

HAKARAK KA LAKOI?

OS LIMITES DA EXPROPRIAÇÃO EM TIMOR-LESTE

*Bernardo Almeida*¹

Palavras-Chave: (1) expropriação; (2) direitos reais; (3) utilidade pública; (4) justa indemnização; (5) direitos costumeiros

1 - Introdução²

A prerrogativa de expropriar bens imóveis para fins de utilidade pública estabelecida no artigo 54.º n.º 3 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) é comum ao ordenamento jurídico de grande maioria de Estados, embora os requisitos legais e os processos administrativos pelos quais esta prerrogativa é exercida em cada um deles varie substancialmente.

Em Timor-Leste esta prerrogativa é muitas vezes apresentada como um poder quase absoluto da administração. A interpretação da expropriação muitas vezes difundida pela administração pública e a elite política é que, quando o Estado precisa de um imóvel para um qualquer fim, ‘quer queiram quer não queiram’ (*hakarak ka lakohi* em tétum), os seus titulares têm que

¹ O autor está atualmente a escrever a sua tese de doutoramento no Van Vollenhoven Institute da Universidade de Leiden (Holanda), com o apoio da Fundação Oriente, focando-se a sua tese em descrever o desenvolvimento do sistema formal fundiário de Timor-Leste. Anteriormente, em 2009, lecionou Direitos Reais na Faculdade de Direito da UNTL e, nos cinco anos que se seguiram, trabalhou com o Ministério da Justiça de Timor-Leste, em cooperação com a UNDP, como assessor jurídico para a área de terras. Desde então, tem trabalhado como consultor na área de terras em vários países, como Afeganistão, Laos e Angola e com instituições como a UN Habitat e a Asia Foundation. (bernardoribeirodealmeida@gmail.com)

² Este artigo inspira-se e retira parte do seu texto de um outro artigo por mim publicado, em versão inglesa. Veja-se Almeida, 2019.

ceder os seus direitos sem contestação.³ Desde a independência tem também sido prática comum que os processos de expropriação sejam totalmente informais, e que uma possível indemnização seja parcamente calculada, justificada com a obrigação de cada um contribuir para o desenvolvimento da nação. Por outro lado, a já prolongada incerteza relativamente ao reconhecimento legal de direitos sobre bens imóveis tem também sido também usada pela administração, em paralelo com o mecanismo da expropriação, para promover o acesso do Estado à terra.

Tais práticas levantam no entanto algumas questões: (1) Dá a CRDTL à administração um poder quase absoluto de expropriação? (2) Pode a expropriação ser contestada pelos cidadãos? (3) São admissíveis parcas indemnizações, que não paguem todos os custos das pessoas afectadas por uma expropriação? (4) Permite a lei que a expropriação siga processos informais? (5) Que obrigações tem a administração relativamente à incerteza de direitos sobre os bens imóveis?

Tendo a CRDTL e a legislação ordinária timorense como ponto de partida, este artigo responde às questões acima expostas, debatendo o significado legal da prerrogativa da expropriação em Timor-Leste, e as obrigações da administração no reconhecimento e protecção dos direitos sobre bens imóveis dos cidadãos e das comunidades. Embora limitando-se a uma análise superficial da recente Lei n.º 8/2017, de 26 de Abril (Lei das Expropriações por Utilidade Pública), este artigo pretende promover o debate sobre os princípios gerais e a legalidade das expropriações em Timor-Leste.

³ Neste artigo propositadamente evito a expressão 'direitos reais', uma vez que parte dos direitos a que me refiro derivam de sistemas fundiários costumeiros, com um reconhecimento legal ainda pouco claro, e que por isso não preenchem necessariamente a definição doutrinal de direitos reais (veja-se por exemplo Fernandes, 2009: 39). Assim, uso antes a expressão 'direitos sobre bens imóveis' para referir todos os direitos de origem formal ou costumeira que incidam sobre bens imóveis. A questão dos direitos de origem costumeira é discutida adiante.

