

A Legislação Fundiária Angolana à  
Luz das Directrizes Voluntárias  
Sobre a Governança Responsável  
da Posse de Terra



Autor:

Bernardo Almeida

[bernardoribeirodealmeida@gmail.com](mailto:bernardoribeirodealmeida@gmail.com)

Supervisão:

Marco Orani (World Vision Angola)

Moisés Festo (Development Workshop)

*Financiado por:*



União Europeia  
European Union

*Esta publicação foi produzida com o apoio financeiro da União Europeia. O conteúdo desta publicação é unicamente da responsabilidade da DW e Visão Mundial Angola, e não pode ser usado para representar a visão da União Europeia.*

## Conteúdo

1- Introdução.....	5
2- As VGGTs.....	7
3- Ordenamento jurídico fundiário angolano .....	9
3.1- A ordem jurídica angolana e o direito internacional.....	9
3.2- Direito nacional angolano.....	10
3.3- O sistema fundiário angolano e os princípios das VGGTs .....	12
4- Reconhecimento, concessão e gozo de direitos fundiários.....	14
4.1- Domínio público e domínio privado .....	16
4.2- Reservas .....	17
4.3- Terrenos urbanos e rurais .....	19
4.4- Áreas de foral.....	20
4.5- Concessão e reconhecimento de direitos fundiários .....	21
a) Processo de concessão de direitos fundiários.....	21
b) Competência para autorizar a concessão e o reconhecimento.....	24
c) Procedimento de publicidade.....	27
d) Requisito de aproveitamento útil .....	28
e) Conclusão.....	29
4.6- Direitos fundiários .....	30
a) Direito de propriedade.....	31
b) Domínio útil consuetudinário .....	32
c) Domínio útil civil.....	41
d) Direito de superfície.....	42
e) Direito de ocupação precária .....	43
f) Posse.....	43
g) Regime da renda resolúvel e outros mecanismos de habitação social.....	45
h) Conclusões.....	46
4.7- Registo de direitos fundiários.....	47
5- Limites aos direitos sobre a terra.....	48
5.1- Expropriação .....	48
5.2- Ordenamento do território.....	52
5.3- Legislação ambiental.....	55
5.4- Exploração mineira e exploração petrolífera terrestre .....	57
6- Igualdade de género no acesso e uso de direitos fundiários .....	60
7- Transferências e outras alterações de direitos sobre a terra.....	62
8- Resolução de litígios .....	63
9- Informação pública, transparência e prevenção de corrupção .....	65
10- Conclusões.....	68
Anexo I – Recomendações .....	69
Anexo II – Legislação .....	74
Legislação nacional .....	74
Legislação Internacional.....	76
Legislação Estrangeira.....	76
Anexo III – Referências .....	77
Bibliografia.....	77
Websites.....	79
Anexo IV – Competência Para a Decisão de Concessões.....	80

## 1- Introdução

O acesso à terra é fundamental para um considerável número de actividades humanas, desde a agricultura de subsistência, à habitação, produção agrícola e industrial, em muitos casos à identificação pessoal, social e cultural, bem como actividades de lazer. No entanto a terra é um bem escasso, cuja utilização por um número de pessoas para um determinado fim necessariamente exclui outras pessoas e outros fins. Assim, o acesso à terra e os diferentes usos que lhe são dados tem que ser regulado, de forma a prevenir conflitos e a promover uma distribuição equitativa entre os diferentes utilizadores e usos que lhe podem ser dados. Embora a regulamentação do acesso e uso da terra tenha sido e continue a ser muitas vezes feita por sistemas costumeiros ou não estatais, o advento dos estados modernos e fenómenos como a globalização, o aumento populacional e o crescimento dos centros urbanos tem levado os Estados a serem cada vez mais interventivos na criação de complexos sistemas fundiários que possam dar resposta a estes desafios.

No entanto, a criação de um sistema fundiário funcional, equitativo e adaptado às necessidades e capacidades de cada Estado está sujeito a um sem-número de desafios, problemas e dilemas. Por exemplo a promoção do investimento através de fácil acesso à terra não pode por em causa os meios de subsistência da população; o reconhecimento de direitos costumeiros sobre a terra não pode por em causa princípios de direitos humanos como a igualdade de género no direito à terra; os projectos de interesse público têm que ter em consideração os interesses privados das pessoas afectadas. Estes são problemas multidimensionais, com implicações políticas, jurídicas, sociais e culturais para os quais não existe uma solução simples e taxativa.

Em Angola, tal como em muitos outros estados saídos de administrações coloniais e situações de conflito, os problemas relacionados com o direito à terra e a formação de um sistema estadual fundiário que possa resolver esses problemas são tópicos sensíveis. Durante a administração colonial de Angola o reconhecimento de direitos sobre terras costumeiras era limitado, e apenas sobre áreas menos produtivas que não eram pretendidas pela administração colonial, vivendo a grande maioria da população sem qualquer reconhecimento legal dos seus direitos legítimos à terra (Carranza & Treakle, 2014: 14;

Orani & Schermers, 2017: 2).<sup>1</sup> O período após a independência foi sobretudo marcado por ocupações das grandes fazendas coloniais pelas populações rurais, e pela centralização do direito à terra no Estado, embora com poucos progressos legislativos no desenvolvimento de um sistema fundiário formal. O conflito e instabilidade política que marcou o período após a independência pôs em segundo plano os problemas emergentes do pós-colonialismo (Bledsoe, 2005: 3). Com a viragem para uma economia de mercado foi aprovada a primeira Lei de Terras em 1992 (Lei 21-C/92), que tinha como principal objectivo regular a concessão de terras para explorações agrícolas. Com o fim do conflito e o enorme crescimento económico que se fez sentir, gerou-se a necessidade de melhores e mais adequados mecanismos de acesso e protecção do direito à terra, tendo sido aprovada uma nova Lei de Terras (Lei 9/04) e legislação complementar (Decreto 58/07). Esta lei trouxe alguns progressos importantes como um mais claro reconhecimento de direitos fundiários de origem costumeira e uma melhor clarificação dos processos para a obtenção de direitos sobre a terra (Bledsoe, 2005: 7). No entanto, e tal como é descrito na Política Nacional para a Concessão de Direitos Sobre as Terras (Decreto Presidencial 216/11), ‘a maioria da população não tem segurança de acesso e uso da terra’ e que os ‘sistemas de titulação, cadastro e registo da terra [são] deficientes’.<sup>2</sup> Na prática, apenas uma parte da população consegue ver os seus direitos à terra protegidos – e não ameaçados- pelo sistema formal de terras, sendo que a outra parte apenas consegue aceder à terra em sistemas paralelos ao sistema fundiário formal, vivendo o risco permanente de despejos e perda da terra, habitação e meios de subsistência (Urnuh, 2012: 662; Urban LandMark, 20123: 5; Waldorff, 2016: 364).

O objectivo deste estudo é analisar sistema legal fundiário angolano à luz das recomendações propostas pelas *Directrizes Voluntárias Sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional* (VGGTs no seu acrónimo inglês). Não sendo um estudo exaustivo de toda a legislação e de todos os problemas legais, procura apontar as principais falhas, contradições e inconsistências do sistema fundiário angolano à luz das VGGTs, mas também os pontos onde a lei angolana responde satisfatoriamente a estas directrizes. Por outro lado, embora este estudo não se pronuncie directamente sobre a legislação relativa às pescas e florestas também coberta pelas VGGTs, a análise das questões fundiárias acaba por ter implicações nestes outros campos.

---

<sup>1</sup> O sumário da história fundiária de Angola é sobretudo inspirado no Manual para a Delimitação Participativa de Terras Comunitárias em Angola (2017: 26).

<sup>2</sup> Artigo 2º h) e j) do Decreto Presidencial 216/11.

A desconformidade da prática corrente com a legislação em vigor, a implementação de legislação, e a organização institucional administrativa do sistema fundiário não são objecto deste estudo, que apenas se foca na análise jurídica do sistema fundiário angolano à luz das VGGTs. É do conhecimento comum que em Angola, como em muitos outros países, existem diferenças substanciais entre a *lei nos livros, e a lei na prática*. As prescrições legais são muitas vezes ignoradas ou até contrariadas pela práxis da administração pública e das autoridades locais, bem como pelas decisões dos tribunais e pelas condutas correntes dos cidadãos. No entanto, e embora a análise da lei na prática seja da maior relevância, ele está fora do objectivo deste estudo. Note-se ainda as VGGTs fazem diversas recomendações relativamente à forma como a legislação é implementada na prática e à organização administrativa que deve acompanhar um sistema fundiário, mas tal está também fora do âmbito deste estudo. Ainda assim este estudo pretende contribuir para futuras revisões do quadro legal que possam melhorar a qualidade das soluções legislativas adoptadas pelo sistema fundiário angolano. É certo que a lei dos livros, só por si não resolve os problemas de terras, e outros elementos como a implementação, interpretação, capacidade administrativa, sistemas de resolução de disputas e adequada socialização da legislação vigente influenciam o resultado final. No entanto, legislação adequada é ainda assim um passo importante para um sistema fundiário melhor e mais justo (Cotula *et al.*, 2016: 4).

