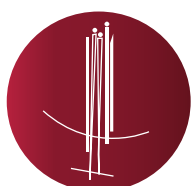




Avaliação da Implementação das Leis de Terras e Propriedades

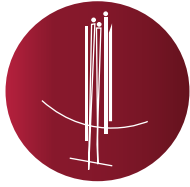
Nota Concetual sobre Pesquisa Empírica



CRL
Timor-Leste



Universiteit
Leiden



CRL
Timor-Leste



Universiteit
Leiden

Avaliação da Implementação das Leis de Terras e Propriedades

Nota Concetual sobre Pesquisa Empírica

Díli, julho de 2017

Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (CRL)

Coordenação

Jorge Graça

Equipa Técnica

CRL: Jorge Graça

Instituto Van Vollenhoven da Universidade Leiden: Bernardo Almeida

Colaboração

Direção Nacional de Assessoria Jurídica e Legislação e Direção Nacional de Registo e Notariado do Ministério da Justiça

Edição e Revisão

José Soares

Design gráfico

Nuno Costa

Assistência Administrativa

Auxiliadora Oliveira, Edinho Soares, Querubina Amaral

Palácio do Governo, Edifício 2, 1º andar, Av. Marginal, Díli, Timor-Leste

+670 735 52 849 | info.crlsj.tl@gmail.com

www.crl.gov.tl

© Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça

APRESENTAÇÃO DA COMISSÃO PARA A REFORMA LEGISLATIVA E DO SECTORⁱ DA JUSTIÇA (CRL)

CRIAÇÃO

A Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça, adiante designada por Comissão ou CRL, foi estabelecida nos termos da Resolução do Governo nº 30/2015, de 26 de agostoⁱⁱ.

MANDATO

A Comissão iniciou as suas funções a 16 de dezembro de 2015, com a atribuição pelo Primeiro-Ministro da posse a quatro Comissários, de entre os quais o Presidente.

O mandato da Comissão compreende a análise legislativa e a avaliação da implementação de leis.

A análise legislativa abrange as leis, decretos-lei e decretos que integram o sistema normativo nacional em vigor, bem como a identificação dos vazios de legislação, com o duplo sentido da reforma: a revisão de normas em vigor e a criação de novas normas jurídicas tendo em vista o desenvolvimento do sistema legislativo nacional.

A avaliação das leis incide sobre as normas legais vigentes previamente selecionadas para o efeito, tendo em consideração critérios de seleção e a iniciativa das instituições competentes que queiram introduzir melhorias nas disposições legais que lhes são aplicáveis ou na efetividade da sua implementação.

No exercício do seu mandato, a Comissão goza de ampla autonomia técnica e responde perante o Ministro de Estado e da Presidência do Conselho de Ministros e, através dele, o Primeiro-Ministro e o Conselho de Ministros. O mandato da Comissão cessa juntamente com o do VI Governo Constitucional, o que se verificará em resultado das eleições legislativas de 2017.

i Uso do antigo acordo ortográfico, por ser denominação do organismo. O documento está redigido pelo novo acordo ortográfico, ratificado em Timor-Leste em 2009 (Resolução do Parlamento Nacional 14/2009)

ii Resolução do Governo nº30/2015, de 26 de agosto, que estabelece a Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça. Disponível em http://www.mj.gov.tl/jornal/public/docs/2015/serie_1/SERIE_I_NO_32.pdf

MISSÃO

A missão da Comissão é catalisar, dinamizar, promover e monitorizar a reforma legislativa e do setor da justiça, no âmbito do seu mandato, segundo metodologias conducentes à modernização, simplificação, harmonização, adequação e eficácia das leis e ao desenvolvimento do quadro normativo nacional.

COMPOSIÇÃO

Tendo uma composição legalmente prevista de seis membros, a Comissão foi constituída a 16 de dezembro de 2015 por quatro Comissários, dos quais três permanentes, incluindo o Presidente, e um não permanente. Cada Comissário responde diretamente por áreas e atividades definidas pela Comissão.