2 - Os requisitos da expropriação em Timor-Leste

A expropriação é um limite ao direito à propriedade privada (art. 54.º n.º 1 da CRDTL), uma vez que impõe ao seu titular a venda dos seus direitos sobre bens, ainda que contra a sua vontade, para fins de interesse público (Fonseca, 2011: 10; Hoops, 2018: 1). A premissa que fundamenta a expropriação é a ideia de que, apesar de a propriedade privada ser constitucionalmente protegida, existem situações em que se justifica perturbar os direitos dos privados de forma a promover um benefício maior para a comunidade, devendo-se no entanto indemnizar adequadamente as pessoas afectadas por esta perturbação (Ronen, 2013: 249). Assim, a expropriação não se confunde com situações de confisco, em que a propriedade é simplesmente perdida a favor do Estado como forma de punição, ou com casos de nacionalização, através dos quais uma empresa privada é tomada pelo Estado (Reeves, 1969: 867).

A prerrogativa da expropriação levanta, no entanto, duas questões iniciais: (1) em que situações é admissível a expropriação? e (2) quem tem a autoridade para expropriar? Quando há lugar à expropriação, levanta-se ainda uma terceira questão: (3) o que constitui uma indemnização justa? A CRDTL e a recente legislação ordinária dão resposta a estas questões.

A expropriação é primeiramente regulada pelo artigo 54.º n.º 3 da CRDTL. A análise do processo legislativo deste artigo demonstra que os deputados constitucionais tiveram um especial cuidado em estabelecer limites claros à expropriação.⁴ Este especial cuidado é fruto das más experiências anteriores com a administração indonésia, onde o desapossamento pelo Estado sem indemnização ou com o pagamento de bagatelas foi uma prática comum (Fitzpatrick, 2002: 116). O texto inicialmente proposto à Assembleia Constituinte determinava apenas que '[A] requisição e expropriação [de propriedade privada] só tem lugar nos termos da lei'. Após os debates iniciais, este artigo foi reconfigurado, adicionando-se os conceitos da *utilidade pública*

⁴ Todas as actas e documentação da Assembleia Constituinte estão disponíveis no arquivo do Parlamento Nacional.

e da *indenização* (Devereux, 2015: 247, 251). Após as consultas públicas, foi ainda acrescentado no plenário final o conceito de *justa indenização* (*ibid*: 254). As alterações ao texto deste artigo demonstram claramente a preocupação da Assembleia Constituinte em fixar na CRDTL alguns princípios básicos da expropriação, não os deixando simplesmente para legislação ordinária.

O texto final do artigo 54.º n.º 3 determina que '[a] requisição e a expropriação por utilidade pública só tem lugar mediante justa indenização, nos termos da lei'.⁵ Deste artigo retiram-se assim três requisitos centrais para a expropriação:

(1) Tem que servir um fim de utilidade pública;

(2) Apenas pode acontecer mediante o pagamento de uma justa indenização; e

(3) Tem que ser conduzida de acordo com um processo estabelecido na lei.

Até à aprovação da Lei n.º 8/2017 estes requisitos estabelecidos pela CRDTL permaneceram bastante indefinidos (Almeida, 2019). A aprovação desta lei veio definitivamente clarificar cada um destes requisitos, que são analisados em mais detalhe em cada uma das secções seguintes.⁶

a) Utilidade pública

Embora a CRDTL estabeleça a utilidade pública como um dos requisitos da expropriação, não define este conceito. A falta de uma definição do que constitui utilidade pública é um problema comum a vários países e, não por acaso, as melhores práticas internacionais recomendam uma clara definição deste conceito (Lund, 2008; FAO, 2012: 24; Cotula, 2013). Se há alguns fins da

⁵ A requisição refere-se à obtenção temporária da posse do bem, ao contrário da expropriação implica uma transferência definitiva de direitos sobre o imóvel.

⁶ Relativamente aos artigos que referem a expropriação na legislação específica da legislação da Região Autónoma de Oecusse Ambeno, veja-se Almeida, 2019.

expropriação nos quais a utilidade pública é mais óbvia, como por exemplo a construção de uma estrada ou um hospital público, existem outros fins muito menos claros e que levantam mais dúvidas quanto à sua legitimidade. Por exemplo Levien (2013) descreve em detalhe como a expropriação para investimento privado em zonas económicas especiais na Índia se tornou um mecanismo de desapossamento, através do qual o Estado servia de intermediário de privados na obtenção de bens imóveis a baixos preços, à custa dos desapossados.

