



PROGRAMA DE MONITORIZAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL

JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME

RELATÓRIO SOBRE O DIREITO FUNDIÁRIO

Díli, Timor-Leste
27 de Setembro 2005

O Programa de Monitorização do Sistema Judicial (JSMP) foi constituído em Díli, em Timor-Leste, no início do ano de 2001. O JSMP pretende contribuir para a avaliação em curso e implementação do sistema judicial em Timor-Leste, através da monitorização dos tribunais, da análise das leis e apresentação de relatórios temáticos sobre o desenvolvimento do sistema judicial. Para mais informações ver o www.jsmp.minihub.org.

O JSMP gostaria de agradecer o apoio das suas doadoras para a realização deste relatório: USAID, a Fundação da Ásia e a *Development Cooperation Ireland*.

*Programa de Monitorização do Sistema Judicial
Rua Setubal, Kolmera, Díli – Timor Leste
Endereço Postal: PO Box 275, Díli, Timor Leste
Telf./Fax: (670) 3323 883
Endereço Electrónico: info@jsmp.minihub.org*

ÍNDICE

1.	SUMÁRIO EXECUTIVO.....	4
2.	INTRODUÇÃO	5
3.	ANTECEDENTES.....	6
4.	A LEI APLICÁVEL EM TIMOR-LESTE.....	8
4.1	LEI Nº. 1/2003, REGIME JURÍDICO PARA BENS IMÓVEIS: PROPRIEDADE	8
4.2	LEIS DE TERRAS SUPLEMENTARES	10
4.3	LEIS SUBSIDIÁRIAS	10
4.3.1	Regulamentos da UNTAET	10
4.3.2	A Lei Indonésia	11
5.	O PAPEL DO DNTP E LLP.....	11
5.1	A RESOLUÇÃO DE DISPUTAS DE TERRAS E PROPRIEDADES ATRAVÉS DA MEDIAÇÃO.....	12
6.	NÚMERO DE PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DISTRITAIS DESDE 2000.....	12
7.	EXEMPLOS DE PROCESSOS ANTES DOS TRIBUNAIS DISTRITAIS	13
7.1	PROCESSO ROSÁRIO DO MÁRTIRES	14
7.2	PROCESSO POUSADA BAUCAU	15
7.3	PROCESSO CARRASCALÃO	16
8.	CONCLUSÃO.....	17

1. SUMÁRIO EXECUTIVO

O objectivo deste relatório é proporcionar uma ideia geral sobre o estado actual da legislação de terras em Timor-Leste e iniciativas que estão a ser tomadas para o desenvolvimento de um regime de propriedade abrangente. Uma análise exaustiva e prescritiva de todos os instrumentos legais actuais e propostos, relacionados com a propriedade em Timor-Leste está fora do âmbito deste relatório. Em vez disso, espera-se que o relatório seja um meio acessível de explicação daquele que no presente é um elemento complexo, pouco compreendido e extremamente importante para o desenvolvimento de Timor-Leste enquanto democracia. Deste modo, tentaremos identificar e analisar as disposições importantes dos vários instrumentos legais (tanto projectados como promulgados) no campo do direito fundiário. Este relatório analisará também alguns dos poucos processos que foram decididos pelos tribunais, de modo a proporcionar uma perspectiva da actual aplicação da legislação de terras por parte dos tribunais em Timor-Leste, bem como algumas das questões urgentes que daí resultam.

Como parte das actividades do JSMP de monitorização do sistema judicial em Timor-Leste, o JSMP monitorizou e analisou processos do direito civil nos tribunais distritais. Conforme indicado no relatório do JSMP “Fluxo dos Processos e Gestão: Uma Análise Estatística, entre 2003 e 2004”, em 2003¹ os processos do direito fundiário constituíram cerca de 16% do total de processos civis no Tribunal Distrital e no Tribunal de Recurso. O JSMP reconhece que somente uma pequena percentagem de disputas de terras se encontram de momento no âmbito do sistema judicial, no entanto, esta situação é mais o reflexo de problemas sistémicos com os quais se depara actualmente o sistema judicial, do que indicadora de esta matéria não ser presentemente importante para a população de Timor-Leste. Na opinião do JSMP isso é claro.

O objectivo original deste relatório era monitorizar o progresso de um processo seleccionado do direito fundiário para conclusão no Tribunal Distrital de Díli em 2004. Este objectivo original não foi no entanto possível, devido à suspensão virtual das audiências da maioria das questões civis, incluindo processos do direito fundiário, durante o ano de 2004.² Por conseguinte, o JSMP seleccionou para análise três disputas de terras que começaram nos tribunais distritais, uma das quais ficou finalmente resolvida e as outras duas foram proteladas por períodos significativos. Para os processos cuja decisão final não tenha sido proferida, este relatório não tem por objectivo determinar a visão do JSMP daquele que deveria ser o resultado legal apropriado do processo, mas apenas discuti-lo como exemplo dos tipos de questões que estão a ser levadas a tribunal.

¹ Todos os relatórios do JSMP estão disponíveis em www.jsmp.minihub.org. O JSMP não pôde aceder aos ficheiros do tribunal relativamente a processos civis de 2004 uma vez que todos os ficheiros, mesmo os que estavam activos, se encontravam no Tribunal de Recurso.

² Ver o *Relatório do JSMP*, ‘Overview of the Courts 2004’, 17 de Dezembro de 2004 e a *Actualização de Justiça do JSMP* 13/2004, ‘Dili District Court Delivers Two Decisions On Cases Of Domestic Violence’, 15 a 19 de Novembro de 2004.

