vista a variação da geografia e da ocupação humana em cada trecho ao longo da costa, a definição destes limites físicos não pode ser feita de maneira genérica para todo o território. O objectivo deste artigo é de garantir o domínio público sobre certos bens de uso comum e permitir que o

Governo, por meio de decreto-lei, possa estabelecer limites físicos do domínio público que sejam compatíveis com sua política de uso do solo – a qual ainda não está definida.

Reconhece-se no entanto a necessidade de dar segurança àqueles cujas construções possam ser consideradas como estando dentro do domínio público estatal. Com este propósito, incluiu-se o número 2 no artigo 7º, reiterando a protecção dada pelo Código Civil à posse.

A alínea ‘c’, que estabelecia o domínio público do Estado de “terrenos ocupados por instalações e condutores aéreos, superficiais, subterrâneos e submarinos de electricidade, de telecomunicações, petróleo, gás e água” foi excluída, pois dá-se melhor solução ao assunto por meio do regime de servidões.

Artigo 8.º
(Bens imóveis do domínio privado do Estado)

1. *Reconhece-se ao Estado o direito de propriedade dos bens imóveis na sua posse actual, em detrimento dos demais declarantes, com excepção dos bens de titularidade indeterminada sob administração do Estado.*
2. *A titularidade do Estado sobre bens imóveis em sua posse prevalece sobre quaisquer direitos anteriores, sem prejuízo do direito a compensação nos termos desta lei.*
3. *Os bens imóveis cujo titular não possa ser identificado no processo de reconhecimento e atribuição de primeiros títulos consideram-se de titularidade do Estado.*

O número 2 do artigo 8º foi inserido para tornar mais clara a solução dada aos casos em que há um declarante de titularidade sobre bem imóvel na posse actual do Estado – é reconhecida a titularidade estatal, e o declarante particular pode obter compensação. O número 3 adapta a regra do Código Civil (“(...)As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do patromónio do Estado(...)”) para o regime de reconhecimento e atribuição de primeiros títulos.

Artigo 10.º
(Pessoas colectivas)

1. *A pessoa colectiva nacional constituída exclusivamente por cidadãos nacionais pode ser titular do direito de propriedade de bens imóveis.*
2. *As demais pessoas colectivas podem obter o direito de superfície ou outros direitos sobre bens imóveis.*
3. *O direito de superfície constituído pelo Estado em favor de entidades religiosas é gratuito e é válido enquanto durar a posse.*
4. *Revertem ao Estado os bens imóveis cujos titulares de direito anterior são pessoas colectivas extintas, excepto se ocorrer usucapião especial.*

Durante a consulta pública, foram levantadas objecções a este artigo, pois entendeu-se que poderia dar margem à aquisição da propriedade da terra por estrangeiros, ferindo a Constituição. Este artigo foi

alterado no sentido de permitir que as pessoas colectivas constituídas exclusivamente por cidadãos nacionais possa ser titular de bens imóveis. Isto evita que estrangeiros possam constituir empresas em solo nacional para, através delas, obterem a propriedade de bens imóveis.

Devido à restrição imposta pelo artigo 54, número 4, da Constituição, pessoas colectivas proprietárias de terrenos não poderão ser vendidas, no todo ou em parte, a estrangeiros. Se desejarem concretizar venda a estrangeiro, deverão antes desfazer-se de seu património imobiliário.

Esta alteração permitirá que companhias 100% controladas por Timorenses possa utilizar a terra para a capitalização de empreendimentos, além de permitir que cooperativas e associações sem fins lucrativos obtenham a propriedade de terrenos, em consonância com o decreto-lei que estabelece o regime jurídico das pessoas colectivas sem fins lucrativos, em vigor desde 2005. A nova redacção permite também que associações formadas por comunidades possam explorar economicamente terrenos comunitários e beneficiar-se de empreendimentos fomentados por investidores externos à comunidade.

Às demais pessoas colectivas (nacionais controladas por estrangeiros e estrangeiras) são facultados todos os outros direitos previstos pelo Código Civil, entre os quais destaca-se o direito de superfície, que dá ampla segurança jurídica aos seus titulares. A concessão do direito de superfície pelo Estado à entidades religiosas fica restrita à extensão e à duração da posse. Terrenos concedidos à entidades religiosas por direito de superfície podem ser revogados se permanecerem inutilizados.