Para a realização deste estudo foi compilada a legislação relevante na formação do sistema legal fundiário angolano (Anexo II), e foi feita uma revisão da literatura relevante nesta matéria (Anexo III).<sup>3</sup>

## 2- As VGGTs

As *Directivas Voluntárias Sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional* (VGGTs no seu acrónimo em inglês) são um conjunto de directrizes, com carácter global, que visam orientar os estados e actores não estatais no desenvolvimento de mecanismos de governança responsável da terra, pesca e

---

<sup>3</sup> O acesso à legislação angolana foi uma das maiores limitações a este estudo uma vez o Diário da República não está livremente disponível online de forma organizada, sendo apenas possível encontrar legislação avulsa em diferentes sites. O site <http://www.legis-palop.org> disponibiliza de forma gratuita o título e numeração de toda a legislação aprovada, mas o acesso aos textos legais é pago.

florestas.<sup>4</sup> Estas directrizes, aprovadas a 11 de Maio de 2012 pelo Comité de Segurança Alimentar Mundial da Organização para a Agricultura e o Alimento das Nações Unidas (FAO), foram desenvolvidas ao longo de 2 anos por um grupo de trabalho alargado com representantes de vários países e são talvez o mais abrangente e representativo conjunto de recomendações relativos à governança da terra, pescas e florestas. As VGGTs têm como objectivo promover a segurança dos direitos fundiários como forma de redução da pobreza, mas também como mecanismo de concretização do direito à alimentação e promoção da sustentabilidade ambiental (Hall *et al.*, 2016: 13). Embora sejam dirigidas primeiramente às entidades estaduais, estas directivas aludem também a entidades não estatais como é o caso de empresas privadas e investidores.

Conforme o próprio nome indica, as VGGTs são um conjunto de directrizes que, apesar do alargado consenso na sua aprovação, são voluntárias e não constituem per se qualquer obrigação jurídica para os Estados.<sup>5</sup> No entanto, um considerável número destas recomendações estão em linha com obrigações de direito internacional assumidas pelos Estados em várias convenções, como é exemplo o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e ainda a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cotula *et al.*, 2016: 14). Por outro lado, as VGGTs estão em linha com outros instrumentos regionais não vinculativos (*soft law*), como o *Framework and Guidelines on Land Policy in Africa* desenvolvido em conjunto pela União Africana, a Comissão para Africa das Nações Unidas e o Banco de Desenvolvimento Africano. Finalmente, importa ainda salientar que as VGGTs são um denominador mínimo dos padrões considerados globalmente aceites na governança da terra, mas nada impede os Estado de aprofundarem ainda mais as recomendações previstas neste documento.

Por fim, ao contrário de outros documentos, as VGGTs não foram desenhadas para uma análise quantitativa de sistemas fundiários, mas antes estabelecendo princípios orientadores destes sistemas.<sup>6</sup> Assim, um estudo baseado nas VGGTs não culmina com resultados numéricos, mas antes com uma série de comparações com os princípios por ela estabelecidos.

---

<sup>4</sup> Ponto 2.4 das VGGTs.

<sup>5</sup> Veja-se aqui também o ponto 2.1 das VGGTs.

<sup>6</sup> Compare-se por exemplo com o *Land Governance Assessment Framework* desenvolvido pelo Banco Mundial (Deininger *et al.*, 2012).

### 3- Ordenamento jurídico fundiário angolano

Antes de uma análise mais detalhada do sistema fundiário angolano esta secção faz um breve sumário do ordenamento jurídico, os princípios nele estabelecidos, e enumera a legislação mais relevante para o sistema fundiário.<sup>7</sup>

#### 3.1- A ordem jurídica angolana e o direito internacional

Na análise do ordenamento jurídico fundiário angolano não podem ser esquecidos os tratados e outros instrumentos de direito internacional de que Angola é parte, e que são directamente recebidos pelo artigo 13º da Constituição da República Angolana (CRA), tendo por isso aplicabilidade directa no ordenamento jurídico nacional. Para além disso, estabelece o artigo 26º nº 2 também da Constituição que a interpretação de direitos fundamentais deve ser feita à luz da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP), e à luz dos tratados internacionais relevantes dos quais Angola é parte.<sup>8</sup> Entre todos os tratados dos quais Angola é parte são especialmente relevantes o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW).<sup>9</sup>

Importa no entanto salientar que, apesar das regras de aplicabilidade directa dos tratados na ordem interna e da interpretação da legislação nacional à luz das regras da DUDH e da CADHP, idealmente os princípios estabelecidos nestes tratados e declarações devem ser transpostos para o direito nacional, de forma a dar-lhes uma maior substância e aplicabilidade. Por exemplo o direito à habitação adequada estabelecido no artigo 11º nº 1 do PIDESC pode ser directamente invocado à luz do artigo 13º da Constituição para

---

<sup>7</sup> Ao longo deste estudo as expressões ‘terra’, ‘imóveis’, ‘bens imóveis’, ‘prédio’ são usadas como sinónimo de coisa imóvel, tal como definido no artigo 204º do Código Civil, correspondendo a uma parcela definida do solo e às construções e plantações nela integrados com carácter de permanência.

<sup>8</sup> Ao trazer estes instrumentos não vinculativos (*soft law*) como elementos interpretativos, a Constituição angolana dá-lhes uma força jurídica que originalmente não tinham. Outros instrumentos de *soft law*, embora sem esta força, podem ser também usados como elementos de interpretação legislativa. Veja-se por exemplo a Declaração sobre Igualdade de Género em África (em especial o art. 9º), e a Declaração de Pretória sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais em África (em especial o art. 5º).

<sup>9</sup> Angola assinou mais ainda não ratificou o Protocolo Facultativo Ao Pacto Internacional Sobre Os Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Veja-se [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)

prevenir um despejo que o viole; no entanto, idealmente este direito deve estar expresso em mais detalhe em legislação nacional. Conforme se vai detalhando ao longo deste estudo, esta transposição das regras de direito internacional para a ordem nacional nem sempre acontece.

### 3.2- Direito nacional angolano

A Constituição da República de Angola (CRA) de 2010 é a lei superior do Estado Angolano e estabelece os princípios fundamentais da organização fundiária do país, sendo estes depois desenvolvidos em legislação ordinária.<sup>10</sup> Importa notar que, sendo a CRA a lei central do ordenamento jurídico angolano, ela prevalece sobre qualquer outra legislação aprovada quer antes quer depois da aprovação da Constituição.<sup>11</sup> A CRA reconhece também valor jurídico às normas costumeiras e autoridades tradicionais, impondo no entanto que estas respeitem os princípios estabelecidos na Constituição (art. 7º, 223º, 224º e 225º da CRA). Este reconhecimento é particularmente relevante para a organização fundiária, uma vez que vastas áreas do país são regidas por sistemas fundiários costumeiros.

São vários os princípios do sistema fundiário estabelecidos na CRA.<sup>12</sup> Reconhece-se o direito à propriedade privada da terra, embora com alguns limites (art. 14º, 37º nº 1, 89º nº 1 d), 98º nº 2 da CRA).<sup>13</sup> Em paralelo com este reconhecimento está o princípio de que a terra é propriedade originária do Estado, embora se admita que esta possa ser transmitida a privados nos termos da lei (art. 15º, 98º nº 1 da CRA). Relevante é também a distinção entre bens do domínio privado do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público que podem ser parte do comércio jurídico, e bens do domínio público que são inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis (art. 94º, 95º e 96º da CRA). A CRA reconhece ainda o uso e fruição dos meios de produção das comunidades, incluindo o acesso e uso da terra, mas não a sua propriedade (art. 15º nº 2, 37º nº 2 e 92º nº 2 da CRA). A expropriação e

---

<sup>10</sup> Antes da aprovação da CRA em 2010 já outras leis constitucionais, especialmente a Lei Constitucional de 1991 (revista em 1992), tinham estabelecido alguns princípios constitucionais relativos ao sistema fundiário angolano, como por exemplo a protecção da propriedade privada. A CRA não trouxe mudanças aos anteriores princípios constitucionais, apenas aprofundou o detalhe com que o sistema fundiário é regulado na Constituição.

<sup>11</sup> Este ponto é particularmente importante pelo facto de a Lei de Terras e o seu Regulamento terem sido aprovados antes da Constituição.

<sup>12</sup> Estes princípios são de novo prescritos em legislação ordinária adiante analisada.

<sup>13</sup> Veja-se por exemplo a proibição de transmissão da propriedade da terra estrangeiros estabelecida no artigo 98º nº 3 da CRA.

requisição de direitos fundiários é limitada a casos de utilidade pública e apenas mediante o pagamento de justa e pronta indemnização, de acordo com o processo determinado na lei (art. 37º n.º 2 e n.º 3 da CRA). A CRA refere ainda a necessidade de ter em conta a função social da propriedade na organização e regulamentação das actividades económica do país (art. 89º n.º 1 e) da CRA), estabelecendo ainda que os confiscos anteriormente realizados são válidos e irreversíveis (art. 97º da CRA).<sup>14</sup> É ainda estabelecido que a propriedade de recursos naturais, subentendendo-se outros recursos que não a terra, é propriedade do Estado (art. 16º da CRA).

Para além das normas que regulam o acesso e uso da terra, devem ainda ser tidos em conta outros princípios constitucionais que de alguma forma têm também implicações para o ordenamento jurídico fundiário. Destaca-se aqui o direito à habitação e qualidade de vida, mas também o princípio da igualdade e do progresso social (art. 1º, 23º e 85º da CRA).