Antes da análise dos três processos ilustrativos da legislação de terras, este relatório fornecerá uma breve base histórica importante para a compreensão das questões relacionadas com o direito fundiário em Timor-Leste. O relatório proporcionará depois uma ideia geral sobre a actual lei aplicável relativa à propriedade em Timor-Leste e o novo regime da legislação de terras que está a ser desenvolvido e a ser considerado pelos legisladores. Este relatório analisará também o importante papel do *Directorate of Land and Property* (DNTP – Direcção Nacional de Terras e Propriedades) um departamento ligado ao Ministério da Justiça e do Programa de Legislação de Terras da USAID-ARD (“o LPP”). O JSMP não monitorizou contudo o trabalho do DNTP e não procura analisar as suas decisões. A informação respeitante ao DNTP foi obtida através de uma entrevista com o Director do DNTP. A informação respeitante ao LLP (*Land Law Program* – Programa de Legislação de terras) foi obtida através dos seus relatórios e de uma entrevista com o respectivo *Chief of Party* (supervisor) e coordenador principal de investigação de Timor-Leste.

2. INTRODUÇÃO

A terra e a propriedade são uma preocupação prioritária em Timor-Leste devido à incerteza actual relativa ao direito legal de inúmeras propriedades. O problema principal e o mais proeminente de momento é a falta de um sistema de regulamentação e registo de terras. A criação e implementação de um regime de registo de terras não foram ainda possíveis por várias razões, sendo a principal os conflitos não resolvidos envolvendo títulos de propriedade obtidos em diferentes períodos da longa história de ocupação colonial de Timor-Leste. A confusão da comunidade em relação à propriedade da terra culminou em inúmeras disputas de terras levadas aos tribunais distritais. Em suma, no que respeita à terra e à propriedade, a situação actual de Timor-Leste é extremamente complexa. Conforme referiu Daniel Fitzpatrick, “[s]e por hipótese alguém colocasse um problema de reclamação de terra que representasse “o maior desafio”, conteria muitos elementos de Timor-Leste recentemente independente”.³ Este relatório limitar-se-á portanto ao que o JSMP considera serem no momento as questões principais relativamente à legislação de terras e propriedades em Timor-Leste. Haverá também a referência a três disputas de terras recentes que foram apresentadas aos tribunais como exemplos destas questões.

Os acontecimentos sociais e políticos conducentes à complexa situação relacionada com a terra em Timor-Leste estão bem documentados.⁴ A colonização de Portugal e a ocupação pela Indonésia até 1999, tiveram como resultado a aplicação de uma multiplicidade de regimes de propriedade, apropriação e redistribuição de terra pelo governo e o movimento da população. A deslocação forçada de muitos timorenses de leste, juntamente com a destruição massiva de propriedades e registos de propriedade em 1999, exacerbou esta incerteza e o potencial para disputas em relação à propriedade. As

³ Daniel Fitzpatrick, ‘Land Claims in East Timor: A Preliminary Assessment’, (2001) *Australian Journal of Asian Law*, Vol 3(2), 135-166, at 135.

⁴ Ver duma maneira geral Fitzpatrick, ‘Land Claims in East Timor’.

sucessivas estruturas jurídicas e políticas transitórias desde 1999 também contribuíram para a complexidade da situação existente.

O *Directorate of Land and Property* do governo (*Direcção Nacional de Terras e Propriedades* (DNTP)), apoiado pelo *Land Law Program* (LLP) da USAID-ARD independente, delineou inúmeras leis de terras. Lei No.1/2003, *Regime Jurídico para Bens Imóveis: a Propriedade e Lei sobre a Administração/Arrendamento de Bens Imóveis do Estado* estão presentemente em vigor. A *Lei do Arrendamento entre Particulares* foi aprovada pelo Parlamento mas ainda não entrou em vigor. As leis sobre a *Mediação de Disputas de Terras e o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos de Terra e Título de Propriedade Preexistentes* foram apresentados ao Ministro da Justiça e ao Primeiro-ministro mas serão ainda discutidas pelo Conselho de Ministros.⁵

Existe claramente a necessidade das duas últimas leis serem prontamente consideradas pelo governo e pelo parlamento. É muito difícil para os protagonistas do tribunal e para o DNTP resolverem disputas de terras na ausência de um regime jurídico abrangente. É importante para o governo a simplificação da resolução conclusiva de disputas de terras para contribuir para a estabilidade social e para um ambiente de apoio ao investimento por parte de investidores nacionais e estrangeiros e, por conseguinte, para o crescimento económico.

3. ANTECEDENTES

Os portugueses colonizaram e governaram Timor-Leste durante mais de 400 anos, até Novembro de 1975 quando foi declarada a independência. Em Dezembro de 1975, Timor-Leste foi invadido pela Indonésia. A ocupação terminou em Agosto de 1999 quando a população de Timor-Leste escolheu a independência num referendo coordenado pela ONU. Após o anúncio do resultado do referendo, foram mortos cerca de 1.400 timorenses de leste, e outros 200.000 foram obrigados a deixar Timor-Leste pela milícia pró-independência e pelo Exército Indonésio (TNI). A Administração Transitória da ONU (UNTAET) foi estabelecida para apoiar a reconstrução de Timor-Leste em Outubro de 1999.

Durante o período colonial português de 400 anos, aplicou-se a lei portuguesa, inclusive a lei portuguesa relativa à terra. No entanto, a lei de terras consuetudinária ou tradicional continuou a coexistir em paralelo com a lei de terras portuguesa. A seguir à invasão indonésia em Dezembro de 1975, a lei indonésia substituiu a lei portuguesa em Timor-Leste (embora uma vez mais se continuasse a aplicar em muitas áreas a lei e prática consuetudinárias no que toca à utilização da terra).

Durante a ocupação indonésia, muitos edifícios do anterior governo português foram ocupados por particulares. Por outro lado, a terra que anteriormente pertencia a

⁵ Entrevista com Edwin Urresta e Rod Nixon, Programa de Legislação de Terras da USAID-ARD, 7 de Junho de 2005.

determinados particulares (que fugiram de Timor-Leste durante a invasão indonésia) foi ocupada e vendida por outros. A forma e a estrutura dos edifícios foram também alteradas pelos novos ocupantes.