Artigo 11.º
(Estrangeiros)

1. *Os bens imóveis de declarantes estrangeiros titulares de direito anterior reverterem ao Estado, excepto se ocorrer usucapião especial por cidadãos nacionais.*
2. *Os declarantes estrangeiros titulares de direito anterior que mantenham a posse actual de bem imóvel revertido ao domínio privado estatal têm direito a manter a posse do imóvel por arrendamento especial concedido pelo Estado.*

Artigo 12 –Excluído

Esta alteração estabelece que o Estado permitirá ao estrangeiro na posse actual do imóvel de sua titularidade que nele permaneça e regularize a sua posse por meio de um arrendamento especial. O artigo 12 foi substituído pelo artigo 14:

Artigo 14.º
(Protecção à posse)

Até que os primeiros direitos de propriedade sejam reconhecidos ou atribuídos no âmbito do regime especial estabelecido por esta lei, o detentor da posse actual e pacífica goza de plena protecção legal nos termos do Código Civil.

A intenção desta nova redacção é dar segurança jurídica aos possuidores dos bens imóveis que ainda não passaram pelo processo de reconhecimento e atribuição de primeiros títulos.

Artigo 19.º
(Interrupção da posse)

1. *Há esbulho sempre que alguém for privado indevidamente do exercício da retenção ou fruição do bem imóvel possuído, ou da possibilidade de o continuar.*
 2. *Considera-se na posse actual e pacífica o declarante nacional titular de direito anterior que tenha sido esbulhado após 31 de dezembro de 1998 e que tenha sido impedido de recuperar a posse.*
 3. *Para efeitos de usucapião especial, considera-se na posse actual e contínua quem tenha sido esbulhado após 26 de Abril de 2006 e que tenha sido impedido de recuperar a posse.*
-

Durante a consulta pública, sobretudo em Dili, foi expressa preocupação em relação a situação dos deslocados. Uma vez que a usucapião especial só se opera quando há posse actual, levantou-se a questão daqueles que teriam direito à titularidade se não houvessem sido desapossados na Crise de 2006. O número 3 do artigo 19º cria uma presunção jurídica de posse actual quando o declarante houver sido desapossado (“esbulhado”) em ou após 26 de abril de 2006, data que marca o início da Crise.

O número 2 deste artigo permite aos cidadãos nacionais que foram desapossados em 1999 gozarem da mesma presunção de posse actual.

Assim, se Nicolau teve a sua propriedade ocupada arbitrariamente em 1999 e nunca conseguiu recuperar a posse, Nicolau será considerado o possuidor actual e terá direito à titularidade.

Se Afonso ocupou uma propriedade que encontrou vazia em 1995 e foi desapossado em maio de 2006, Afonso será considerado o possuidor actual e terá direito à titularidade.

Se Filomena era proprietária desde 1972 e teve a sua propriedade ocupada em 1999, mas recuperou-a em 2003, sendo novamente desapossada em maio de 2006 e até hoje não recuperou a posse, Filomena será considerada a possuidora actual e terá direito à titularidade

Se Josefina era proprietária, foi desapossada em 1999 mas conseguiu recuperar a posse em julho de 2006, Josefina terá direito à titularidade.

Artigo 24.º
(Noção)

1. *São consideradas terras comunitárias as áreas onde uma comunidade local organiza o uso da terra e de outros recursos naturais por meio de normas de natureza social e cultural.*

2. *Os direitos costumeiros existentes de posse da terra e de uso dos recursos naturais são protegidos, desde que não contrariem a Constituição e as leis.*
 3. *A caracterização de uma área como terra comunitária não afecta a titularidade dos bens imóveis nela localizados e os direitos dos respectivos titulares.*
 4. *O Cadastro Nacional de Propriedades identifica as áreas consideradas como terras comunitárias.*
-

Durante a consulta pública, tanto nos eventos oficiais quanto em discussões informais com representantes da sociedade civil, foram levantadas preocupações em relação ao Capítulo V do anteprojecto, que versa sobre as terras comunitárias.

A segunda versão do anteprojecto traz alterações que procuram esclarecer o enquadramento jurídico dado às terras comunitárias e garantir os direitos costumeiros existentes.

O conceito de terras comunitárias proposto pelo anteprojecto assemelha-se à noção de “zona protegida”. A caracterização de certa área como “terra comunitária” não altera a titularidade dos bens imóveis situados dentro desta área. Por exemplo, se há uma escola pública dentro da área considerada como terra comunitária, a escola continua a ser de titularidade do Estado. Da mesma forma, se há um terreno que pertence e sempre pertenceu ao Sr. Hipólito situado dentro da área caracterizada como terra comunitária, o terreno continua a pertencer ao Sr. Hipólito. É esta noção que o número 3, acrescido na nova redacção, procura esclarecer.