A Comissão é assistida por sete profissionais distribuídos por três unidades funcionais - política e pesquisa legislativa, comunicação e imagem, e secretariado e gestão.

MÉTODOS

A Comissão segue métodos de pesquisa e análise legislativa documental e de campo, dando preferência a uma ampla participação e inclusão na recolha primária de dados bem como na discussão de temáticas, estudos, opções, propostas e recomendações para a reforma legislativa e do setor da justiça.

A consulta pública é contínua e ampla, tanto da iniciativa da CRL como de terceiros.

As relações de informação e coordenação entre a Comissão, o PN, o Governo, o Ministério da Justiça e cada uma das instituições independentes ou autónomas do setor da justiça - tribunais judiciais, ministério público, defensoria pública e entidade de gestão e disciplina do exercício da advocacia privada – são essenciais para uma adequada preparação para a reforma legislativa e do setor da justiça.

São estabelecidas formas de cooperação e assistência técnica com peritos, instituições e organizações nacionais e internacionais em razão das especializações requeridas pela análise legislativa e monitoria da implementação das leis definidas pela Comissão.

ÍNDICE

Avaliação da Implementação das Leis de Terras e Propriedades

INTRODUÇÃO.....	1
OBJETIVOS DO ESTUDO.....	2
ATIVIDADES DA PESQUISA.....	2
RESULTADOS DO PROJETO.....	4
CALENDÁRIO DE PESQUISA.....	5
EQUIPA DE PESQUISA.....	5

INTRODUÇÃO

A terra tem um papel central na vida dos Timorenses. O acesso à terra é essencial para atividades tais como habitação, agricultura, ligações familiares e afinidades, e também atividades económicas. Adicionalmente, a terra é igualmente central no papel do Estado em providenciar infraestruturas públicas (ex. estradas) e serviços (ex. escolas).

Contudo, desde a restauração da independência do país em 2002, o desenvolvimento de um ordenamento jurídico para a administração de terra tem sido um dos maiores desafios para Timor-Leste. Se, por um lado a propriedade da terra continua a ser um enorme problema causado por migrações, despejos e pela administração colonial anterior à independência, por outro lado, outras áreas da administração de terras tais como o uso da terra, o desenvolvimento da terra e a sua valorização são também problemáticas para a administração pública, para profissionais legais, para investidores e para os Timorenses em geral.

Se por um lado, alguns sucessos importantes foram alcançados na administração de terras, a legislação aprovada desde a restauração da independência tem tido resultados mistos devido a inconsistências legais e inadequação face às realidades administrativas e sociais. Por exemplo a Lei n.º 1/2003, relativa aos bens imóveis, aprovou um processo para reivindicações de terra que não tinha o seguimento legislativo necessário, deixando milhares de processos num limbo legal.

A legislação sobre Notariado determinou a escritura pública obrigatória para transações envolvendo propriedade imóvel, mas não considerou o número limitado de notários no país.

O Código Civil introduziu um mecanismo para adquirir terra através de usucapião, mas não clarificou em que contexto este mecanismo é aplicável nem como o prazo de aquisição por usucapião deve ser contado.

A recente aprovação e promulgação do Pacote de Leis de Terras (lei 6/2017, sobre as bases do ordenamento do território, lei 8/2017 sobre expropriação por utilidade pública e lei 13/2017 sobre o regime especial para a definição da titularidade dos bens imóveis) responde a algumas das principais questões e lacunas do ordenamento jurídico anterior, mas só cobre parcialmente a administração, e levanta novas questões que necessitam de resposta.