Com a violência de 1999 cerca de 200.000 timorenses de Leste foram obrigados a abandonar os seus locais de residência. A maioria dos edifícios e documentos oficiais foram queimados. Quando Timor-Leste obteve a sua liberdade em 1999, muitos timorenses de leste voltaram, inclusive alguns que tinham vivido no estrangeiro durante mais de 25 anos. Esta situação levou a disputas e discussões entre os proprietários do período português e os do período indonésio.

Em suma, "existem quatro categorias de potenciais reclamantes de terra em Timor-Leste: subjacentes aos interesses tradicionais; títulos emitidos na era portuguesa e na indonésia; e ocupação depois da votação de 1999 pela independência".⁶ Os sistemas de terras e propriedades aplicados em diferentes alturas da história de Timor-Leste e que originaram esta diversidade de reclamações, em conjunto com a proliferação de transferências de propriedade ambíguas durante estes períodos, apresentam difíceis desafios ao actual governo de Timor-Leste. Foi afirmado que "[e]stes desafios estão relacionados com a resolução de reclamações de terra e a preparação de uma lei sobre a Restituição de Direitos de Terra e Título de Propriedade que incorporará os direitos de terra com origem em diferentes eras numa estrutura coesiva".⁷

Das 200 mil parcelas de terreno estimadas, menos de 25% nunca foram formalmente registadas. A maior parte era detida por proprietários tradicionais, principalmente comunidades, segundo os sistemas tradicionais de posse de terra.⁸ A maioria das parcelas registadas foi registada durante a ocupação indonésia e muito poucas o foram durante a portuguesa.⁹

Desde que foi promulgada a primeira lei de terras após a independência (lei 1/2003) foram apresentadas 10.000 reclamações de terra em Timor-Leste.¹⁰ Destas 10.000 reclamações, estima-se que aproximadamente 90% foram preenchidas por cidadãos indonésios.¹¹ Existe claramente a necessidade urgente de desenvolver e aprovar legislação que determine que tipos de direitos preexistentes de terras (ou seja, anteriores à independência) podem ser eventualmente validados e que títulos de propriedade se sobrepõem a outros, nos casos de reclamações concorrentes de propriedade.

⁶ Fitzpatrick, 'Land Claims in East Timor', at 135.

⁷ Urresta, E and R Nixon, *Research Findings, Policy Options and Recommendations for A Law on Land Rights and Title Restitution*, USAID-ARD Land Law Program, July 2004, pg. 38.

⁸ Os sistemas tradicionais de posse de terra vigoraram em Timor-Leste antes e durante a era colonial portuguesa. Os sistemas locais regulavam a distribuição, transferência e exploração da terra, e continuam a fazê-lo. Apesar da governação portuguesa e da ocupação indonésia, estes sistemas locais continuaram a ser aplicados, especialmente nas zonas rurais. Ibid, p. 10.

⁹ Ibid, pg. 1.

¹⁰ Resultantes em grande parte das deslocações durante e no fim do período de ocupação indonésia: ver Ibid.

¹¹ Ver Urresta, E and R Nixon, *Final Research Report: An Overview of LLP's Research Activities*, July 2004.

4. A LEI APLICÁVEL EM TIMOR-LESTE¹²

O artigo 54º da Constituição da RDTL reconhece direitos particulares de posse de propriedade:

- “(1) Todos os indivíduos têm o direito a propriedade privada podendo transferi-la em vida ou por morte, de acordo com a lei...
- (3) A requisição ou expropriação de propriedade para fins públicos só terá lugar mediante uma compensação justa de acordo com a lei.
- (4) Somente os cidadãos nacionais têm o direito a propriedade de terra.”

Por consequência, o governo de Timor-Leste considerou uma prioridade desenvolver (a) uma legislação de terras que concilie direitos de terra existentes em diferentes eras e regimes num único sistema coesivo de direitos de terra e (b) estabelecer directrizes para o processamento de reclamações relativas a expropriações injustas.

Foi decidido desenvolver a legislação de terras de Timor-Leste por etapas, com várias peças da legislação independentes, preparadas em série de acordo com uma abordagem gradual.

4.1 Lei Nº. 1/2003, Regime Jurídico para Bens Imóveis: Propriedade

O principal instrumento legislativo de momento em vigor é a Lei Nº. 1/2003 - *Regime Jurídico para Bens Imóveis: Propriedade*, que entrou em vigor a 10 de Março de 2003. Esta é “a lei de base, ou de tutela, subjacente ao regime jurídico de bens imóveis”¹³ e apresenta regras gerais a serem desenvolvidas através de um processo gradual e estruturado. Os objectivos desta lei são (1) estabelecer uma clara jurisdição legal para resolver questões relacionadas com terras; (2) definir termos legais relacionados com a legislação de terras; (3) determinar aquilo que constitui um bem imóvel do Estado (domínio público e domínio privado); (4) estabelecer o DNTP como pessoa jurídica com

¹² De acordo com o sistema hierárquico de leis que se aplicam presentemente em Timor-Leste, a Constituição da RDTL é a lei mais elevada em Timor-Leste. A legislação nacional aprovada pelo Parlamento Nacional desde 20 de Maio de 2002 é a próxima legislação de fonte, seguida de Decretos-Lei aprovados pelo Conselho de Ministros. Na ausência de leis nacionais que “cubram as bases” de uma determinada matéria, continuam a ser aplicados os regulamentos da UNTAET (promulgados entre 27 de Novembro de 1999 e 20 de Maio de 2002). Na ausência de leis nacionais e de regulamentos da UNTAET, continua a se aplicada a lei indonésia: ver o Regulamento N.º 1999/1 da UNTAET, secção 3.1. Em 2002 o Conselho de Ministros aceitou a proposta do DNTP no sentido de desenvolver uma política e legislação de terras de acordo com um processo faseado. Esperava-se que isto permitisse ao Governo, ao Parlamento e a outras partes interessadas uma contribuição substancial que reforçaria a legitimidade e funcionalidade da legislação de terras da nação. Urresta, E and R Nixon, *Research Findings and Policy Recommendations for State Property Administration/ Lease of Government and Private Property*, USAID-ARD Land Law Program, 18 October 2003, pg. 5.