Na legislação ordinária angolana são centrais por um lado a Lei de Terras (Lei 9/04, em diante LT) e a sua regulamentação pelo Regulamento Geral de Concessão de Terrenos (Decreto 58/07, em diante Regulamento), e por outro o Código Civil, em especial o seu Livro III.<sup>15</sup> A distinção entre a aplicabilidade destas leis é central para entender o ordenamento jurídico fundiário angolano. A LT e o Regulamento são aplicáveis às concessões de direitos fundiários concedidos pelo Estado sobre terra que lhe pertence. O Código Civil aplica-se a terras que sejam propriedade de privados (cfr. Vieira, 2013: 34; Fernandes, 2014: 1467). No entanto, e apesar desta separação, os dois regimes entrecruzam-se em alguns pontos. Por exemplo a LT e o Regulamento estabelecem uma série de restrições sobre terra que tenha sido definitivamente alienada a privados (por exemplo no art. 48º n.º 3 da LT). Por outro lado, o regime do Código Civil é subsidiariamente aplicável aos direitos fundiários estabelecidos sobre imóveis do Estado nos termos da LT e do Regulamento.<sup>16</sup>

Sendo o Código Civil, a LT e o seu Regulamento centrais na definição de direitos sobre a terra, não são os únicos diplomas legislativos relevantes nesta matéria. Especialmente a

---

<sup>14</sup> O período pós independência foi marcado por uma série de confiscos de propriedade de empresas nacionais e estrangeiras, nos termos da Lei 3/1976 e mais tarde reforçado pela Lei 7/95. Para mais detalhe sobre este tema veja-se por exemplo Ferreira, 2002.

<sup>15</sup> O Código Civil angolano corresponde ao Código Civil português que vigorava à altura da independência, incluindo ainda as alterações que desde então tem sofrido. Veja-se por exemplo as alterações aos artigos 1524º e 1525º n.º 2 do Código Civil feitas pelo artigo 86º da LT.

<sup>16</sup> Veja-se por exemplo os artigos 35º e 37º n.º 9 da LT e 2º e 64º do Regulamento.

legislação relativa à classificação do território, nomeadamente a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo (Lei 3/04) e o Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (Decreto 2/06) condiciona o reconhecimento de direitos sobre a terra em determinadas áreas. Por outro lado, e embora não tenha um estatuto normativo, existem algumas políticas governamentais publicadas em diplomas próprios que podem ser relevantes na interpretação do ordenamento jurídico, tais como a Política do Governo para o Fomento Habitacional (Resolução 60/06) Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras (Decreto Presidencial 216/11).<sup>17</sup>

### 3.3- O sistema fundiário angolano e os princípios das VGGTs

Uma vez definidas as principais linhas do ordenamento jurídico e do sistema fundiário angolano é possível compará-las com os princípios orientadores estabelecidos nas VGGTs. Estas começam por estabelecer princípios que guiam a interpretação das suas directivas, mas também ajudam à colmatação de lacunas nos pontos onde existe menor detalhe (Cotula *et al.*, 2016: 32). A tabela que seguinte compara os princípios de implementação das VGGTs com princípios legais do ordenamento jurídico angolano, deixando para as secções seguintes as regras específicas da legislação fundiária.

<b><u>Princípios de implementação das VGGTs (3B)</u></b>	<b><u>Legislação Angolana</u></b>
1. Dignidade Humana	A dignidade humana é expressamente protegida por diversos artigos da Constituição (art. 1º, 7º, 31º nº 2, 32º nº 2, 89º nº 1 e 223º nº 2, 236º a) da CRA).
2. Não-discriminação	A Constituição estabelece o princípio da não discriminação com base na origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade ou qualquer outra forma de discriminação (art. 21º h), 22º nº 3 b), 23º e 69º nº 2 da CRA). O direito administrativo angolano estabelece ainda o princípio da imparcialidade (art. 6º do Decreto-Lei 16-A/95).
3. Equidade e justiça	A Constituição incorpora diversos artigos que estabelecem princípios de equidade e justiça, tal como prescritos pelas VGGTs

<sup>17</sup> Existe alguma legislação avulsa que regula casos concretos, como por exemplo o Decreto Presidencial 76/16 que regula o acesso, utilização e devolução de casas de função que são atribuídas a funcionários públicos e agentes do Estado. Na interpretação e aplicação da legislação angolana deve ser tido em conta a hierarquia das leis, a revogação explícita e implícita de leis, e princípios interpretativos, como lei geral não revoga lei especial. Existem no entanto vários casos onde legislação posterior não deixa claro que legislação revoga, deixando algumas dúvidas sobre a legislação em vigor. Alguns exemplos são referidos adiante. Sobre este tema veja-se ainda Cotula *et al.*, 2016: 38.

<b><u>Princípios de implementação das VGGTs (3B)</u></b>	<b><u>Legislação Angolana</u></b>
	(art. 1º, 21º h), 23º, 89º nº 1 e 90º da CRA). Embora estes artigos não estabeleçam expressamente um dever de tratar de forma desigual o que é desigual e da adopção de medidas de discriminação positiva, tais princípios decorrem da interpretação que é feita do princípio da igualdade. <sup>18</sup>
4. Igualdade de género	A Constituição estabelece o princípio da igualdade de género, proibindo qualquer discriminação em função do sexo (art. 21º h) e 23º nº 2 da CRA). Não são no entanto estabelecidas quaisquer medidas destinadas a acelerar uma maior igualdade de género em geral, ou em especial no acesso à terra.
5. Abordagem holística e sustentável	A Constituição estabelece o princípio de utilização racional dos recursos naturais (39º nº 2 da CRA). O mesmo princípio é estabelecido pela legislação ambiental (3º e 5º da Lei 5/98).
6. Consulta e participação	O direito administrativo angolano prevê regras gerais de consulta e participação, estabelecendo o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, a obrigatoriedade de comunicação do processo administrativo aos interessados, a possibilidade de intervir em processos administrativos em curso, o direito a ser informado e a consultar processos e obter certidões (art. 7º, 8º, 27º, 30º, 34º e 35º do Decreto-Lei 16-A/95). Não existem no entanto regras gerais para suprir desequilíbrios de poder das partes nestes processos.
7. Estado de Direito	O princípio do Estado de Direito é expressamente previsto pela CRA (art. 2º).
8. Transparência	Embora à partida a legislação e outros actos e documentos do Estado sejam públicos, na prática estes não são de fácil acesso para os cidadãos. <sup>19</sup>
9. Prestação de contas	Não se encontraram impedimentos legais à responsabilização de indivíduos, agências públicas e actores não estatais pelas suas acções e decisões. No entanto a falta de uma maior clareza sobre o papel de cada instituição limita a responsabilização destes indivíduos e instituições.
10. Melhoria contínua	Neste estudo não se encontrou qualquer mecanismo legal de monitorização e avaliação do sistema fundiário.

Tendo em conta esta análise podemos concluir que os princípios da dignidade humana, não discriminação e equidade e justiça encontram uma expressão sólida no ordenamento jurídico angolano. Já a igualdade de género, embora seja proclamada de forma genérica na CRA, não encontra medidas legislativas para acelerar uma maior igualdade entre homem e mulheres no acesso à terra. O princípio da abordagem holística e sustentável encontra alguma expressão no princípio da utilização racional dos recursos previsto na Constituição

<sup>18</sup> A título comparativo veja-se Canotilho & Moreira, 2007: 337 relativamente ao mesmo princípio na Constituição da República Portuguesa.

<sup>19</sup> Note-se que, por exemplo, não existe nenhuma página na internet onde se possa consultar de forma gratuita toda a legislação angolana. Veja-se também Cotula *et al.*, 2016: 61.

e na legislação ambiental, mas sem uma conexão mais clara entre a interligação dos diferentes recursos naturais. A lei angolana prevê princípios de colaboração da administração com os particulares, participação, a obrigatoriedade de comunicação do processo administrativo aos interessados e a possibilidade de intervir em processos administrativos em curso, o que em parte responde aos critérios estabelecidos para o princípio da consulta e participação. Faltam no entanto medidas legislativas que possam suprir desequilíbrios de poder entre as partes nos processos. Relativamente à prestação de contas, embora não se tenham encontrado impedimentos para que indivíduos e instituições sejam responsabilizados pelas suas decisões, a falta de clareza sobre as competências de cada instituição limitam esta responsabilização. Por fim, não se encontrou qualquer mecanismo legal que obrigue à monitorização, avaliação e melhoramento do sistema fundiário.

#### 4- Reconhecimento, concessão e gozo de direitos fundiários

Após a análise introdutória do ordenamento jurídico à luz das VGGTs, importa agora analisar em mais detalhe os tópicos específicos do sistema fundiário angolano. Esta secção debruça-se sobre os mecanismos e regras legais para o reconhecimento, concessão e gozo de direitos sobre a terra.<sup>20</sup> O ponto 3.1.1 das VGGTs assume aqui uma importância central ao determinar que devem ser reconhecidos e respeitados ‘todos os titulares de direitos legítimos de posse e os seus direitos’. Levanta-se no entanto a questão de definir *direitos legítimos*. Embora as VGGTs não avancem com uma definição, a expressão direitos legítimos tem sido interpretada como referindo-se não só aos direitos considerados *legalmente* legítimos, mas também os direitos que são considerados *socialmente* legítimos e que incluem diversas fontes de legitimação e diversos tipos de direitos (Cotula *et al.* 2016: 19).