A Comissão para a Reforma Legislativa e do Sector da Justiça (CRL) é uma comissão independente estabelecida em 2015, com o objetivo de analisar o ordenamento jurídico Timorense, e providenciar ao Governo estudos e propostas de análise e avaliação legislativa e aperfeiçoamento judicial. Na expectativa da continuidade do exercício destas funções no período da próxima legislatura - 2017/2022 - estando decorridos quinze anos desde a restauração da independência, considerando a importância que a administração de terras tem para a sociedade Timorense, bem como, a previsão da entrada em vigor do referido pacote de leis de terras, este será o momento adequado para realizar uma análise e avaliação sistematizada do ordenamento jurídico de administração de terras em Timor-Leste. Para tal, esta nota concetual estabelece a estrutura de um estudo empírico, baseado numa abordagem multidisciplinar e participativa, com o objetivo de monitorizar e avaliar a legislação Timorense de administração de terras na teoria e na prática, e propor reformas legais para uma melhor adaptação às necessidades do povo, à capacidade ju-

dicial e administrativa do país e aos aspetos culturais. O estudo será conduzido por uma equipa de pesquisa composta por membros da CRL, membros do Instituto *Van Vollenhoven* da Universidade Leiden (VVI) e membros da Universidade Nacional Timor Lorosa'e (UNTL). A equipa envolverá nos seus estudos técnicos das Direções Nacionais de Terras, Propriedade e Serviços Cadastrais (DNTPSC) e de Assessoria Jurídica e Legislação (DNA-JL).

OBJETIVOS DO ESTUDO

O objetivo principal deste estudo é providenciar à CRL o conhecimento e instrumentos necessários para aconselhar o Governo e o Parlamento sobre melhorias necessárias para o ordenamento jurídico em matéria de administração de terras. Para alcançar este objetivo, esta nota concetual estabelece a estrutura de um estudo multidisciplinar, conduzido através de uma abordagem participativa, com os seguintes objetivos:

1. Analisar a qualidade legal da legislação existente de administração de terras;
2. Aferir problemas na implementação sob uma perspetiva administrativa e judicial;
3. Estudar o impacto desta legislação na sociedade;
4. Avaliar as necessidades legislativas da sociedade relativas a problemas na administração de terras; e
5. Propor políticas baseadas em factos e soluções legislativas para os problemas identificados.

Outro objetivo secundário deste estudo é providenciar formação aos funcionários da CRL, aos estudantes universitários e docen-

tes sobre diferentes métodos de pesquisa, aumentando as suas competências na realização de pesquisa científica sustentada sobre problemas legais e sociais. A formação deverá ser relevante no âmbito deste estudo, mas também permitirá que estudos no futuro sejam conduzidos por estes profissionais.

Por último, através desta abordagem participativa, a pesquisa visa obter e partilhar conhecimento sobre problemas relacionados com terras em Timor-Leste que afetem a comunidade legal, organizações da sociedade civil, lideranças locais e tradicionais e os cidadãos em geral.

ATIVIDADES DA PESQUISA

Esta pesquisa de natureza avaliativa deve vir a realizar-se após um período de implementação do conjunto de diplomas que integram o chamado pacote de leis de terras, acima identificados. O ano de 2019 parece ser o mais indicado para as atividades principais da pesquisa, na medida em que se insere entre o primeiro ano após a implementação das leis e o meio do mandato legislativo dando assim tempo para a decisão e implementação de eventuais medidas de reforma. Também importa criar as capacidades institucionais e técnicas, bem como a rede de colaboração científica, para a preparação e execução desta pesquisa.

Para alcançar os objetivos deste estudo, serão efetuadas as seguintes atividades:

1 - Seleção e formação da equipa de pesquisa

Esta atividade do estudo tem como objetivo selecionar os membros da equipa de pesquisa e capacitar a equipa em matéria de princípios científicos e metodologias necessários

para a execução das atividades seguintes do estudo. A CRL e os pesquisadores do VVI identificarão um grupo de estudantes da UNTL para participação no estudo. A formação da equipa de pesquisa será dividida em formação teórica presencial e formação no ambiente de trabalho. As aulas serão dadas em Tétum, Português e/ou Inglês, dependendo da capacidade linguística dos membros selecionados para a equipa. Também serão incluídos em ações de formação relativas à pesquisa técnicos da DNTPSC e da DNAJL e docentes da área da UNTL, a definir.