¹³ Urresta, E and R Nixon, *Research Findings and Policy Recommendations for State Property Administration/ Lease of Government and Private Property*, pg. 5

autoridade efectiva; e (5) permitir uma legislação futura que melhore o regime jurídico dos bens imóveis.¹⁴ As disposições principais da lei N.º 1/2003 são as seguintes:

- O artigo 1º define bem imóvel como a propriedade predial¹⁵ e os objectos móveis permanentemente ligados à mesma. Ou seja, a terra é considerada um bem imóvel, bem como os edifícios, plantações, plantas, árvores e outros objectos ligados idênticos.
- O artigo 4º estabelece que qualquer bem imóvel anteriormente pertencente ao Estado Português reverte para o Estado de Timor-Leste. De modo análogo, o artigo 16.2 especifica que qualquer bem imóvel do Estado, adquirido ou construído sob o regime indonésio, reverte para o Estado de Timor-Leste. O artigo 16.3 determina que os direitos de terra adquiridos sobre as propriedades referidas no artigo 16.2, em boa-fé e com pagamento real, serão protegidos.
- O artigo 5º estipula sanções penais para apropriações ilegais. O artigo 6º aplica sanções penais para ocupações ilegais.
- Os artigos 7º e 8º estabelecem o despejo administrativo de bens imóveis do Estado.
- Os artigos 10º e 11º possibilitam o recurso judicial de ordens de despejo.
- O artigo 12º iniciou um processo de registo de reclamação de terra para *cidadãos nacionais*. Os nacionais de Timor-Leste cujas propriedades foram ilegalmente apropriadas ou ocupadas dispuseram de um ano para a apresentação de reclamações junto do DNTP (de 10 de Março de 2003 a 10 de Março de 2004)¹⁶. O artigo 13.1 estabelece o prazo limite de um ano (ou seja, de 10 de Março de 2003 a 10 de Março de 2004) para todos os *reclamantes não-nacionais* registarem as suas reclamações de terra (para terras cuja propriedade seja anterior a 19 de Maio de 2002) bem como a informação de suporte. O não cumprimento desta exigência implica que as propriedades nesta categoria se presumam abandonadas revertendo assim para o Estado. O artigo 13º especifica também que as futuras leis determinarão os direitos e os bens, caso algum haja, que podem ser obtidos com base nessas reclamações.
- De acordo com o artigo 12.3 as propriedades abandonadas não pertencem a ninguém conhecido e presumem-se pertencerem ao Estado a partir de 10 de Março de 2004.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ “de, consistindo em, relativa a, ou ligada à terra”: Bryan A. Garner (ed), *Black's Law Dictionary* 8th ed, West Group, 2004.

¹⁶ A intenção era registar as disputas de terra para mediação de conflitos e restituição administrativa de títulos de propriedade. Os conflitos implicam que tais propriedades são objecto de reclamações concorrentes, ou que uma parte disputa a ocupação da outra parte. Uma vez validados ou “restituídos” os direitos, os nacionais têm direito ao registo formal da sua terra.

4.2 Leis de Terras Suplementares ¹⁷

A Lei sobre o *Arrendamento entre Particulares* foi aprovada pelo Conselho de Ministros a 24 de Julho de 2004 e pelo Parlamento a 24 de Maio de 2005. Tem ainda de ser promulgada pelo Presidente e publicada (ou seja, ainda não está em vigor).

O *Decreto-Lei sobre a Administração/Arrendamento de Bens Imóveis do Estado* foi aprovado pelo Conselho de Ministros ¹⁸ e promulgado pelo Presidente em Dezembro de 2004. Entrou em vigor a 24 de Maio de 2005.

Em Maio de 2004 foi concluído um Projecto de Lei sobre a *Mediação de Disputas de Terras* pelo LLP e pelo Ministério da Justiça. O Projecto de Lei está a ser analisado pelo Primeiro-ministro antes de ser apresentado ao Conselho de Ministros.

O projecto de *Lei sobre o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos e Título de Propriedade Preexistentes* foi apresentado ao Ministro da Justiça e ao Primeiro-ministro no final de 2004. ¹⁹

4.3 Leis Subsidiárias

4.3.1 Regulamentos da UNTAET

Os regulamentos foram decretados pela UNTAET, para facilitar a administração de activos e proibir transacções de terras em Timor-Leste por parte de cidadãos e sociedades indonésios, como uma medida temporária até ser posto em vigor um regime de propriedade abrangente.

A administração de activos está estabelecida no artigo 7.1 do Regulamento 1999/1 da UNTAET que determina que a UNTAET administrará os bens móveis e imóveis, incluindo dinheiros, contas bancárias e outra propriedade de, ou registada em nome da

¹⁷ Informação da entrevista com Edwin Urresta e Rod Nixon, Programa de Legislação de Terras da USAID-ARD, 7 de Junho de 2005.

¹⁸ Os Decretos-Lei podem ser aprovados e emendados pelo Conselho de Ministros e não têm de ser enviados ao Parlamento para revisão e aprovação.

¹⁹ Esta lei possibilita o seguinte:

- Conformidade do proprietário estrangeiro – sistema de restituição de direitos de terra preexistentes de não nacionais
- Tipos de direitos de terra
- Opção de registo de terra
- Determina a criação de um conselho fundiário para administrar os títulos de propriedade. Este será um organismo independente com representantes do Governo, Parlamento, Igreja e outras organizações de modo a existir transparência. Tomará decisões administrativas com base nas análises técnicas do DNTP. Existem vários passos estabelecidos para a administração de uma decisão.

Com esta lei o processo de títulos de propriedade poderia ser iniciado no próximo ano: entrevista com Edwin Urresta, *Chief of Party*, Programa de Legislação de Terras da USAID-ARD, 7 de Junho de 2005.