Esta lacuna da falta de definição do conceito de utilidade pública foi no entanto amplamente colmatada com a aprovação da Lei n.º 8/2017. O artigo 4.º n.º 3 lista claramente os casos nos quais a lei entende haver utilidade pública, determinando, no entanto, que o simples preenchimento de uma das alíneas deste artigo não constitui, por si só, uma presunção de utilidade pública. Para cada caso a utilidade pública deve ser devidamente justificada (art. 4.º n.º 4). Em paralelo com esta definição, a lei prevê ainda vários princípios que devem presidir à expropriação. São exemplos os princípios da proporcionalidade e da necessidade, sendo também explicitamente regulado que, na ponderação da expropriação, deve ser dada especial relevância aos imóveis que tenham elevado valor cultural e espiritual para as pessoas afectadas (art. 8.º). Em conjugação com a lista de casos que preenchem a utilidade pública, estes princípios permitem aferir caso-a-caso se existe uma verdadeira utilidade pública daquela expropriação.⁷ Por exemplo, apesar de a construção de estradas públicas estar listada como sendo um fim de utilidade pública, a comparação entre os custos e os benefícios que a sua construção irá causar poderá levar à conclusão que, naquele caso em concreto, não está preenchido o requisito da utilidade pública.

Importa ainda salientar que, em linha com o que parece ser a opinião pública Timorense, o Parlamento Nacional não incluiu na lista de casos que preenchem a definição de utilidade pública fins que beneficiem sobretudo

⁷ Veja-se aqui também Vários autores, 2011: 94, 96, 203; numa nota comparativa, Fonseca, 2011: 15.

privados, tais como a construção de fábricas ou hotéis, e que por isso levantam muito mais dúvidas quanto à sua real utilidade pública (Eisenberg, 1995: 220; Wolford *et al.*, 2013; Hoops, 2018: 3).⁸

A Lei n.º 8/2017 define ainda que cabe ao Conselho de Ministros a declaração de utilidade pública (art. 34.º), e explicitamente refere a possibilidade de impugnação judicial desta declaração (art. 55.º). Tal como adiante se explicita, tais disposições sobre o processo de expropriação são fundamentais para a defesa dos direitos das pessoas por ela afectadas. Assim, em resposta à primeira pergunta levantada na introdução, a CRDTL não dá um poder quase absoluto à administração para expropriação dos particulares. A expropriação tem que preencher o requisito da utilidade pública tal como definido na lei, e a declaração de utilidade pública tem que obedecer aos preceitos legais estabelecidos. Quanto à segunda pergunta, a expropriação pode ser contestada pelos cidadãos se estes entenderem que, no caso concreto, não estão preenchidos os requisitos da utilidade pública.

b) Justa indemnização

O segundo requisito constitucional para a expropriação é a justa indemnização. Tal como acima se referiu, o legislador constitucional não se bastou com a *indemnização*, mas deixou claro que a expropriação apenas pode acontecer mediante o pagamento de um *justa* indemnização. Não é, no entanto, simples determinar o que é uma justa indemnização.

Conforme afluído na introdução, tem sido muitas vezes prática da administração em Timor-Leste, implícita ou explicitamente, justificar o reduzido valor das indemnizações com a ideia de que os particulares têm que contribuir para o desenvolvimento nacional, e por isso conformarem-se com indemnizações que não cubram totalmente as suas perdas. A meu ver tal interpretação viola claramente a CRDTL. A expropriação é já uma excepção ao direito à propriedade privada, em que o particular é forçado à transmissão de

⁸ Quanto à opinião pública sobre o conceito de utilidade pública veja-se Almeida & Wassel, 2016: 31.

um direito, contra a sua vontade, para um fim de utilidade pública. A venda forçada é o fardo a suportar pelo particular a favor do bem comum, e de forma excepcional, apenas quando não existam alternativas viáveis à expropriação. A perda de património ou qualidade de vida do particular não fazem parte deste fardo, uma vez que podem ser repostas através do património comum do Estado (Dagan, 2013). Por outras palavras, cabe ao Estado e não aos particulares que calharam estar no caminho de um projecto com utilidade pública, pagar todos os custos da implementação do projecto, incluindo o valor dos imóveis necessários.