A literatura sobre questões fundiárias está repleta de exemplos onde sistemas fundiários nacionais coexistem e competem com sistemas fundiários informais que também regulam o acesso e gozo da terra. Estes sistemas informais têm origens e características distintas, por

---

<sup>20</sup> A expressão ‘reconhecimento, concessão e gozo de direitos’ pretende abranger diversas realidades. Por um lado os direitos que o ordenamento jurídico reconhece terem já validade jurídica, mas precisam de ser administrativamente (ou judicialmente) reconhecido, por exemplo com o registo. Por outro, aquelas situações às quais o ordenamento jurídico não reconhece qualquer direito, sendo necessário que o direito seja concedido a um novo titular. Como se debate adiante, esta distinção é importante no caso dos direitos costumeiros à terra. Por fim refere-se ainda o gozo de direitos porque para além do seu reconhecimento legal é ainda necessário que sejam criadas as condições legais para o seu efectivo exercício.

exemplo tanto podem ser originários de práticas ancestrais como de práticas bastante recentes; podem acontecer em áreas rurais, mas também em áreas urbanas;<sup>21</sup> podem ter como origem um consenso democrático e alargado de um grupo de pessoas, ou imposto por um pequeno grupo de poder; e podem dar mais ou menos segurança de facto no acesso e gozo da terra. Estes sistemas fundiários informais podem estar em linha com o sistema estatal, mas acontece muitas vezes contrariarem-no, reconhecendo direitos sobre a terra que não correspondem ao que vem estabelecido na lei. Apesar disso é frequente que, mesmo contrariando a lei, estes sistemas informais tenham mais legitimidade social que o sistema fundiário estatal, por se adequarem melhor às necessidades das populações que servem. Ao referirem o reconhecimento de *direitos legítimos* sobre a terra em contraste com os *direitos legais*, as VGGTs estão a apontar para esta dissonância que muitas vezes existe entre os sistemas fundiários formais e as necessidades e práticas das populações que servem.

Importa assim determinar se os mecanismos legais de reconhecimento, concessão e gozo de direitos em Angola permitem ou não o reconhecimento de todos os direitos legítimos sobre a terra. O ponto de partida da análise do ordenamento jurídico fundiário angolano é a propriedade do imóvel sobre o qual poderão incidir estes direitos legítimos. Conforme já acima referido, o ordenamento jurídico angolano estabelece o princípio da propriedade originária da terra pelo Estado, determinando que, por princípio, a propriedade de toda a terra pertence ao Estado, admitindo no entanto a propriedade privada com algumas restrições.<sup>22</sup> Sobre a terra considerada do Estado este pode atribuir a privados diferentes direitos fundiários para o uso da terra (20º nº 1 da LT), dependendo no entanto estes direitos da qualificação jurídica do imóvel.<sup>23</sup> Em alguns casos apenas podem ser atribuídos ou reconhecidos de direitos reais menores sobre bens imóveis do Estado, em outros é possível a transferência de direitos de propriedade do Estado para privados. Sendo o imóvel do Estado a constituição de direitos sobre estes é primeiramente regulada pela Lei de Terras e o seu Regulamento; uma vez transferidos para privados a constituição de direitos reais está regulada pelo Código Civil.

---

<sup>21</sup> Veja-se o exemplo de alguns musseques onde não havendo uma intervenção estatal ainda assim há ordem no acesso e gozo da terra.

<sup>22</sup> Artigos 14º, 37º nº 1, 89º nº 1 d), 98º nº 2 da CRA, 4º a) e 5º da LT.

<sup>23</sup> Importa salientar que através de foral os imóveis do Estado podem ser transmitidos às autarquias, assumindo neste caso as autarquias a posição do Estado, e aplicando-se com as devidas alterações as regras estabelecidas na LT e no Regulamento (art. 20º nº 5, 28º, 32º e 53º da LT).

Este estudo foca-se no reconhecimento de direitos fundiários sobre bens imóveis do Estado. Central para este reconhecimento é a sua classificação da terra como terrenos do domínio público e do domínio privado do Estado, a criação de áreas de reserva, e também a sua classificação em terrenos rurais ou urbanos.

#### 4.1- Domínio público e domínio privado

As terras pertencentes ao domínio público do Estado estão elencadas na Constituição, mas também em legislação ordinária, fazendo parte do domínio público do Estado por exemplo as praias e as zonas territoriais reservadas à defesa do ambiente.<sup>24</sup> A integração de bens no domínio público do Estado impõe um regime legal mais restrito, não podendo em princípio ser concedidos ou reconhecidos sobre estes quaisquer direitos fundiários previstos na LT, com excepção do reconhecimento de direitos de ocupação precária (art. 19º nº 7 da LT e 4º, 34º nº 1 a) do Regulamento). No entanto, embora o artigo 66º nº 1 b) da LT não seja totalmente claro, parece dar ao Conselho de Ministros o poder de reconhecer outros direitos fundiários para além da ocupação precária sobre bens imóveis do domínio público do Estado.<sup>25</sup> O artigo 17º nº 2 da Lei 18/10 estabelece ainda que legislação sobre tipos específicos de domínio público podem autorizar o reconhecimento de outros direitos fundiários sobre estas áreas, mas estes não podem nunca ser alienados (art. 95º nº 2 da CRA, e 16º da Lei 18/10). Considerando o limitado espectro dos direitos de ocupação precária, salvo excepcional intervenção do Conselho de Ministros, a afectação de um bem ao domínio público do Estado exclui o reconhecimento de direitos legítimos sobre a terra, tal como qualificados pelas VGGTs. A lei não prevê nenhum direito a indemnização ou qualquer outro apoio a indivíduos ou comunidades que vejam os seus direitos legítimos afectados pela afectação de um terreno ao domínio público do Estado, bem como não prevê qualquer mecanismo de participação pública para esta afectação, o que contraria os pontos 4.10, 5.5 e 9.9 das VGGTs. Assim, seria importante que a legislação protegesse os direitos legítimos afectados pela classificação de domínio público,

---

<sup>24</sup> Artigos 94º, 95º e 96 da CRA, 1º d), 28º, 29º, 30º, 31º e 32º da LT, 11º e 12º do Regulamento, e 14º e 15º da Lei 18/10 sobre Património Público. Note-se no entanto que, com a excepção do Regulamento, em todos estes diplomas são listados bens do domínio público, mas estas listas não são totalmente coincidentes, sendo a lista do artigo 14º da Lei 18/10 a mais abrangente, o que levanta problemas na identificação das zonas de domínio público. Nos termos do artigo 15º da mesma lei a afectação de bens ao domínio público pode decorrer da sua própria natureza (e.g., zonas costeiras) ou através de decisão do executivo.

<sup>25</sup> O Conselho de Ministros pode ainda converter áreas do domínio público em áreas do domínio privado - artigo 66º nº 1 d) da LT.

quer permitindo-lhes participar no processo de decisão de classificação do bem, quer compensando-os em caso de a classificação lhes trazer perdas.

Os bens do Estado que não integram o domínio público Estado integram o domínio privado do Estado, sendo neste caso regime de reconhecimento de direitos fundiários mais alargado (art. 96º da CRA).

### Recomendações

- Clarificar que direitos podem ser reconhecidos sobre bens do domínio público e as entidades que o podem autorizar.
- Clarificar que bens pertencem ao domínio público e evitar a sobreposição de legislação.
- Estabelecer mecanismos de consulta pública no processo de classificação de imóveis como parte do domínio público.
- Estabelecer mecanismos de indemnização de todos os direitos formais e direitos legítimos que sejam prejudicados pela classificação de uma área como pertencente ao domínio público.

## 4.2- Reservas

A Lei de Terras permite ainda a criação de *reservas*, definidas como ‘*terrenos excluídos do regime geral de ocupação, uso ou fruição por pessoas singulares ou colectivas, em função da sua afectação, total ou parcial, à realização de fins especiais que determinaram a sua constituição*’ (art. 27º nº 1 da LT). Por outras palavras, as reservas são áreas pré-determinadas, onde não é à partida permitida a constituição de direitos fundiários, pois estas são reservadas para fins específicos. As reservas podem ser absolutas, onde não é permitida qualquer forma de ocupação ou uso da terra para além do fim que levou à constituição dessa reserva,<sup>26</sup> ou então reservas relativas,<sup>27</sup> onde só não é permitida a ocupação e usos que ponham em causa o fim para que esta

---

<sup>26</sup> No artigo 27º nº 5 refere-se a promoção do povoamento ou repovoamento como um dos fins das reservas absolutas. Tal parece contraditório: as reservas absolutas não permitem a constituição de direitos fundiários privados sobre as áreas reservadas, como é que pode ser promovido o povoamento ou repovoamento se sobre essas áreas se não podem ser reconhecidos quaisquer direitos fundiários às pessoas que irão realizar esse repovoamento?

<sup>27</sup> O artigo 27º nº 7 enumera, a título exemplificativo, áreas que constituem reservas relativas. Este artigo é no entanto bastante contraditório, uma vez que as áreas listadas correspondem em grande parte às áreas anteriormente identificadas como áreas do domínio público, sendo o regime do domínio público já bastante restritivo da possibilidade de constituição de direitos privados.

reserva foi constituída (art. 27º nº 3, 4 e 5 da LT).<sup>28</sup> Assim, a constituição de uma reserva sobre um bem imóvel sobre o qual recaiam direitos legítimos, tais como definidos nas VGGTs, irá necessariamente limitar no todo ou em parte esses direitos.

Existindo direitos de propriedade ou outros direitos fundiários nas áreas sobre as quais é constituída uma reserva, é necessária a expropriação e a justa indemnização dos titulares destes direitos (art. 27º nº 9 e 10 da LT).<sup>29</sup> Por outro lado, o artigo 33º nº 1 b) da LT estabelece o direito das comunidades rurais residentes nos perímetros das reservas a serem indemnizadas pela perda de direitos resultante da constituição de uma reserva. Este artigo levanta no entanto algumas questões. Primeiro, ao referir-se apenas a *comunidades* não deixa claro se este direito é um direito dos membros individuais dessa comunidade afectada, ou se por outro lado é um direito que apenas possa ser exercido de forma colectiva.<sup>30</sup> Depois, refere-se apenas a *comunidades rurais*, assim excluindo o reconhecimento de direitos a comunidades urbanas. Por outro lado, a constituição de uma reserva não está sujeita a qualquer mecanismo de consulta pública, não sendo as pessoas por ela afectadas ouvidas para esta decisão.