2 - Mapeamento de toda a legislação existente de administração de terras

Legislação como a Lei n.º 1/2003 é obviamente relacionada com administração de terras, mas existem várias fontes de legislação cuja relação não é evidente. Nesta atividade do estudo, através de uma pesquisa documental, a equipa de pesquisa irá identificar e compilar toda a legislação que, de qualquer forma, esteja ligada à administração de terras. Esta atividade providenciará um mapa do ordenamento jurídico Timorense para a administração de terras.

3 - Identificação das partes interessadas

Após o mapeamento da principal legislação, a equipa de pesquisa poderá identificar as partes interessadas na administração de terras. Além de instituições da administração pública encarregadas da implementação da legislação relacionada com administração de terras, a equipa de pesquisa irá igualmente identificar outras partes interessadas relevantes tais como Tribunais, Ministério Público, e outras instituições públicas autónomas.

4 - Análise do ordenamento jurídico

A legislação e as partes interessadas previamente identificadas serão analisadas aprofundadamente através de uma abordagem dividida em duas fases. Primeiro, através de

uma análise jurídica, a equipa de pesquisa irá descrever os conceitos, mecanismos e características dos mecanismos legais aplicáveis à administração de terras em Timor-Leste, bem como identificar contradições, lacunas e inconsistências nos textos legislativos. Para esta atividade, a equipa de pesquisa terá também em consideração jurisprudência relevante, bem como outros estudos já efetuados pela CRL. Na segunda fase desta atividade do estudo, a equipa de pesquisa irá recorrer a entrevistas, observação direta, e análise de jurisprudência para identificar como é implementada a legislação em análise na prática pelas instituições da administração pública, Tribunais, e outras partes interessadas relevantes identificadas previamente, bem como os problemas que enfrentam na implementação de legislação. A equipa de pesquisa irá também entrevistar organizações da sociedade civil que atuam no sector de terras e propriedades. Através desta abordagem em duas fases, a equipa de pesquisa irá adquirir uma visão da lei teórica e iniciará uma comparação com a aplicação prática da lei.

5 - Análise temática

Posteriormente à análise de espectro alargado conduzida durante a atividade prévia do estudo, a equipa de pesquisa adotará a mesma abordagem em duas fases e metodologia mista para fortalecer o seu conhecimento sobre os seguintes tópicos:

- A propriedade da terra ao nível do Judicial
- A propriedade da terra e o ambiente de negócios
- Transações tituladas de terra
- Arrendamento de terras do Estado
- Arrendamento de terras privadas
- Usucapião
- Mecanismos de resolução de disputas relacionadas com terras
- Gestão de terras do Estado

6 - Análise de impacto social

Posteriormente ao estudo do ordenamento jurídico, a sua implementação, e os seus implementadores, esta atividade do estudo visa conhecer a perspetiva dos beneficiários destas normas. Esta atividade do estudo será conduzida através de entrevistas aprofundadas com utilizadores de terra, bem como discussões em grupos focais. A seleção dos entrevistados terá em consideração diferentes tipos de utilizadores da terra (ex. habitações, negócios, agricultores), diferentes localizações geográficas (ex. urbanas, rurais), e diferentes contextos socioeconómicos (exemplo: bairros pobres, áreas mais prósperas). O objetivo desta atividade do estudo é obter uma análise quantitativa do impacto da legislação nas vidas das pessoas, bem como um sumário das suas necessidades legislativas.

7 - Análise de política e opções legais

Neste ponto do estudo, a pesquisa dos problemas do ordenamento jurídico existente, as dificuldades de implementação, o impacto da legislação e as necessidades do povo já estarão identificados. Com base em revisão documental, sessões de estudo conjunto e debates públicos, a equipa de pesquisa irá listar as opções políticas e legais para reforma legislativa, no sentido de mitigar os problemas identificados.