República da Indonésia ou qualquer um dos seus órgãos e entidades, que se encontre no território de Timor-Leste. De acordo com o artigo 7.2, a UNTAET administrará quaisquer bens, tanto os especificados na secção 7.1 do presente regulamento como os privados que tenham sido abandonados após 30 de Agosto de 1999, data da consulta popular, até serem determinados os proprietários legais.

O regulamento 2000/27 da UNTAET sobre a Proibição Temporária de Transacções de Terras em Timor-Leste por cidadãos indonésios não residentes habitualmente em Timor-Leste e por sociedades indonésias interditou a venda de terras e a concessão de interesses de arrendamento de cidadãos indonésios e sociedades.

4.3.2 A Lei Indonésia

O efeito combinado do artigo 165º da Constituição da RDTL, Lei Nº. 2/2002 - Interpretação da Lei Aplicável e as secções 2 e 3 do Regulamento 1999/1 da UNTAET sobre a Autoridade da Administração Transitória em Timor-Leste é a aplicação das leis que vigoravam em Timor-Leste antes do mandato da UNTAET, desde que não entrem em conflito com os padrões internacionais de direitos humanos ou leis subsequentes. Em teoria, esta situação permite a aplicação da lei indonésia para a resolução de disputas de terras e propriedades na ausência de uma legislação de terras abrangente em Timor-Leste.

A Indonésia dispõe de muitas Leis de Base sobre terras, no entanto a disposição mais importante é estabelecida pela Lei de Base Agrária Nº. 5/1960. De acordo com o artigo 23º:

“(1) A propriedade, a sua transferência, expiração e encargo sobre a propriedade devido a outros direitos, serão registados de acordo com as disposições do artigo 19º (2) sobre o registo de terras que envolve (a) a inspecção, cartografia e registo (b) o registo de direitos sobre a terra e a transferência desses direitos, (c) a concessão de documentos que comprovam tais direitos e são válidos como prova respeitável.”

Todavia, tendo em conta as actuais iniciativas para a criação de um regime de propriedade para Timor-Leste e a moratória relativa às transacções de propriedades segundo os regulamentos da UNTAET, parece que a Lei de Base Agrária não produz efeitos práticos e só se aplica em teoria.

5. O PAPEL DO DNTP E LLP

Através do DNTP, o Ministério da Justiça é responsável pela administração dos “bens imóveis” (ou seja, a terra) em Timor-Leste. De acordo com o artigo 17.1 da Lei 1/2003, o DNTP é responsável por identificar todas as terras em Timor-Leste até que seja implementado um regime oficial de legislação de terras. Segundo o artigo 17.2, o DNTP registará e publicará títulos de propriedade para todos os sujeitos jurídicos.

De acordo com o artigo 17.3 o DNTP é também responsável pela proposta de uma política fundiária nacional bem como de um projecto de legislação de terras.

O Programa de Legislação de Terras do ARD para Timor-Leste (LLP - Land Law Program) é um projecto independente financiado pela USAID, estabelecido para apoiar o Ministério da Justiça e cooperar com o DNTP e a Universidade Nacional de Timor Lorosa'e (UNTL) no desenvolvimento e projecto de um regime de legislação de terras para Timor-Leste. O LLP conduziu uma investigação aplicada, preparou e apresentou ao governo quatro relatórios principais relativos a (1) Administração/Arrendamento de Bens Imóveis do Governo e do Estado, (2) Mediação de Disputas de Terras, (3) Restituição de Direitos de Terra e Título de Propriedade e (4) Conformidade com a Constituição do Proprietário Estrangeiro. Com base nesta investigação o LLP proporcionou assistência técnica através do projecto das principais leis sobre terras.

Conforme observado na secção 4.2, estão em desenvolvimento várias leis baseadas nas investigações e recomendações de política do LLP, através de instituições e procedimentos legislativos do governo.

5.1 A resolução de disputas de terras e propriedades através da mediação

O DNTP desempenha uma função de supervisão e administração relativamente a *bens públicos* e *bens privados*, detendo um estatuto especial para a resolução de disputas entre partes através da mediação não judicial em conformidade com a Lei 1/2003. A mediação é realizada como uma forma de evitar conflitos entre partes com interesses concorrentes. A maioria das disputas de terras em Timor-Leste é resolvida fora do sistema judicial.

O processo de mediação foi implementado no tempo da UNTAET. Aproximadamente um terço de todas as disputas de terras é sujeito a mediação tanto a nível nacional como distrital, através de secções locais do DNTP em 13 distritos. A mediação nos distritos é desempenhada por funcionários do DNTP, envolvendo também líderes da comunidade a quem foi dada formação. A mediação conduzida pelos líderes da comunidade é designada de *resolução tradicional* e é iniciada pelo DNTP. O DNTP também proporciona formação à comunidade sobre estratégias de mediação.²⁰

6. NÚMERO DE PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DISTRITAIS DESDE 2000

Todos os tribunais distritais²¹ têm jurisdição tanto civil como penal (Regulamento 2000/11 s 6 da UNTAET). A jurisdição civil dos tribunais engloba as disputas de terras.

²⁰ Entrevista conduzida por Pedro Xavier, Director do DNTP, 7 de Julho de 2004.

²¹ Existem quatro tribunais distritais em Timor-Leste: Dili, Baucau, Suai e Oecusi, bem como os Colectivos Especiais para crimes graves e o Tribunal de Recurso.