Concluindo, a criação de reservas pode levar à restrição ou não reconhecimento de direitos legítimos à terra, tal como definidos nas VGGTs. Nos casos em que estes direitos sejam reconhecidos pela lei ou estejam abrangidos pelo artigo 33º da LT os seus titulares têm direito a ser indemnizados, mas existem outras situações em que os titulares de direitos legítimos não estão abrangidos pelo direito à indemnização, violando-se assim o ponto 3.1 das VGGTs. Por outro lado, para a constituição de reservas não está prevista qualquer consulta pública, nem a sua constituição é restrita por qualquer critério de utilidade pública, o que viola os pontos 16.1 e 16.2 das VGGTs.<sup>31</sup>

## Recomendações

<sup>28</sup> As reservas são reguladas em mais detalhe nos artigos 22º a 31º do Regulamento.

<sup>29</sup> Veja-se aqui também os artigos 28º a 30º do Regulamento. A formulação do artigo 30º nº 1 lança alguma confusão sobre este regime, ao dizer que ‘a constituição de uma reserva não prejudica os direitos fundiários constituídos anteriormente (...).’ Talvez mais claro fosse dizer que a constituição da reserva não preclude direitos previamente constituídos quando compatíveis com o fim da reserva, salvaguardando-se no entanto o direito a indemnização.

<sup>30</sup> Embora tal não seja levantado no texto da lei, fica ainda a questão se este reconhecimento é apenas aplicável quando existam direitos do domínio útil consuetudinário, tal como regulados na LT, ou também pode ser aplicado a casos nos quais estas comunidades não preenchem os requisitos destes direitos.

<sup>31</sup> Embora os artigos 27º nº 9 da LT e 28º do Regulamento regram a necessidade de expropriação para a constituição de reservas quando existam direitos formais, a decisão de constituição de uma reserva não é em si mesma limitada por qualquer critério de utilidade pública.

### Recomendações

- Clarificar o direito das comunidades e indivíduos em separado a serem indemnizados pelos danos causados com a constituição de uma reserva.
- Estender este direito a ser indemnizado a todos os afectados, não apenas comunidades rurais mas também comunidades urbanas e indivíduos dentro das comunidades.
- Clarificar que, quando são constituídas reservas absolutas para povoamento, as pessoas que forem povoar essas áreas têm direito a obter direitos fundiários sobre a terra.
- Clarificar a sobreposição e contradição que existe entre áreas de reserva relativa e áreas do domínio público.
- Estabelecer mecanismos de consulta pública para a constituição de uma reserva.

### 4.3- Terrenos urbanos e rurais

Como adiante se analisa em mais pormenor, também a classificação de terrenos em urbanos e rurais tem implicações no reconhecimento de direitos fundiários sobre a terra, por exemplo o reconhecimento de direitos domínio útil consuetudinário são limitados às áreas rurais e os terrenos rurais não podem ser objecto de concessão dum título de propriedade.

São classificados como *terrenos urbanos* os prédios rústicos que se insiram na área de um foral ou numa área delimitada por um aglomerado urbano e se destine à edificação urbana, e *terrenos rurais* os que se encontrem fora destas áreas e se destinem à exploração agrícola, pecuária, silvícola e mineira (art. 19º nº 4 e 5 da LT). Esta definição de terrenos em urbanos e terrenos rurais levanta algumas questões. Primeiro, gera alguma confusão entre *terrenos rurais e urbanos* e a classificação do Código Civil em *prédio rústico e urbano* (art. 204º nº 2 do Código Civil). Segundo, a distinção entre terrenos urbanos e terrenos rurais inclui apenas *prédios rústicos*, deixando os *prédios urbanos* num limbo jurídico; por exemplo uma casa localizada fora de uma área de foral não é considerada pela definição nem como terreno urbano nem terreno rural. Terceiro, os fins mencionados na definição são também limitados, deixando incerta a situação dos prédios que não se encaixem nesta definição, por exemplo zonas de cultivo que se insiram dentro de uma área de foral. Assim, seria importante que estas definições fossem aperfeiçoadas de forma a evitar falhas na classificação de terrenos.

Para além desta classificação também os planos urbanísticos e outros instrumentos equivalentes de ordenamento do território têm a capacidade de limitar o reconhecimento ou concessão de direitos fundiários (art. 41º nº 1 da LT).

#### **Recomendações**

- Clarificar a definição de terrenos urbanos e terrenos rurais.
- Estabelecer definições que não deixem algumas áreas em vazios legais.

#### **4.4- Áreas de foral**

A classificação de áreas inseridas num foral é importante porque é através dela que se determina a competência das Administrações Municipais para a gestão e concessão de direitos fundiários sobre elas. No entanto a definição de áreas de foral estabelecida na LT é contraditória, levantando dúvidas sobre que áreas podem ser cobertas por forais. O artigo 1º f) da LT determina que são áreas de foral os de terrenos integrados no *domínio público do Estado* e por este concedidos às autarquias. O artigo 19º nº 4 da LT relativamente à definição de terrenos urbanos refere que estes se inserem nas áreas de forais e se destinam à edificação urbana. Isto é contraditório com o artigo 1º f), uma vez que à partida o domínio público do Estado não é suposto ser usado para edificação urbana nem concessão de direitos fundiários. Já o artigo 20º nº 5 da LT diz que o Estado pode transmitir à autarquia terrenos concedíveis, através de foral, o que mais uma vez colide com a definição do artigo 1º f), uma vez que os terrenos do domínio público não são concedíveis. O artigo 32º nº 1 da LT refere a concessão de bens do domínio público do Estado para as autarquias locais através de foral, não excluindo no entanto a possibilidade de transmissão de bens do domínio privado do Estado. Por fim o artigo 53º da LT estabelece os requisitos para a concessão de um foral, sendo um deles a existência de um plano geral de urbanização, o que também não é compatível com a definição de domínio público.

Assim, e considerando os diversos artigos, parece que a definição de foral estabelecida no artigo 1º f) da LT deve ser interpretada como sendo o mecanismo através do qual o Estado transfere para as autarquias locais bens do domínio público e bens do domínio privado do Estado. No entanto as contradições da LT permitem outras interpretações.

## Recomendações

- Clarificar a definição de foral.

### 4.5- Concessão e reconhecimento de direitos fundiários

Uma vez analisadas as diferentes qualificações jurídicas que podem influenciar o reconhecimento, concessão e gozo de direitos fundiários, importa agora olhar ao processo pelo qual estes direitos são reconhecidos ou concedidos. Considerando que, de acordo como princípio da propriedade originária do Estado este é por defeito o proprietário da terra, esta análise foca-se na concessão de direitos fundiários sobre imóveis do Estado, deixando fora da análise a constituição de direitos sobre imóveis quando estes já saíram da esfera jurídica do Estado.

#### a) Processo de concessão de direitos fundiários

O processo de concessão de direitos fundiários sobre imóveis é regulado nos artigos 134º e seguintes do Regulamento.<sup>32</sup> Deste processo ressalta a complexidade dos requisitos exigidos para a concessão de direitos, que parecem desenhados para a concessão de direitos fundiários para médios e grandes investimentos para actividades comerciais, mas desfasados da capacidade e necessidades de outras partes da população, como habitação, pequenos agricultores e pequeno comércio (art. 137º e 138º do Regulamento). Por exemplo, é requerido um Certificado de Registo de Investimento Privado, o que não faz qualquer sentido se o requerente pretender apenas o reconhecimento de um direito fundiário de para habitação, ou mesmo se quiser salvaguardar o seu direito a uma pequena terra agrícola.<sup>33</sup> Esta é aliás uma crítica que pode ser feita a toda a LT e o seu Regulamento, estão desenhadas sobretudo tendo em conta o uso da terra como fonte de produção económica para grandes investimentos, mas dão poucas alternativas para a protecção da

---

<sup>32</sup> Importa aqui distinguir o processo de *concessão* de diferentes direitos fundiários do processo de *reconhecimento* de direitos do domínio útil consuetudinário. As especificidades relativas ao reconhecimento são debatidas na secção 4.6 b) deste estudo.

<sup>33</sup> Relativamente a habitações do estado poderia considerar-se em parte a aplicação da Lei 10/91 que prevê um regime específico para a venda de património habitacional do Estado. No entanto, e embora não seja expressamente referido pela LT e o Regulamento, a Lei 10/91 terá sido revogada, uma vez que a LT e o Regulamento se referem à venda de todo o património do Estado.

habitação, dos direitos de agricultores de subsistência, do pequeno comércio e usos não comerciais da terra.<sup>34</sup>

O artigo 42º do Regulamento é um bom exemplo de como a lei tem em vista a exploração económica da terra em larga escala, mas não tem em conta todo o espectro da vida das pessoas. Ao impor um limite mínimo de 2 hectares para uma concessão numa área rural está na prática a excluir alguém que tenha uma casa e uma pequena horta de formalizar o seu acesso à terra.<sup>35</sup> Outro exemplo desta desadequação é a exigência de um processo de hasta pública para a concessão, sem qualquer benefício, direito ou prioridade para o possuidor. Se a hasta pública é um procedimento de transparência importante para situações onde deva haver legítima competição pela terra como no caso de investidores, tal já não é verdade quando estejam em causa por exemplo direitos de possuidores de longa duração. Imagine-se por exemplo um residente numa área há vários anos, que para protecção jurídica da sua posse pede a concessão de um direito de domínio útil civil e perde o direito a essa terra para um terceiro na hasta pública.