Mas o cálculo de uma justa indemnização não é fácil. Soluções como indemnizar pelo valor de mercado dos direitos expropriados fazem pouco sentido numa sociedade como a Timorense, onde em muitos lugares os imóveis não tem só um valor comercial, e não são transaccionados com frequência (Almeida & Wassel, 2016: 15). Nestes contextos, não existe um valor de mercado porque não existe um mercado, o que dificulta o cálculo de um valor monetário para os imóveis, e complica também a sua reposição, uma vez que o particular porque não consegue facilmente adquirir outro imóvel de igual valor (*ibid*: 18). Para além disso, muitos imóveis têm um valor pessoal e identitário para os seus detentores que não tem um comercial, e não pode ser por isso facilmente repostos. Para que a indemnização seja justa, deve ainda indemnizar todas as perdas das pessoas afectadas pela expropriação, incluindo por exemplo todos os custos e as perdas com o realojamento (Fonseca, 2011: 21). Tendo em conta estes problemas, a indemnização total ou parcial através de um imóvel de reposição, ainda que mais morosa e difícil para a entidade expropriante, é muitas vezes mais adequada para estes casos. Aliás, esta solução é a preferida de muitos timorenses afectados por um processo de expropriação (Almeida & Wassel, 2016: 31).

A Lei n.º 8/2017 estabelece critérios para o cálculo das indemnizações. Nos termos do artigo 57º, a indemnização deve compensar todas as perdas financeiras, mas também os valores de natureza não patrimonial perdidos para a expropriação. No cálculo do valor dos bens imóveis, este tem por base o

valor de mercado do solo, o que levanta os problemas acima assinalados, mas inclui também o valor de reposição de construções e plantações que ali existam (art. 58.º). A lei prevê ainda que, havendo acordo entre as partes, deve ser dada preferência ao pagamento de indemnizações através da cedência de bens imóveis do Estado (art. 56.º n.º 2). Por fim a lei estabelece ainda um mecanismo de salvaguarda, ao determinar como princípio da expropriação que as pessoas por ela afectadas devem ficar num padrão de vida pelo menos igual ao que estavam antes da expropriação (art. 8.º n.º 4). Os estudos prévios à realização da expropriação são fundamentais quer para o cálculo da indemnização, quer para garantir que este princípio de salvaguarda é respeitado (art. 18.º).

Por fim, um outro ponto determinante é quando a indemnização é paga. Uma indemnização, ainda que alta, terá pouco de justa se for paga anos depois de a entidade expropriante ter obtido a posse do imóvel, causando assim constrangimentos às pessoas afectadas pela expropriação (Fonseca, 2011: 21). A Lei n.º 8/2017 determina que, antes de a administração tomar posse do imóvel, tem já que ter implementado o plano de realojamento, entregues os bens imóveis do Estado se tal tiver sido acordado, e pagos os valores de indemnização calculados no processo de expropriação, ainda que estes valores estejam a ser disputados (art. 41.º n.º 1).⁹

Assim, em resposta à terceira pergunta levantada na introdução, a CRDTL obriga à justa indemnização e não permite parcas indemnizações que não paguem todos os custos das pessoas afectadas por uma expropriação. A Lei n.º 8/2017 estabelece os critérios para o cálculo e pagamento atempado da justa indemnização, tendo como medida de salvaguarda que não pode a expropriação deixar as pessoas por ela afectadas numa situação pior do que a que estavam antes da expropriação.

⁹ O prazo estabelecido pela Lei n.º 8/2017 para que imóvel expropriado seja entregue à administração representa uma das falhas mais significativas desta lei. Em vez de estabelecer um prazo *mínimo* de 90 dias, tal como recomendado pelas *UN Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement*, a lei estabelece um *máximo* de 90 dias, o que por absurdo poderia ser apenas um dia (art. 41.º n.º 2).

c) Nos termos da lei

Finalmente, o artigo 54.º n.º 3 estabelece que a expropriação tem que ser conduzida nos termos da lei. Tal significa que a expropriação apenas pode acontecer de acordo com um processo próprio, pré-estabelecido em legislação adequada (Almeida, 2016: 13; Oliveira *et al.*, 2015: 521; Vários autores, 2011: 203). A expropriação é um processo complexo, composto por diversos actos administrativos como a decisão de expropriar, a declaração de interesse público e a fixação do valor da indemnização (Guerreiro 2012: 18, 20). Como quaisquer outros actos administrativos, a expropriação está sujeita às regras direito administrativo, tais como os princípios da legalidade e da transparência, e obrigações como a justificação jurídica e factual do acto administrativo (*ibid.*).