Os tribunais distritais de Oecussi, Baucau e Suai receberam muito poucas disputas de terras e propriedades e todos os processos que receberam estão ainda pendentes da decisão final.²² Desde o início de 2000, foram registados 267 processos civis no Tribunal Distrital de Díli. Setenta e nove destes processos relacionam-se com a terra e a propriedade, 38 dos quais foram decididos no Tribunal Distrital.²³ Durante 2004, o JSMP não observou quaisquer decisões finais relacionadas com a terra e a propriedade.²⁴ No início de Janeiro de 2005, contudo, dois processos foram decididos. Houve muitos recursos (tanto de decisões interlocutórias como finais) dos diversos tribunais distritais, no entanto, o Tribunal de Recurso não tomou uma decisão em nenhum destes processos, uma vez que ainda tem que decidir um recurso num processo civil.²⁵

7. EXEMPLOS DE PROCESSOS ANTES DOS TRIBUNAIS DISTRITAIS

Para ilustrar a diversidade de complexidades factuais associadas às disputas de terras com as quais têm de lidar os tribunais distritais, o JSMP optou por examinar três processos que envolvem inúmeros interesses em conflito. Estes processos levantam questões relacionadas com a apropriação de terra “adat” (interesses proprietários criados segundo a lei tradicional) pelos sucessivos governos, transferência legítima de terras para particulares pelos governos anteriores, ocupação por parte das forças militares indonésias de propriedades deixadas vagas pelos proprietários que saíram de Timor durante os 25 anos de ocupação pela Indonésia. A forma de tratamento destes processos por parte do Tribunal é discutida tendo-se presente que ainda não foram aprovadas leis novas para lidarem especificamente com as várias situações.²⁶

²² Desde Janeiro de 2005 que não é possível ter acesso a muitas decisões dos tribunais distritais ou do Tribunal de Recurso, por conseguinte, é possível que existam decisões nestes processos das quais o JSMP não tenha conhecimento (embora tenhamos tentado monitorizar pelo menos 80% dos processos em todos tribunais).

²³ Dados compilados por um escrivão de disputas civis, Agosto de 2004. Este total não inclui dois processos de disputas de terra cuja decisão final foi em Janeiro de 2005.

²⁴ Os atrasos nas decisões destes processos devem-se ao facto de a partir de 2003 os processos civis terem ficado parados. A paragem dos processos civis relaciona-se com problemas gerais com os quais se deparam todos tribunais distritais. Especialmente a partir de Julho de 2003 quando oito juízes de Timor-Leste foram para Portugal por razões de formação, o que implicou a correspondente redução do número de processos que puderam ser ouvidos pelos tribunais. Por esta razão, os processos penais tiveram prioridade em relação aos processos civis. Apesar de estes juízes terem regressado de Portugal em meados de 2004, a partir de Setembro de 2004 todos os protagonistas do tribunal nacional passaram a frequentar uma acção de formação obrigatória no Centro de Formação Judicial em Díli. A partir de Janeiro de 2005 esta formação intensiva foi agendada para mais dois anos e meio. Quatro juízes internacionais, um promotor público internacional e um defensor público (sendo todos de países de expressão portuguesa), trabalham presentemente nos tribunais distritais. Esta falta de protagonistas do tribunal para tratarem da acumulação significativa de processos significa que os processos penais continuarão a ter a máxima prioridade. Os protagonistas do Tribunal Internacional também enfrentam dificuldades relativamente à aplicação do direito civil indonésio (com o qual não estão familiarizados e que até à data só se traduziu para inglês) sendo necessário traduzir muitos documentos/ficheiros de processos do indonésio para tetun ou português.

²⁵ Ver o *Relatório do JSMP*, “Overview of the Justice Sector: Março de 2004”.

²⁶ Uma situação comum que não foi discutida é a questão da terra na posse de estrangeiros e os direitos de propriedade actuais ou direitos de compensação. De acordo com um inquérito do ARD, 73% das reclamações de terra registadas a serem adjudicadas de acordo com leis que não foram desenvolvidas, são

O JSMP solicita ao Governo e ao Parlamento de Timor-Leste para discutirem e aprovarem os projectos de lei sobre a *Mediação de Disputas de Terras e Lei sobre o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos e Título de Propriedade Preexistentes*, de modo a que os tribunais e nacionais de Timor-Leste, bem como os proprietários não nacionais, possam ter alguma certeza quanto aos títulos de propriedade e aos direitos de restituição.

Depois da sua promulgação várias decisões emitidas entram em conflito com a Lei 1/2003. Por exemplo, no caso da *Pousada de Baucau*, a terra e a propriedade foram apropriados para a gestão de uma actividade comercial sem a autorização do proprietário. No entanto, uma decisão interlocutória do tribunal permitiu à parte ocupar essa terra para continuar a sua actividade comercial. Esta propriedade deveria ter sido administrada pelo Estado, conforme exigido pelo artigo 4º da Lei N.º 1/2003 ou, não sendo este o caso, pelo menos deveria ter sido declarado o estado dessa terra antes de se chegar a acordo.

7.1 Processo Rosário do Mártires

O queixoso (João José do Rosário dos Mártires) e os seus cinco irmãos são os filhos de Maria Esmeralda Madalena Sequeira dos Mártires e João José Carzedo de Sousa dos Mártires que faleceu em Setembro de 1976 na Austrália.

Durante a sua vida, o falecido João José C. De Sousa Ferreira Mártires foi proprietário de uma parcela do terreno que continha uma construção permanente (de acordo com o Alvará de Concessão 2.@ VIA datado de 2 de Junho de 1955) situado em Colmera, Dili. O queixoso ocupava esta casa antes de fugir do país para a Austrália em 1975.

Depois do Exército Indonésio (TNI) invadir Timor-Leste em 1975, a terra e propriedade do queixoso tornou-se uma base TNI designada por *Ajenrem*. Durante esse tempo, o queixoso manteve-se sempre em contacto com as autoridades TNI que ocupavam a casa.

Depois do TNI deixar Timor-Leste em 1999, o Dewan Solidaritas Mahasiswa (DSM) (o Requerido) ocupou essa casa.