É certo que existem procedimentos como o requerimento de ocupação precária (art. 151º do Regulamento) e o requerimento de concessão gratuita (art. 50º da LT e 155º do Regulamento) que podem colmatar algumas destas falhas, mas estes mecanismos são insuficientes. Por exemplo o direito de ocupação precária apenas dura um ano, o que é manifestamente insuficiente para trazer qualquer segurança jurídica. Também a concessão gratuita tem sérias limitações. Apenas pode haver concessões gratuitas mediante prova de insuficiência de meios económicos e apenas integradas em projectos de povoamento de zonas menos desenvolvidas (art.50º da LT e 96º do Regulamento). Assim, por exemplo um habitante de um musseque sem meios económicos não pode obter um direito de domínio útil civil através de uma concessão gratuita se não existir um projecto de povoamento naquela área.<sup>36</sup> Para além disso algumas regras das concessões gratuitas são ainda pouco

---

<sup>34</sup> Note-se que mesmo na Lei 3/07 que estabelece a Lei de Bases do Fomento Habitacional se remete o processo de concessão para a LT (art. 14º nº 1), não criando por isso alternativas para efectivamente proteger estes direitos.

<sup>35</sup> Para que se tenha uma medida de comparação, um hectare equivale mais ou menos à área de um campo de futebol de 11.

<sup>36</sup> A LT e o Regulamento mencionam algumas vezes ‘projectos de povoamento’, mas não dão qualquer detalhe sobre estes projectos. Eles são também referidos na Lei 03/07 que estabelece a Lei de Bases de Fomento Habitacional, mas esta lei é sobretudo programática, com poucos elementos para a regulamentação efectiva destes projectos. Veja-se por exemplo o artigo 14º nº 2, onde pouco é clarificado relativamente a quem e como pode ser beneficiário de projectos de habitações sociais, ou o artigo 10º nº 2 a) que refere a criação de políticas para a concessão de terrenos urbanos a baixo preço, mas não cria os mecanismos necessários para estas concessões. O Decreto Presidencial 107/12 que estabelece o Regime de Acesso aos

favoráveis ao agregado familiar do requerente. Por exemplo não permitem a transmissibilidade, mesmo por herança, de direitos concedidos de forma gratuita a não ser sob nova prova de insuficiência de rendimentos e não permitem a contitularidade destes direitos (art. 63º da LT e 186º nº 1 e 2 do Regulamento). Assim, nos casos de concessão gratuita os filhos não podem ser co-titulares com os pais, e apenas podem herdar se conseguirem fazer prova – e esta for aceite – da sua falta de rendimentos.

Note-se ainda que o processo de concessão de direitos fundiários é individualizado, não se prevendo qualquer processo sistematizado de concessão de direitos. Por exemplo, não é criado nenhum mecanismo legal através do qual, sistematicamente, pudessem ser formalizados todos direitos legítimos dos residentes num musseque.<sup>37</sup> O ponto 7.4 das VGGTs é claro ao recomendar que sejam utilizados procedimentos sistemáticos de formalização de direitos legítimos sobre as terras, uma vez que são estes os mecanismos mais adequados a proteger os direitos à terra dos mais pobres e vulneráveis.<sup>38</sup>

Este complexo processo para a concessão de direitos sobre a terra colide com várias das directivas das VGGTs. Por exemplo, determina o ponto 10.4 que os Estados devem evitar disposições jurídicas e processos administrativos que na prática resultem na informalidade daqueles que usam e exploram a terra. Nos termos do ponto 11.3, devem ainda os Estados tomar medidas para não desencorajar a participação dos mais pobres no mercado de terras. Processos administrativos demasiado complexos, por exemplo onde são exigidas visitas a diversos serviços, preenchimento de inúmeros documentos, apresentação de documentos difíceis de obter, são também violadores dos princípios das VGGTs (Cotula *et al.*, 2016: 63). Assim, seria importante rever todo o processo de concessão de terras de forma a adequá-lo aos diferentes beneficiários.

A falta de mecanismos adequados para que uma parte da população possa efectivamente formalizar os seus direitos legítimos à terra é ainda mais necessária quando considerando que, nos termos dos artigos 6º nº 4 da LT e 9º do Regulamento, não é possível a aquisição

---

Imóveis do Estado Destinados à Habitação na Cidade do Kilamba será o exemplo mais concreto destes projectos de habitação social, mas como adiante se debate, com bastantes limitações.

<sup>37</sup> O Decreto Presidencial 169/12 que estabelece o Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados poderia colmatar esta falha, mas na prática também este diploma carece de procedimentos e requisitos claros para a regularização de direitos à terra. Veja-se por exemplo o artigo 15º a) que determina competir à administração municipal ‘conceder ou legalizar terrenos em áreas urbanizadas ou urbanizáveis até 1000 metros quadrados’. No entanto, na falta de um procedimento administrativo específico, os municípios terão que aplicar os mesmos desadequados procedimentos e critérios da LT.

<sup>38</sup> Aggarwal identifica alguns destes grupos vulneráveis (Aggarwal, 2007: 25).

de direitos fundiários sobre os imóveis do Estado por usucapião, quer estes se encontrem no domínio público quer no domínio privado do Estado. A aquisição de direitos por usucapião funciona em muitos casos como uma válvula de escape do sistema, onde aqueles que não conseguem entrar no sistema formal de outra forma podem ver os seus direitos legítimos sobre bens imóveis serem legalmente reconhecidos pelo decurso do tempo, através da posse duradoura e sem necessidade de nenhum acto administrativo.<sup>39</sup> Sem esta possibilidade é ainda mais difícil para uma considerável parte da população ver os seus direitos legítimos sobre imóveis serem reconhecidos pelo sistema formal, ainda que estes estejam na posse da terra há várias gerações.

### **Recomendações**

- Redesenhar o processo de concessão de direitos fundiários, adaptando-o aos diferentes requerentes, usos, e situações de facto, tendo especial cuidado com as necessidades de grupos vulneráveis.
- Prever mecanismos especiais para a formalização de direitos nos casos onde existam direitos legítimos sobre a terra que ainda não tenham sido formalizados.
- Dar especial prioridade a casos que envolvam habitação e agricultura de subsistência.
- Criar mecanismos jurídicos e administrativos para a formalização sistemática de direitos sobre a terra.
- Rever os critérios para o requerimento de concessão gratuita e a sua transmissão.
- Considerar o reconhecimento de direitos por usucapião, ainda que este possa ter alguns limites para evitar a ocupação abusiva de terras.

#### *b) Competência para autorizar a concessão e o reconhecimento*

Ainda quanto ao processo de reconhecimento e concessão de direitos, determina o ponto 5.6 das VGGTs que devem os Estados definir de forma clara as competências das agências envolvidas na administração de terras. No ordenamento jurídico angolano é possível encontrar contradições e falhas que fazem com que o processo de reconhecimento e concessão seja confuso para os particulares, mas também para as próprias entidades do Estado (Orani & Schermers, 2017: 3). O artigo 134º do Regulamento determina que cabe

---

<sup>39</sup> Veja-se a título de exemplo o artigo 12º b) da Lei de Terras de Moçambique (Lei 19/97) em que é reconhecido o direito de uso e aproveitamento da terra a quem, de boa-fé, esteja a utilizar a terra há mais de 10 anos.

ao Instituto Geográfico e Cadastral de Angola a instrução dos pedidos de concessão, mas existem dúvidas sobre a quem cabe o poder de autorizar as concessões requeridas. Os problemas existentes com as definições de terrenos urbanos e áreas de foral complicam ainda mais estas dúvidas.

A LT dividiu a competências para autorizar a concessão de direitos fundiários entre o Conselho de Ministros, o ‘responsável pelo cadastro’, os Governos Provinciais, e o Ministro do Urbanismo e do Ambiente, dependendo da área da concessão e de se tratar de um terreno urbano ou rural.<sup>40</sup> Embora não seja expressamente referido, parece que tal divisão de competências se aplicaria apenas aos bens do domínio privado do Estado, sendo competência das autarquias a concessão de direitos sobre bens próprios que lhes tivessem sido transmitidos pelo Estado através de foral (28º e 53º da LT).

A Lei 17/10, posterior à LT e Regulamento, deu a competência aos Governos Provinciais de autorizarem a concessão de direitos fundiários em terrenos rurais e urbanos do Estado, cabendo no entanto às Administrações Municipais a concessão de terrenos até 1000 metros (art. 12º nº 2 d) e e) e 45º nº 2 g) da Lei 17/10).<sup>41</sup> Desta lei surgem algumas dúvidas. Primeiro, o reconhecimento destas competências aos Governos Provinciais não faz qualquer referência a áreas, ficando assim a dúvida se os limites de área estabelecidos na LT e no Regulamento e a competência do Conselho de Ministros foram ou não revogados pela Lei 17/10. Segundo, não é feita qualquer distinção entre terrenos que pertencem ao Estado e terrenos inseridos num foral, ficando assim a dúvida se esta disposição aumentou o poder das Administrações Municipais para concederem direitos em terrenos do Estado, ou se limitou o seu poder para apenas poderem conceder direitos sobre terrenos municipais inseridos num foral com área inferior a 1000 metros quadrados.

Já a Lei 18/10 estabelece no seu artigo 27º que a alienação de bens imóveis do Estado seja a que título for, carece de autorização do titular do poder executivo.

---

<sup>40</sup> Artigos 66º e 68º da LT e 41º nº 2 do Regulamento. Actualmente o responsável pelo cadastro é o Ministério do Urbanismo e Ambiente, mas a lei usa as duas expressões.

<sup>41</sup> A Lei 17/10 foi alterada pela Lei 39/11, mas sem qualquer mudança nestes artigos. Também o artigo 15º a) do Decreto Presidencial 169/12 que estabelece o Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados determina competir à Administração Municipal competente ‘conceder ou legalizar terrenos em áreas urbanizadas ou urbanizáveis até 1000 metros quadrados’.