Desde a independência de Timor-Leste até à entrada em vigor da Lei n.º 8/2017 levantava-se o problema da falta de legislação que regulasse em mais detalhe o processo de expropriação. Embora por força da Lei n.º 1/2002, de 7 de Agosto, fosse em teoria aplicável a lei indonésia das expropriações vigente a 25 Outubro de 1999, esta era na prática era de difícil implementação, uma vez que o enquadramento administrativo e institucional de Timor-Leste é bastante diferente do indonésio (Almeida, 2017: 176).¹⁰ Com a aprovação da Lei n.º 8/2017 esta lacuna ficou definitivamente colmatada, embora esteja ainda em falta alguma legislação complementar à correcta implementação desta lei. Por outras palavras, até à aprovação da Lei n.º 8/2017 uma expropriação apenas poderia ser válida se tivesse seguido o procedimento estabelecido na legislação supletiva em vigor em Timor-Leste, embora tal procedimento levantasse dificuldades jurídicas. Após a entrada em vigor da Lei n.º 8/2017 uma expropriação só é válida se seguir o procedimento estabelecido nesta lei.

¹⁰ Artigo 18.º da Lei Agrária Indonésia, regulado pela Lei n.º 20/1961.

Importa notar que a obrigação constitucional de seguir um processo pré-estabelecido na lei não se trata apenas de um capricho legal ou de uma dispensável burocracia. A clarificação dos diferentes actos administrativos que compõem a expropriação e da competência para os praticar é fundamental para a protecção das pessoas afectadas pela expropriação e do Estado de Direito em geral. É através da existência prévia de um processo rigoroso que os particulares podem efectivamente defender o seu direito à propriedade, quer contestando a utilidade pública da expropriação, a legitimidade da entidade expropriante, o valor da indemnização, ou qualquer ilegalidade que os tenha prejudicado durante o processo (Fonseca, 2011: 12; Hoops, 2018: 2).

Assim, em resposta à quarta pergunta exposta na introdução, não pode a administração criar processos informais de expropriação, e a anterior falta de legislação não justificava tal prática. De outra forma, o Estado estaria a aproveitar a sua própria omissão em detrimento dos direitos e mecanismos de defesa das pessoas afectadas pela expropriação, e do próprio princípio do Estado de direito. A aprovação da Lei n.º 8/2017 dá ainda menos espaço a procedimentos informais de expropriação.

3 - Direitos sobre bens imóveis

Por fim, importa ainda olhar à questão do reconhecimento de direitos sobre bens imóveis pela legislação timorense, uma vez que a expropriação só faz sentido quando o imóvel em causa não pertença já ao Estado.

A questão dos direitos sobre bens imóveis tem sido uma das questões nacionais para a qual tem sido mais difícil encontrar uma resposta legal, política e social. Uma das questões mais complexas é o reconhecimento de direitos costumeiros de indivíduos, clãs e comunidades que, não tendo nunca obtido direitos formais reconhecidos pela administração portuguesa ou indonésia, acedem e gozam de bens imóveis por via de sistemas fundiários costumeiros. Desde tempos imemoriais que, em grande parte do território de

Timor-Leste o acesso e gozo de bens imóveis é administrado por sistemas costumeiros. E, ao contrário do que é muitas vezes descrito, estes sistemas costumeiros não se limitam apenas a áreas rurais e tradições ancestrais. Também nas áreas urbanas existem normas, instituições e práticas que, sendo desenvolvidas fora dos mecanismos legislativos e administrativos do Estado, são reconhecidas e respeitadas por um conjunto de pessoas como regras às quais estes estão vinculados.¹¹

No entanto, e apesar da sua preponderância, estes sistemas tiveram um reconhecimento muito limitado pela administração portuguesa e indonésia. Através de lacunas na legislação, formalidades administrativas impossíveis de concluir, reconhecimento de direitos limitados de uso, e exclusão de áreas vitais para a vida das populações (por exemplo pastagens, florestas e áreas sagradas), os sistemas fundiários das anteriores administrações privilegiaram sempre direitos formais individuais reconhecidos pela administração, em detrimento de direitos costumeiros (Almeida, 2016: 27). Ainda que sempre tenham acedido e gozado de bens imóveis através destes sistemas fundiários costumeiros, a grande maioria dos Timorenses nunca teve os seus direitos formalmente reconhecidos pela lei.