O queixoso apresentou uma reclamação de propriedade junto do DNTP no dia 13 de Novembro de 2000. O DNTP emitiu uma instrução para o DSM a 3 de Agosto de 2001, instruindo-o a desocupar de imediato a propriedade. Apesar da directiva emitida pelo DNTP, o DSM não desocupou a propriedade.

de estrangeiros. Note-se que a *Lei sobre o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos e Título de Propriedade Preexistentes* está ainda por ser aprovada pelo Conselho de Ministros ou pelo Parlamento. Ver Urresta, E and R Nixon, *Research Findings, Policy Options and Recommendations for Compliance with the Constitution by Non-national Claimants of Pre-existing Freehold Rights in Timor-Leste*, p. 8.

O DSM argumentou em relação ao estatuto do queixoso. Outros documentos comprovaram que o queixoso tinha passado uma procuração a Manuel Carvalho, Residente em Timor-Leste (porque o queixoso estava a residir na Austrália). Esta concessão de procuração destinava-se a dar a Manuel Carvalho poderes para gerir a casa e outros activos em litígio e, se necessário, prosseguir com uma acção judicial, através da designação de um advogado para tratar da questão da herança de José do Rosário dos Mártires.

Na argumentação da defesa, o requerido reclamava ter ocupado a propriedade com a autorização do DNTP em conformidade com um Acordo de Utilização Temporária.

Na sua decisão de 21 de Julho de 2003, o Tribunal Distrital de Díli aceitou parcialmente a reclamação do queixoso. O tribunal considerou o requerido responsável pelas suas acções ao ocupar ilegalmente a terra e a propriedade pertencente ao queixoso. O tribunal ordenou ao requerido que desocupasse a casa pertencente ao queixoso sem o recebimento de qualquer tipo de compensação da parte do queixoso. O Tribunal rejeitou as outras reclamações do queixoso.

Nesta decisão, o colectivo dos juízes referiu-se ao Código Civil Indonésio, Lei indonésia N.º 20/1947, Regulamentos da UNTAET e Lei N.º 1/2003 de Timor-Leste. Este processo é um bom exemplo da situação complexa da legislação sobre terras neste momento.

7.2 Processo Pousada Baucau

Em Março de 2003 o queixoso processou a Oriente Star Company (Requerido 1) e a Sofeba Company (Requerido 2) por apropriação ilegal de terras tradicionais. Acreditava-se que estas duas empresas numa *joint-venture* (empresa comum) realizavam a sua actividade em terra legada ao queixoso de acordo com a lei consuetudinária. Afirmava-se que esta questão remontava aos tempos coloniais, segundo os quais a terra na qual se encontra agora a Pousada e o Flamboyant Hotel tinha sido originalmente o local de uma casa tradicional (Uma Lulik) para a família do queixoso segundo costumes hereditários. No entanto, devido à coerção do Administrador do Distrito de Baucau em 1948-1949 para classificar a família do queixoso como rebeldes ou anti-governamentais, a família do queixoso foi, por consequência, obrigada a deixar vaga a sua residência. O edifício foi mais tarde ocupado pelo Governo indonésio.

O Administrador do Distrito de Baucau, Luís Franco Ricardo, dirigiu actividades semelhantes em relação à terra tradicional durante o período de 1964 a 1966 através da colocação enérgica de estacas separadoras. Foi igualmente responsável pela tortura de dois proprietários de terra que tinham feito uma reclamação. Esta terra é agora o local da piscina de Baucau.

Depois de Timor-Leste ter conquistado a independência em Maio de 2002, os requeridos 1 e 2 reabilitaram o edifício tendo sido feito um contrato de gestão com uma terceira parte por um período de 20 anos. O queixoso apresentou uma reclamação relativa à

reabilitação do edifício durante o segundo período transitório da UNTAET e o Departamento dos Assuntos Internos (*Menteri Dalam Negeri*) ordenou ao Requerido 1 que cessasse a sua actividade. O Requerido 1 não tomou esta ordem a sério.

O queixoso processou os requeridos em 500.000 dólares e solicitou uma ordem judicial para os mesmos terminarem as suas actividades na terra, incluindo o funcionamento do Flamboyant Hotel. A 25 de Junho de 2003 o Tribunal deliberou por maioria sobre a exclusão da reclamação do queixoso, alegando que não tinha sido apresentada uma reclamação relativamente a todos os possíveis requeridos.²⁷ Uma cópia desta decisão foi entregue às empresas Oriente Star e Sofeba bem como ao queixoso.

7.3 Processo Carrascalão

Em Agosto de 2003, o queixoso Mário Viegas Carrascalão instaurou um processo civil contra o DNTP alegando que tinha sido ilegalmente obrigado a desocupar a sua propriedade.

O queixoso afirmava que em 1970 ocupava uma casa localizada em Farol, Díli, devido a uma proposta que lhe foi feita pelo Governo português de um contrato de locação com opção de compra. De forma a adquirir a casa, o queixoso efectuou o pagamento completo de 704 escudos portugueses entre 1974 e Julho de 1975 quando subitamente começou uma guerra civil.

Durante a ocupação indonésia, o queixoso voltou a ocupar a sua casa trocando-a por outra casa situada mesmo em frente da casa do queixoso, uma vez que a mesma tinha sido apropriada pelo Laksuda, um grupo militar que não tinha pago por essa casa. O queixoso afirmava ainda que entre 1982 e 2003 tinha feito reparações, alterações e adições em diversas salas da primeira casa. O queixoso tinha ainda obtido um certificado de direito de propriedade relativo a esta terra e propriedade N.º 27.01.02.10.1.00006 com 1970 metros quadrados.

Não obstante, o Governo de Timor-Leste (o DNTP) considerou que a terra ocupada pelo queixoso pertencia anteriormente ao Governo português e, por conseguinte, de acordo com a Lei N.º 1/2003, pertencia agora ao Governo de Timor-Leste.²⁸ Em 23 de Fevereiro de 2003 e 14 de Abril de 2003, o DNTP requereu ao queixoso o início do pagamento de uma renda ao Governo caso desejasse continuar a ocupar a propriedade, senão desocuparia a propriedade. Esta exigência foi reforçada por uma disposição do Ministro da Justiça datada de 9 de Maio de 2003 N.º /V/MJ/2003 determinando que “a casa ocupada pelo queixoso pertence ao governo tendo o queixoso obtido ilegalmente a posse”. Com base nisto e na Lei N.º 1/2003, em 15 de Julho de 2003 o Governo emitiu a disposição N.º 480/VII/MJ/2003, através do Ministro da Justiça, que obrigou o queixoso a deixar a terra e a casa que ocupava.