Na segunda versão também acrescentou-se o número 2 ao artigo 24º, para garantir expressamente a o reconhecimento dos direitos costumeiros existentes nas áreas consideradas como terras comunitárias, desde que estes estejam de acordo com as leis e a Constituição.

A nova redacção do artigo 25º também permite que comunidades formem cooperativas ou associações para reivindicarem a titularidade de terrenos comunitários. Haverá portanto, dentro das áreas consideradas como terras comunitárias, terrenos particulares, terrenos do Estado e terrenos comunitários. Os bens imóveis pertencentes a associações ou cooperativas comunitárias situados dentro de áreas consideradas como terras comunitárias não podem ser vendidos (número 3).

Artigo 25.º
(Comunidade local)

1. *Denomina-se comunidade local o agrupamento de famílias e indivíduos vivendo numa circunscrição territorial de nível de Suco ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas onde haja recursos naturais de uso partilhado.*
2. *A comunidade local pode constituir cooperativas ou outras formas de associação permitidas por lei com o objectivo de gerir e explorar economicamente terrenos comunitários, sobre os quais podem obter direito de propriedade.*

3. *Os bens imóveis de titularidade das entidades colectivas mencionadas no número anterior situados em terras comunitárias são insusceptíveis de alienação.*
-

Nas discussões ocorridas na primeira fase de consulta pública, restou clara a necessidade de haver um maior debate sobre o tema das terras comunitárias. A segunda versão do anteprojecto permite que, por decreto-lei, o Governo possa aprofundar o enquadramento jurídico do assunto (artigo 27º, número 3). Na nova versão do artigo 27º, dá-se mais clareza à noção de que terrenos do Estado situados em áreas consideradas como terras comunitárias só podem ser arrendados ou concedidos a terceiros após consulta à comunidade (número 2).

Artigo 27.º
(Protecção)

1. *Cabe ao Estado proteger as terras comunitárias impedindo as apropriações indevidas, o uso indiscriminado e não-sustentável dos recursos naturais e a especulação imobiliária.*
 2. *Os terrenos do Estado em terras comunitárias só podem ser arrendados ou concedidos a terceiros após consulta à comunidade local.*
 3. *O regime jurídico das terras comunitárias é regulamentado por decreto-lei.*
-

Artigo 28.º
(Titular de direito anterior primário)

1. *Reconhece-se o direito de propriedade ao declarante identificado como o titular de direito costumeiro de propriedade.*
 2. *Reconhece-se o direito de propriedade ao declarante nacional titular de propriedade perfeita ou hak milik, em detrimento do declarante possuidor, ainda que este cumpra os requisitos da usucapião especial.*
 3. *Os bens imóveis objecto de propriedade perfeita ou hak milik ficam sujeitos à usucapião ordinária nos termos do Código Civil.*
 4. *As declarações de titularidade baseadas em títulos de propriedade perfeita e hak milik ficam sujeitas ao processo de levantamento cadastral para a verificação da existência dos direitos subjacentes ao título.*
-

Com a introdução da figura do direito costumeiro de propriedade, fez-se necessário alterar o artigo 28º para incluir a menção expressa no número 1, que reconhece tal direito como direito de propriedade. Como se verá no artigo 33 º, a usucapião especial prevalece sobre este direito anterior.

Os direitos anteriores de propriedade perfeita e hak milik continuam a prevalecer sobre a usucapião especial. Mas foi introduzido neste artigo o número 3, ressaltando que bens imóveis objecto destes direitos ficam sujeitos à usucapião ordinária disposta no Código Civil, que estabelece prazos que variam

de cinco a vinte anos de acordo com o tipo de posse e outros requisitos. O número 4 foi introduzido para esclarecer que os títulos de propriedade perfeita e hak milik não são convalidados de ofício, mas sim devem passar pelo processo de levantamento cadastral estabelecido na lei.

Artigo 62.º
(Prazo)

O declarante em caso disputado ou Estado podem, em 30 dias contados da comunicação da decisão administrativa, interpor recurso à Comissão Cadastral.

Pediu-se, durante a consulta pública, que o prazo para recurso administrativo contra a decisão que define a titularidade nos casos disputados fosse estendido de 15 para 30 dias. Este pedido foi acatado na nova redacção.