É meu entender que o texto da CRDTL, embora não de uma forma explícita, estabelece já uma protecção legal de pelo menos parte dos direitos sobre imóveis derivados de sistemas costumeiros, ainda que a delimitação mais concreta desses direitos esteja dependente de aprovação de legislação ordinária (Almeida, 2019). Não significa isto um reconhecimento total e acrítico de sistemas costumeiros, até porque existem limites constitucionais que o direito costumeiro não pode violar (e.g., proibição da discriminação de género), mas ainda assim existe uma obrigação de os considerar. Por outras palavras, uma interpretação histórica, teleológica, e sistemática da CRDTL

¹¹ Tal situação não é exclusiva de Timor-Leste. Em muitos países as zonas urbanas mais pobres e degradadas (por exemplo favelas) têm pouca ou nenhuma presença institucional ou legal do Estado na administração do acesso e gozo de bens imóveis, mas ainda assim existem regras e instituições locais e informais que fazem esta gestão. Sobre a definição de sistemas fundiários veja-se FAO, 2002: 7, Dekker, 2005: 240; Bruce, 2017: 1.

leva-nos a concluir que existe um espectro de direitos costumeiros que são constitucionalmente protegidos, e cabe ao Estado a obrigação de criar os mecanismos jurídicos necessários para delimitar e proteger esses direitos.

No entanto, por muito tempo o Estado foi omissivo nesta obrigação, não aprovando qualquer legislação nesta matéria. Apesar de algumas fragilidades, a Lei n.º 13/2017, de 5 de Junho, mudou esta situação ao dar amplo reconhecimento a direitos de origem costumeira, quer de natureza individual (art. 3.º n.º 1 a), quer de natureza colectiva (art. 27.º), protegendo ainda os casos de uso prolongado de imóveis para os quais não exista um direito de base costumeira (art. 19.º). Esta lei estabeleceu ainda os procedimentos administrativos para a identificação e formalização destes direitos.

A falta de reconhecimento de direitos costumeiros torna-se especialmente complicada quando em conflito com a uma definição bastante lata da propriedade do Estado. Quer por força da legislação anterior à independência de Timor-Leste, quer com base na Lei n.º 1/2003, a definição da propriedade do Estado era especialmente ambígua (Yoder, 2005: 312; Fitzpatrick *et al.*, 2013: 172, Almeida, 2016: 22). Esta ambiguidade permitiu que muitas vezes, mesmo contra o texto da lei, fosse declarado pela administração pública e pela elite política que os bens imóveis sobre os quais não exista um direito formal emitido por uma das administrações anteriores, automaticamente pertenciam ao Estado, desta forma ignorando totalmente os direitos de origem costumeira da grande maioria dos Timorenses. Também neste ponto a Lei n.º 13/2017 trouxe uma mais clara definição da propriedade do Estado (art. 8.º e 9.º).

Este desencontro entre o reconhecimento legal de direitos de origem costumeira e uma muito ampla definição dos bens imóveis do Estado liga directamente com a questão da expropriação. A falta de clareza jurídica relativamente aos direitos costumeiros tem sido muitas vezes aproveitada pela administração para, rápida e informalmente, classificar terra como pertencente ao Estado e pressionar os privados a abandonarem o imóvel, umas vezes de forma gratuita, outras a troco de uma pequena ‘compensação’ (Almeida, 2017;

Almeida, 2019).¹² Assim, a administração evita as complicações da expropriação, ao classificar, ainda que ilegalmente, a terra como pertencendo ao Estado. No entanto, tal prática trata-se de um claro abuso de poder do Estado que, aproveitando uma lacuna causada pelo seu próprio incumprimento da obrigação constitucional de proteger os direitos costumeiros sobre bens imóveis, e apoiado na possibilidade da execução coerciva do despejo, persuade os privados a abandonar os imóveis. Por outras palavras, a administração aproveita uma inconstitucionalidade causada pela sua própria omissão para desapossar os particulares. Se tal prática já era a nosso ver violadora da CRDTL, com a aprovação da Lei n.º 13/2018 tem agora ainda menos legitimidade.