²⁷ Decisão interlocutória N.º 02/pdt 6/2003/PD Baucau.

²⁸ O artigo 4.º de Lei N.º 1/2003 determina que qualquer bem imóvel do Estado que tenha pertencido ao Estado português reverte para o Estado de Timor-Leste.

A 5 de Fevereiro de 2004, o queixoso apresentou ao tribunal uma petição inicial. Outra audiência teve lugar a 2 de Março de 2004.

8. CONCLUSÃO

A criação e implantação de um regime de propriedade realmente eficaz é, ou tem sido, um grande desafio para qualquer país. O desafio é, por conseguinte, particularmente grande no caso de Timor-Leste, um país empobrecido e o mais recente no mundo, com uma longa história de conflitos entre a governação estrangeira e as leis e tradições locais. Nestas circunstâncias não surpreende que Timor-Leste esteja sobrecarregado com um problema da reclamação de terras descrito como representando “o maior desafio”.²⁹ Mesmo assim, apesar de se tratar de um processo inevitavelmente gradual e faseado que está apenas a começar, foram dados passos legislativos significativos no sentido de tratar directamente destas questões através da criação de um regime de propriedade abrangente.

Até agora o pacote legislativo consistiu em 5 instrumentos legislativos, dos quais dois foram aprovados.³⁰ A Lei N.º 1/2003 – *Regime Jurídico para Bens Imóveis: Propriedade* de Timor-Leste proporciona a estrutura legal que será no futuro a base de leis específicas e mais pormenorizadas.

Embora tenha sido plenamente realizado o laborioso processo de pesquisa de campo, análise e desenvolvimento da política, não restam dúvidas de que o longo processo de projecto, aprovação e implementação de leis sobre terras está apenas no seu início. A presente estrutura de base constituirá os alicerces dos inúmeros instrumentos legislativos que serão necessários para o estabelecimento de um regime de propriedade verdadeiramente abrangente em Timor-Leste. Dos três projectos de lei a aguardarem a promulgação o mais importante, na opinião do JSMP, é o projecto de *Lei sobre o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos e Título de Propriedade Preexistentes*. Com a respectiva aprovação, serão implementados alguns mecanismos críticos essenciais para a criação de um sistema de registo de propriedade que, conforme sugerido, permitiria que o processo de títulos de propriedade começasse já no próximo ano. A lei tratará também da questão da restituição de direitos de terra preexistentes de não nacionais.

A um nível mais básico, enquanto os proprietários e os decisores aguardam por desenvolvimentos legislativos de modo a existirem certezas, há questões fundamentais que têm de ser abordadas no sistema judicial para que a legislação tenha algum efeito no

²⁹ Nota 3 supra.

³⁰ Lei N.º 1/2003 - *Regime Jurídico para Bens Imóveis: Propriedade* (aprovada a 10 de Março de 2003); O *Decreto-Lei sobre a Administração/Arrendamento de Bens Imóveis do Estado* (entrou em vigor a 24 de Maio de 2005); A *Lei sobre o Arrendamento entre Particulares* (aprovada pelo Parlamento mas ainda não promulgada pelo Presidente); Projecto de Lei sobre a *Mediação de Disputas de Terras* (presentemente a ser considerado pelo Ministro da Justiça e pelo Primeiro-ministro); projecto de *Lei sobre o Sistema de Propriedade, Transferência, Registo, Restituição de Direitos e Título de Propriedade Preexistentes* (apresentado ao Ministro da Justiça e ao Primeiro-ministro no final de 2004).

futuro. No processo de adjudicações relacionadas com as reclamações de terras, os tribunais enfrentam muitos desafios adicionalmente à dificuldade causada pela falta de leis novas que são necessárias. Os dois problemas principais que os tribunais enfrentam nas decisões relativas às reclamações de terras são a falta de pessoal nos tribunais e a língua da lei aplicável e dos documentos no ficheiro do processo. Uma vez que a formação a tempo inteiro se iniciou agora com antigos juízes nacionais e outros protagonistas do tribunal, o funcionamento do tribunal está predominantemente a cargo de protagonistas internacionais. Após o actual programa de formação, esta situação manter-se-á por mais dois anos. Esta exigência dos recursos limitados dos protagonistas do tribunal resultará provavelmente na continuação de uma situação segundo a qual é correctamente dada menor prioridade a processos civis do que a processos penais ficando, por conseguinte, parados no sistema.³¹

Existe portanto a clara necessidade de o Governo e o Parlamento de Timor-Leste aprovarem as leis de terras pendentes, tão cedo quanto o processo o permita, e de continuarem a desenvolver outras leis necessárias para a criação e funcionamento de um regime de propriedade. Isto é essencial enquanto meio de criação de certezas ao nível da propriedade imobiliária e das transacções que, desde o início do mandato da UNTAET no final de 1999, se têm mantido num estado de grande confusão. As leis só por si não são o suficiente. À parte a necessidade de um grande esforço de reforma judicial, a educação da comunidade activa e os programas de apoio serão essenciais para garantir que as leis sobre terras são devidamente implementadas e cumpridas e que os futuros desenvolvimentos legais têm em devida linha de conta as práticas tradicionais nos distritos. Embora ainda reste muito por fazer no campo do direito fundiário em Timor-Leste, foram dados os primeiros passos importantes. É crucial que esse ímpeto se mantenha.

³¹ O JSMP entende que até agora os processos civis não foram ouvidos pelos juízes internacionais, no entanto conta-se que dentro dos próximos meses, após a tradução de documentos constantes dos ficheiros do tribunal, comecem a ser ouvidos alguns processos.