Por fim, a Lei 17/10 foi recentemente revogada pela Lei 15/16, que foi posteriormente regulada pelo Decreto Presidencial 208/17. Neste decreto nada é dito quanto ao poder do Administrador Provincial autorizar a concessão de terrenos, havendo apenas uma referência genérica quanto ao poder do Vice-Governador para os Serviços Técnicos e Infra-Estruturas de executar tarefas ligadas ao urbanismo e ordenamento do território (art. 16º nº 3 a) do Decreto Presidencial 208/17). Já quanto à Administração Municipal, o artigo 52º nº 3 g) determina que lhe compete autorizar a concessão de direitos fundiários até ao limite previsto por lei, não explicitando a que lei se refere.<sup>42</sup> Sendo revogada a Lei 17/10 ficam de novo algumas dúvidas. Primeiro, se se considerar que a Lei 17/10 tinha revogado a distribuição de competências para a concessão de direitos fundiários da LT, são estas agora ripristinadas com a revogação desta lei? E tendo revogado a Lei 17/10 onde se estabelecia o limite dos 1000 metros quadrados para as Administrações Municipais, é também este limite revogado?

Já quanto ao processo de reconhecimento de direitos de domínio útil consuetudinário, que como se referiu não são concessões mas processos de reconhecimento, a competência não é nunca estabelecida, ficando a dúvidas se devem ser aplicadas as regras das concessões (art. 71º nº 1 do Regulamento).

Em conclusão, existem dúvidas quanto às competências para a decisão no processo de concessão de direitos fundiários, o que claramente viola o disposto no ponto 5.6 das VGGTs. No Anexo IV estabelece-se uma possível interpretação do quadro de competências, mas sem uma melhor clarificação legislativa várias interpretações são possíveis. Importa notar que uma revisão do quadro de competências para a decisão sobre concessões seria uma oportunidade para que fosse também repensado o processo administrativo e o enquadramento institucional em que estas decisões são tomadas. Por exemplo, seria de considerar a criação de um órgão intersectorial onde a concessão e demais gestão da terra fosse debatida de forma integrada por representantes das instituições do Estado relevantes, evitando-se assim falhas de comunicação e conflitos institucionais.

### **Recomendações**

- Clarificar a competência das diversas instituições para decidir sobre a concessão e

---

<sup>42</sup> Esta competência é depois delegada no Administrador Municipal-Adjunto para a Área Técnica, Infra-Estruturas e Serviços Comunitários, nos termos do artigo 103º nº 2 a) do Decreto Presidencial 208/17.

### **Recomendações**

reconhecimento de direitos fundiários, considerando os direitos fundiários, as zonas (terrenos urbanos, rurais e zonas de foro), a área de concessão e o período da concessão que foi requerido.

- Aproveitar possíveis revisões do quadro de competências para as concessões para estudar os processos administrativos e o enquadramento institucional no qual estas são tomadas.

#### *c) Procedimento de publicidade*

A concessão de direitos fundiários está sujeita a um procedimento de publicidade no qual as pessoas com direitos conflitantes com a futura concessão podem apresentar as suas reclamações no prazo de 30 dias (art. 112º do Regulamento). Embora a existência deste procedimento de publicidade e reclamação seja positivo, existem um número de limitações que devem ser tidas em conta. Primeiro, trata-se de um processo de publicidade e não de consulta pública, não é questionada a pertinência da concessão ou alternativas a esta, mas apenas se existem direitos conflitantes com esta. Segundo, a apresentação de reclamações contra a concessão de direitos fundiários está sujeita à apresentação de documentos que provem um direito conflitante (art. 113º nº 2 b) do Regulamento). Por outras palavras, apenas aqueles que têm direitos formais sobre a terra podem exercer o direito de reclamação de forma efectiva, as pessoas que tenham direitos legítimos nos termos das VGGTs mas sem reconhecimento legal, não têm mecanismos efectivos para a reagirem contra a concessão de direitos fundiários. Por fim, é questionável se o prazo que não pode ser superior a 30 dias para a reclamação estabelecido no artigo não é bastante curto para algumas áreas do país onde o acesso a informação e assistência judiciária é mais limitado.<sup>43</sup> Esta questão é ainda mais premente quando, nos termos do artigo 103º do Regulamento, a autoridade concedente não é responsável pela violação de direitos quando os putativos titulares de direitos não os reclamarem dentro dos prazos estabelecidos.

O ponto 7.3 das VGGTs determina que o reconhecimento ou concessão de direitos sobre a terra deve ser precedido de um processo adequado a identificar todos os possíveis direitos legítimos sobre a terra, devendo este processo dar ampla participação aos

---

<sup>43</sup> O mesmo se diga aqui relativamente ao prazo geral de 10 dias estabelecido no artigo 6º nº 1 do Regulamento.

interessados, incluindo apoio judiciário. Verifica-se neste caso que, existindo um processo para averiguar possíveis direitos formais conflitantes, não está desenhado de forma a também verificar a existência de direitos legítimos mas não formalizados. Por outro lado o procedimento de reclamação não se encontra adequado às limitações dos actuais mecanismos de acesso à justiça e apoio judiciário.

#### **Recomendações**

- Alterar o procedimento de publicidade das concessões de forma a se aferir se existem direitos legítimos (e não só formais) que possam ser afectados pela concessão.
- Introduzir um processo de consulta pública quando pela sua extensão e fim uma concessão possa afectar populações locais, ainda que não directamente direitos fundiários.
- Estabelecer prazos para reclamação compatíveis com a capacidade de, em tempo útil, as pessoas afectadas poderem reagir contra a concessão.

#### *d) Requisito de aproveitamento útil*

O princípio do aproveitamento útil estabelecido pelo artigo 7º da LT e desenvolvido pelo Regulamento é interessante à luz de concessões de terra com fins comerciais, mas pode ser prejudicial em outras situações.

De acordo com este princípio as concessões devem estar dependentes do aproveitamento que de facto é dado à terra, extinguindo-se os direitos concedidos se durante 3 anos consecutivos ou seis anos interpolados não forem respeitados os índices de aproveitamento útil efectivo (art. 7º nº 4, 56º b), 64º b) da LT). Se faz sentido que tal seja exigido a um investidor que obtém a terra com base num plano de investimento que deve ser cumprido, tal já não faz sentido noutros casos e usos.<sup>44</sup> Por exemplo o critério de uso efectivo numa exploração agrícola industrial não pode ser o mesmo que é exigido a um agricultor de subsistência. Por outro lado existem situações que pela sua natureza nunca irão preencher estes requisitos, como terras de reserva, pousios e pastagens. Mesmo os requisitos temporais exigidos podem ser adequados ou totalmente desadequados dependendo da situação. Por exemplo se à partida pode fazer sentido que seja retirada uma concessão a um

---

<sup>44</sup> A LT e o Regulamento dão algumas indicações sobre o que será o aproveitamento útil, mas este está também dependente de legislação própria e dos objectivos estabelecidos nos contractos de concessão (art. 7º nº 2 da LT e 125º a 129º do Regulamento).

investidor que durante 3 anos não começou o prometido investimento, não faz qualquer sentido retirar a terra a um agricultor de subsistência que ao longo de toda a sua vida não dê uso à sua terra durante 6 anos, ainda que intercalados.<sup>45</sup> Assim, se não for adaptado a um maior espectro de realidades, o requisito do aproveitamento útil é também uma fonte de insegurança para os direitos legítimos sobre a terra.

Em conclusão, o requisito do aproveitamento útil e efectivo faz sentido em alguns casos, como por exemplo em concessões de grandes áreas para exploração comercial da terra em que, se esta não é efectivamente utilizada, devem dar lugar a outros para a sua exploração. Mas este requisito pode ser bastante prejudicial em situações nas quais os usos dados à terra não tenham a mesma natureza de uma grande exploração comercial, e o requisito da exploração efectiva se torna apenas numa ferramenta de desapossamento de utilizadores aos quais não é legítimo exigir uma maior exploração da terra.

#### **Recomendações**

- Adaptar o requisito de aproveitamento útil e efectivo aos diferentes tipos de uso da terra e diferentes utilizadores.
- Excluir este requisito quando ele possa por em causa direitos legítimos sobre a terra.

#### **e) Conclusão**

Concluindo, o processo de reconhecimento e concessão de direitos fundiários é marcado por várias falhas e inconsistências que importa assinalar. Seria importante criar procedimentos para a concessão de direitos fundiários que tivessem em conta a natureza dos requerentes e os diferentes usos da terra para além da sua exploração comercial.<sup>46</sup> Por exemplo estabelecer mecanismos de usucapião, ainda que limitados, permitiria a uma considerável parte da população salvaguardar os seus direitos legítimos à terra sem ter que necessariamente passar por um longo e complicado processo de formalização (Cain, 2013:

<sup>45</sup> Veja-se ainda o exemplo do artigo 45º da LT que faz depender a concessão de direitos fundiários da garantia de poder dar o aproveitamento útil ao imóvel. Se tal exigência faz sentido para uma exploração comercial da terra, funciona também como um mecanismo de exclusão dos mais pobres. Por exemplo um agricultor de subsistência terá muita dificuldade em provar ter a capacidade de dar o aproveitamento útil à terra se estes índices forem muito altos.

<sup>46</sup> No mesmo sentido veja-se as conclusões da Comunicação Final do *Seminário Nacional sobre a Problemática da Ocupação de Terrenos*, organizado pelo Ministério da Administração do Território, Urbanismo, e Habitação e Ministério da Justiça e Direitos Humanos, que teve lugar a 01 e 02 de Dezembro de 2014 em Luanda.