Discussões com representantes da sociedade civil e organizações internacionais revelaram a preocupação com o facto de que um órgão do Poder Executivo (a Comissão Cadastral) decidiria os casos disputados em sede de recurso. Foram alterados portanto os artigos 71.º, 72.º e 73.º no intuito de fazer da Comissão Cadastral uma segunda instância administrativa ordinária e relegar ao Judiciário o controle independente e a palavra final sobre os casos disputados. A Comissão Cadastral passa a ser uma estrutura interna do Ministério da Justiça, como segunda instância administrativa, apoiada no exercício de suas funções por um Secretariado Técnico, e sujeita ao controle jurisdicional independente. O Ministério da Justiça, através da Defensoria Pública e de parcerias com entidades da sociedade civil, reforçará os serviços de assistência judiciária para facilitar o acesso à Justiça por parte dos declarantes que queiram recorrer aos Tribunais.

Artigo 71.º
(Criação)

É criada a Comissão Cadastral, na dependência do Ministério da Justiça, para a apreciação dos recursos interpostos contra as decisões administrativas nos termos deste capítulo.

Artigo 72.º
(Composição)

1. *A Comissão Cadastral é constituída por:*
 - a) *dois juristas de reconhecida integridade moral e ética, designados pelo Primeiro Ministro, sob proposta da Ministra da Justiça;*
 - b) *um técnico em terras e propriedades de reconhecida integridade moral e ética, designado pelo Director da Direcção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais.*

2. *Cada uma das autoridades mencionadas no número anterior designa ainda um membro suplente, que substitui o membro efectivo nas suas ausências ou impedimentos.*
3. *A Ministra da Justiça nomeia um presidente entre os membros da Comissão.*
4. *No cumprimento de suas funções, a Comissão Cadastral tem apoio de um Secretariado Técnico.*

Artigo 73.º
(Funcionamento)

1. *A Comissão Cadastral rege-se pela presente lei, pelo decreto-lei que a regulamenta e pelo regimento interno aprovado pelos seus membros, no âmbito das suas funções e das suas competências.*
 2. *As deliberações são tomadas por maioria dos votos dos membros presentes e homologadas pela Ministra da Justiça.*
 3. *O funcionamento da Comissão Cadastral é regulamentado por decreto-lei.*
-

A consulta pública revelou que a redacção do artigo 87º era de difícil compreensão, embora o seu conteúdo, quando explicado, tenha sido bem aceite. A nova redacção busca dar mais clareza à solução proposta pelo anteprojecto para os casos de bens imóveis abandonados por estrangeiros.

O bem imóvel antes pertencente a estrangeiro, que não está mais na posse do mesmo, reverte ao Estado. Se houver um cidadão Timorense a habitá-lo, poderá adquiri-lo ao Estado através de procedimento a ser regulamentado (número 1). Enquanto tal procedimento de aquisição não for regulamentado, o ocupante e seus familiares poderão continuar a habitar o imóvel (número 4). O número 2 remete à presunção estabelecida pelo artigo 19, segundo a qual quem foi desapossado em 2006 (deslocados) é considerado na posse actual, tendo portanto preferência na aquisição do imóvel e direito a recuperar a posse.

O número 3 se refere aos casos em que o ocupante de imóvel antes pertencente a estrangeiro tenha regularizado a sua situação através da celebração de contrato de arrendamento com o Estado. Nestes casos, se o ocupante desejar adquirir o bem, os valores pagos como renda serão deduzidos do preço do imóvel.

Artigo 87.º
(Posse de bem imóvel de estrangeiro)

1. *O bem imóvel de estrangeiro, revertido ao Estado, ocupado pacificamente por cidadão nacional, nos termos dos artigos 12.º, 13.º e 18.º, pode ser adquirido por este através de procedimento a ser regulamentado por decreto-lei.*
2. *Aplica-se ao disposto neste artigo a presunção de posse actual disposta no número 3 do artigo 19.º desta lei.*
3. *Na aquisição do bem imóvel, é deduzido do preço o valor das rendas pagas ao Estado pelo ocupante no âmbito de contrato de arrendamento.*

4. *Até a entrada em vigor do decreto-lei que regula o procedimento de aquisição referido neste artigo, faculta-se ao ocupante residencial de bem imóvel revertido ao Estado o direito de habitação, renovado tacitamente aos seus herdeiros e legatários.*
5. *O uso não residencial do bem imóvel revertido ao Estado deve ser regularizado por meio de contrato de arrendamento.*