Para além disso, a Lei n.º 8/2017 aborda directamente esta questão ao estabelecer como parte da fase preparatória de uma expropriação, a obrigação de realizar na área visada os procedimentos estabelecidos pela Lei n.º 13/2017 para a identificação de direitos sobre bens imóveis (art. 19.º n.º 1 e 2). Por outro lado o artigo 5.º n.º 1 da Lei n.º 8/2017 define amplamente os interessados da expropriação, incluindo nesta definição os arrendatários, titulares de direitos de passagem, pastorícia, plantação, partilha de culturas, e outros recursos naturais.

Assim, e em resposta à última pergunta levantada na introdução, a administração tem uma ampla obrigação de identificar e reconhecer direitos sobre os bens imóveis nos quais quer implementar projectos de utilidade pública. Esta obrigação decorria já do próprio texto da CRDTL, mas é agora ainda mais clara por força da Leis n.º 8/2017 e 13/2017. Assim, é claramente ilegal qualquer implementação de uma infra-estrutura do Estado, ainda que tenha utilidade pública, se não seguir os processos de identificação e reconhecimento de direitos sobre bens imóveis já fixados na lei.

¹² A palavra compensação foi escolhida de propósito, não só porque é a expressão normalmente utilizada em Timor-Leste, mas também porque o espírito que preside a estes processos não é muitas vezes o pagamento de uma justa indemnização ou preço de uma venda mutuamente acordada pelas partes, mas antes um pagamento uma 'ajuda', para que a pessoa simplesmente abandone a terra.

4 - Conclusão

Este artigo analisa os principais critérios da expropriação em Timor-Leste. Conclui-se claramente que a prerrogativa da expropriação não é um direito absoluto do Estado, e está aliás fortemente balizada pelo conceito de utilidade pública, que deve ser justificado caso-a-caso pela entidade competente para a declarar. Tal justificação é fundamental, já que está na disponibilidade dos cidadãos contestarem judicialmente o fim da expropriação, e impedi-la caso não preencha os critérios da utilidade pública definidos na lei. Conclui-se ainda que a lei dá uma ampla definição do que deve constituir uma justa indemnização, pelo que esta nunca deve deixar as pessoas afectadas pela expropriação numa situação de vida pior do que a que estavam antes da expropriação. Fica também claro que o processo formal estabelecido pela lei não se trata apenas de um mero capricho jurídico ou de uma burocracia dispensável, sendo um elemento fundamental da protecção dos direitos das pessoas afectadas, e do Estado de Direito em geral. Por fim, conclui-se ainda que a administração tem uma ampla obrigação de reconhecimento de direitos de origem costumeira, e não pode por isso recorrer a práticas como uma classificação informal de imóveis como pertencendo ao Estado, para evitar o processo expropriativo.

Tais conclusões parecem à primeira vista simples, mas são no entanto bastante pertinentes. No exacto momento em que escrevo, recebo novas informações de mais um despejo em curso promovido pela administração, onde todos os princípios acima descritos são de novo ignorados. O desenvolvimento de um Estado mede-se primeiro, e acima de tudo, pelo respeito que é dado aos direitos fundamentais dos seus cidadãos. O desrespeito pelos princípios debatidos neste artigo fere os direitos fundamentais das pessoas afectadas e no final fere também Timor-Leste. Espero assim que este artigo possa contribuir para um maior conhecimento,

visibilidade e respeito pelos princípios da expropriação e os legítimos direitos dos timorenses.