8 - Participação pública e disseminação do conhecimento

Uma virtude nuclear deste estudo é, através de uma abordagem participativa, obter, mas também partilhar, com a comunidade legal Timorense, organizações da sociedade civil, liderança local e tradicional, e os cidadãos em geral, as descobertas da pesquisa efetuada.

Nesse sentido, durante todas as atividades do estudo, a equipa de pesquisa organizará debates, apresentações públicas, e eventos

nos meios de comunicação social que permitirão a participação e a disseminação face à audiência-alvo. Para aperfeiçoar as metodologias de partilha de conhecimento, a equipa de pesquisa irá contar neste processo com a colaboração da Unidade de Produção e Disseminação do Conhecimento da Faculdade de Educação, Artes e Humanidades da Universidade Nacional Timor Lorosa'e.

RESULTADOS DO PROJETO

Os resultados das atividades do estudo serão os seguintes:

1 - Mapeamento da legislação sobre administração de terras e agências implementadoras

Este documento listará e providenciará um breve sumário de toda a legislação relacionada com administração de terras e com as suas agências implementadoras. Além da sua importância para a análise do ordenamento jurídico, o mapa também servirá como guia para instituições públicas, investidores, e todas as pessoas interessadas em navegar no ordenamento jurídico Timorense.

2 - Relatório de análise jurídica

Este relatório providencia uma análise aprofundada da legislação de administração de terras, as suas dificuldades de implementação e o seu impacto prático. Como parte deste relatório oito capítulos temáticos serão incluídos sobre os tópicos seguintes:

- A propriedade da terra nos Tribunais Timorenses
- A propriedade da terra e o ambiente de negócios
- Transações tituladas de terra

- Arrendamento de terras do Estado
- Arrendamento de terras privadas
- Usucapião
- Mecanismos de resolução de disputas relacionadas com terras
- Gestão de terras do Estado

3 - Relatório de opções políticas e recomendações

Com base nos resultados do documento anterior, o documento de opções políticas irá providenciar e debater uma lista de opções políticas e legislativas para consideração em reformas legislativas no futuro. O objetivo deste documento é munir a CRL com uma ferramenta baseada em pesquisa para, em parceria com o Governo e Parlamento, promover reformas legislativas no sector das terras.

4 - Sessões públicas

Durante a implementação das diferentes atividades do estudo, a equipa de pesquisa organizará um número de ações de pesquisa para obter e validar os dados recolhidos. No final do estudo, será realizado um encontro final de informação ao público.

5 - Agenda da pesquisa posterior

No final do estudo serão mais evidentes novas áreas, metodologias, e problemas a necessitar de estudo. Este documento visa propor uma agenda posterior de estudo, monitorização e observação legislativa posterior.

Todos os documentos produzidos serão escritos em Português, Tétum, e Inglês, e publicados no sítio de internet da Comissão de Reforma Legislativa e do Instituto *Van Vollenhoven*.

CALENDÁRIO DE PESQUISA

As atividades relativas a este estudo decorrerão por um período de 9 meses a 12 meses. A data de início dos trabalhos será determinada em breve, que deverá corresponder a um período de suficiente implementação das leis a avaliar, conforme o que se refere anteriormente na introdução às atividades da pesquisa.

EQUIPA DE PESQUISA

A equipa de pesquisa será composta por 8 membros das seguintes instituições:

- Dois pesquisadores sócio-legais do Instituto *Van Vollenhoven*
- Dois funcionários da CRL
- Dois estudantes/assistentes da Faculdade de Direito da Universidade Nacional Timor Lorosa'e.
- Dois estudantes/assistentes da Faculdade de Ciências Sociais da Universidade Nacional Timor Lorosa'e.

Serão envolvidos em trabalhos da pesquisa dois técnicos, um da DNTPSC um da DNAJL e um Professor da UNTL de uma das áreas da pesquisa.

O estudo será coordenado por um comité de gestão composto por membros das três instituições (CRL, VVI, UNTL) que analisarão periodicamente o progresso dos trabalhos.