Bibliografia

- Almeida, B. (2016). *Land Tenure Legislation in Timor-Leste*. Van Vollenhoven Institute, The Asia Foundation
- Almeida, B. (2017). 'The main characteristics of the Timorese legal system – a practical guide', in *Verfassung und Recht in Übersee VRÜ*, 50, pp. 175-187. <http://dx.doi.org/10.5771/0506-7286-2017-2-175>
- Almeida, Bernardo (2017a). 'Navigating without a compass: state transition in Timor-Leste's formal land tenure system' in Rui Feijó e Susana Viegas (eds), *Transformations in Independent Timor-Leste*. Routledge, pp. 123-141. <https://doi.org/10.4324/9781315535012>
- Almeida, Bernardo (2019, a aguardar publicação). 'Expropriation or plunder? Property rights and infrastructure development in Oecusse' in Judith Bovensiepen (ed.), *The Promise of Prosperity – Visions of the Future in Timor-Leste*. ANU Press. <https://press.anu.edu.au/publications/series/pacific-series/promise-prosperity>
- Bruce, John W. (2017). 'Land Tenure Dualism in China: How the Dichotomy between State and Collective Ownership has Shaped Urbanization and Driven the Emergence of Wealth Inequality' in *2017 World Bank Conference on Land and Poverty*, The World Bank - Washington DC, March 20-24, 2017
- Cotula, L. (2013). *The Great African Grab? Agricultural Investments and the Global Food System*. Zed Books.
- Dagan, Hanoch (2013). 'Expropriatory Compensation, Distributive Justice, and the Rule of Law', in H. Mostert & LCA Verstappen (eds.), *Rethinking Public*

Interest in Expropriation Law, (Forthcoming). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2345115> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2345115>

Dekker, Henri A. I. (2005). *In pursuit of Land Tenure Security – Essays on Land Reform and Land Tenure*. Pallas Publications

Devereux, A. (2015). *Timor Leste’s Bill of Rights: A Preliminary History*. ANU Press. <https://doi.org/10.22459/TLBR.05.2015>

Eisenberg, A. (1995). ‘“Public Purpose” and Expropriation: Some Comparative Insights and the South African Bill of Rights’, in *South African Journal on Human Rights*, 11(2), pp. 207-221. <https://doi.org/10.1080/02587203.1995.11827560>

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). *FAO Land Tenure Studies 3 – Land Tenure and Rural Development*. FAO

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations (2012). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. FAO

Fernandes, Luís A. Carvalho (2009). *Lições de Direitos Reais*, 6ª Edição. Quid Juris

Fitzpatrick, D. (2002). *Land Claims in East Timor*. Asia Pacific Press

Fitzpatrick, Daniel; McWilliam, Andrew; Barnes, Susana (2013). *Property and Social Resilience in Times of Conflict: Land, Custom and Law in East Timor*. Ashgate Pub Co

Fonseca, G. da (2011). ‘A Expropriação por utilidade pública, o poder político e a Constituição’, *Revista do Ministério Público*, vol. 126, Abril/Junho, pp. 9-25

Guerreiro, S. (2012). *Colectânea De Direito Administrativo Timorense Com Comentários De Conteúdo Parte II – Actividade Administrativa Em Timor-Leste*. Provedoria de Direitos Humanos e Justiça, UNDP

Hoops, Björn (2018). *The Legitimate Justification of Expropriation – A Comparative Law and Governance Analysis*. Juta

- Levien, M. (2013). 'Regimes of Dispossession: From Steel Towns to Special Economic Zones', in Wolford, W., Borras Jr., S. M., Hall, R., Scoones, I. and White, B. (eds.) *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*. Wiley-Blackwell (Kindle version). <https://doi.org/10.1002/9781118688229.ch9>
- Lund, C. (2008). *Local Politics and the Dynamics of Property in Africa*. Cambridge University Press <https://doi.org/10.1017/cbo9780511510564>
- Oliveira, Bárbara Nazareth; Gomes, Carla de Marcelino; Santos, Rita Páscoa (2015). *Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste: Teoria e Prática*. Coimbra Editora
- Reeves, W. H. (1969). "Expropriation," "Confiscation," and "Nationalization": – What One Can Do About Them', in *The Business Lawyer* , 24(3), pp. 867-886
- Ronen, Y. (2013). *Transition from Illegal Regimes under International Law*. Cambridge Books Online. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511978142>
- Vários autores (2011). *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*. Direitos Humanos – Centro de Investigação Interdisciplinar
- Wolford, W., Borras Jr., S. M., Hall, R., Scoones, I. and White, B (2013) *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*. Wiley-Blackwell (Kindle version). <https://doi.org/10.1002/9781118688229>
- Yoder, Laura Suzzane Meitzner (May 2005). *Custom, Codification, Collaboration: Integrating the Legacies of Land and Forest Authorities in Oecusse Enclave, East Timor*. Dissertação de Doutoramento da Graduate School da Universidade de Yale