26; Urban LandMark, 2013: 10).<sup>47</sup> Esta usucapião poderia por exemplo ser limitada a uma determinada área e dar lugar a um direito de domínio útil civil. Também mecanismos de formalização sistemática de direitos sobre a terra seriam mais adequados a uma parte da população do que apenas sistemas de formalização individualizada e mediante requerimento.

Em conjunto com a usucapião, a concessão de direitos deveria ser sujeita a um processo de consulta pública mais alargado do que apenas o processo de reclamações agora existente, principalmente para concessões de áreas mais vastas (veja-se aqui o ponto 12.5 das VGGTs). Este processo de consulta pública deveria ser bastante detalhado pela lei, e feito para que todos aqueles que tenham direitos interesses legítimos sobre a terra -e não apenas direitos formalizados- possam levantar objecções à concessão. Outras questões como a sustentabilidade e conservação ambiental relativamente ao uso da terra deveriam ser também melhor detalhadas e exigidas nos processos de concessão de direitos fundiários (veja-se aqui o ponto 5.9 das VGGTs).

Finalmente, competência para a decisão relativamente à concessão e reconhecimento de direitos deveria estar claramente definida na lei, devendo-se ter especial cuidado com as normas revogatórias quando nova legislação é aprovada.

#### 4.6- Direitos fundiários

Importa agora olhar aos direitos fundiários previstos pela legislação angolana e questionar se estes são suficientes para a protecção de todos direitos legítimos dos cidadãos, tal como é referido no ponto 3.1 das VGGTs.

É sabido à partida que existem falhas no sistema fundiário angolano, aliás, o próprio Estado angolano reconhece as deficiências do seu sistema fundiário ao afirmar na sua Política Nacional para a Concessão de Direitos Sobre as Terras que *‘a maioria da população não tem segurança de acesso e uso da terra’* e que os *‘sistemas de titulação, cadastro e registo da terra [são] deficientes’* (art. 2º h) e j) do Decreto Presidencial 216/11). A Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras estabelece uma série de prioridades e princípios básicos

---

<sup>47</sup> Veja-se aqui as recomendações de Urban LandMark, 2013: 10.

relativos à necessidade de proteger os direitos dos cidadãos à terra, tais como a ‘*garantia de acesso e uso da terra aos cidadãos, reconhecendo-se os direitos consuetudinários de acesso e gestão das terras das comunidades rurais*’, e a garantia pelo Estado de terra para habitação própria (art. 3º b) e 8º a) do Decreto Presidencial 216/11). No entanto, conforme se debate nesta secção, tais prioridades e princípios não são ainda espelhados na legislação ordinária através da qual deveriam ser implementados. Na prática uma grande percentagem dos angolanos obtém e usufrui da terra através de sistemas fundiários informais, que apesar da sua aceitação social não têm reconhecimento legal, não dando assim qualquer segurança jurídica aos direitos legítimos dos cidadãos (Urnuh, 2012: 662; Waldorff, 2016: 364). Esta secção procura enumerar as falhas e contradições do sistema fundiário angolano que de resultam na falhas de protecção legal direitos legítimos dos cidadãos.

Assim, importa analisar os diferentes tipos de direitos formais que são permitidos pela legislação angolana. De acordo com a LT podem ser constituídos os seguintes direitos reais (art. 34º nº 1 da LT):

- a) Direito de propriedade.
- b) Domínio útil consuetudinário.
- c) Domínio útil civil.
- d) Direito de superfície.
- e) Direito de ocupação precária.

Para além destes direitos fundiários a análise desta secção debruça-se ainda sobre a protecção jurídica que é dada à posse e ao regime da renda resolúvel, estabelecido pelo Decreto Presidencial 107/12 e alterado pelo Decreto Presidencial 191/14.

#### *a) Direito de propriedade*

No ordenamento jurídico angolano o direito de propriedade privada surge como uma excepção ao princípio da propriedade originária do Estado, sendo impostos limites aos imóveis que o Estado pode alienar (Vieira, 2013: 740). Primeiro, como já acima foi descrito, os bens do domínio público do Estado não podem ser alienados. Para além disso, também a transmissão de bens do domínio privado do Estado está sujeita a limites; apenas os terrenos urbanos do domínio privado do Estado que façam parte de um plano de urbanização podem ser vendidos, e apenas a pessoas singulares que sejam cidadãos

nacionais.<sup>48</sup> Os terrenos rurais são considerados propriedade originária do Estado e não podem ser alienados (art. 35º nº 3 da LT e 36º do Regulamento). Por fim, mesmo quando os bens imóveis do Estado são vendidos a particulares, a venda não se dá por mero efeito do contrato, mas está dependente do decurso de um prazo de cinco anos de aproveitamento útil e efectivo do terreno (art. 48º nº 5 da LT). Estes direitos podem ainda ser resolvidos se não forem observados os índices de aproveitamento útil efectivo (art. 48º nº 3). Conforme acima se identificou existem dúvidas relativamente a quem tem poder para decidir sobre a alienação de bens imóveis.

Os limites impostos pelo ordenamento jurídico angolano ao direito de propriedade não constituem em si mesmos qualquer violação dos princípios estabelecidos nas VGGTs, que expressamente admite que os direitos sobre a terra podem ser expressos através de diferentes direitos fundiários que não necessariamente pela propriedade (ponto 8.8 das VGGTs). Assim, importa aferir se os restantes direitos fundiários permitem uma protecção efectiva dos direitos legítimos sobre a terra, nos termos definidos pelas VGGTs.

#### **Recomendações**

- Clarificar o processo de alienação de bens imóveis do Estado, evitando a sobreposição de legislação sem que haja uma clara revogação de legislação anterior.

#### **b) Domínio útil consuetudinário**

O domínio útil consuetudinário é um direito real que, guardando a propriedade da terra para o Estado, confere a título gratuito às famílias que integram as comunidades rurais a posse e o direito de uso e fruição dos terrenos rurais comunitários, que sejam por elas aproveitados de forma útil e efectiva, segundo o costume (art. 37º da LT, 47º nº 1b), 72º e 73º do Regulamento). O direito de domínio útil consuetudinário é perpétuo, intransmissível e impenhorável (art. 74º, 75º e 76º do Regulamento). Sendo este um direito que abrange uma grande percentagem da população angolana (Carranza & Treacle, 2014: 12), a sua análise à luz das VGGTs é especialmente importante.

---

<sup>48</sup> Artigo 98º nº 3 da CRA, 6º, 35º nº 2 e 36º da LT e 36º do Regulamento. Os artigos 49º a 63º da Lei 18/10 criam um processo de alienação e permuta de bens imóveis algo diferente do estabelecido na LT e no Regulamento, não deixando no entanto claro se modifica ou revoga o procedimento anterior, ou cria um procedimento paralelo.

As VGGTs recomendam que os estados reconheçam e respeitem os direitos legítimos sobre a terra de origem consuetudinária, ainda que não estejam protegidos por lei, devendo dar especial atenção às comunidades locais que tradicionalmente têm usado a terra (ponto 5.3, 8.7 e 9.5 das VGGTs).<sup>49</sup> Assim, é positivo que a legislação angolana dê reconhecimento legal aos direitos costumeiros. No entanto a experiência demonstra que a efectiva protecção destes direitos depende em grande medida da forma como estes são definidos na lei, administrativamente formalizados, geridos e protegidos na prática. Por exemplo uma definição restrita destes direitos e a falta de mecanismos adequados para a sua efectiva protecção pode levar a que o seu reconhecimento legal se torne um mecanismo de desapossamento em vez de uma fonte de protecção. Existe o risco real de que apenas sejam reconhecidos os direitos das comunidades a pequenas áreas por elas usadas, ficando as restantes áreas de que estas necessitam para a sua vida, por defeito, livres para serem concessionadas a terceiros (Bledsoe, 2005: 10; Borrás Jr. & Franco, 2010: 19).<sup>50</sup> Importa por isso olhar em detalhe à forma como o ordenamento jurídico angolano define, formaliza e protege na prática estes direitos.

A definição do domínio útil consuetudinário divide-se em 4 elementos principais:

1. Abrange *terrenos rurais comunitários*;
2. Que sejam *aproveitados de forma útil e efectiva segundo o costume*;
3. É conferido a *famílias que integrem as comunidades rurais*; e
4. É fundado nos *usos e costumes destas comunidades rurais*.

Relativamente ao primeiro elemento, os *terrenos rurais comunitários* são definidos pelo artigo 15º do Regulamento como os '*terrenos ocupados por famílias das comunidades rurais locais e utilizados por estas, segundo o costume relativo ao uso da terra, para sua habitação, exercício da sua actividade ou para outros fins reconhecidos pelo costume ou pela lei*', abrangendo ainda as '*áreas complementares para a agricultura itinerante, os corredores de transumância para o acesso do gado a fontes de água e a pastagens e os atravessadouros, sujeitos ou não ao regime de servidão, utilizados para aceder à água ou estradas ou caminhos de acesso aos aglomerados urbanos*'.<sup>51</sup> Embora abrangente, esta definição sofre de algumas limitações. Por exemplo, limitando a sua aplicação a terrenos

---

<sup>49</sup> As VGGTs também referem a necessidade de proteger a gestão colectiva da terra, em parte incluída neste mecanismo legal (ponto 8.3 das VGGTs).

<sup>50</sup> Por exemplo definições de direitos costumeiros que incluam zonas de habitação e de cultivo efectivo, mas que excluam zonas de pousio, pastagens, floresta, etc.

<sup>51</sup> Também os artigos 22º nº 2 e 23º da LT definem os terrenos rurais comunitários, mas de forma mais estrita.

rurais, a definição exclui todos os terrenos que sejam classificados como urbanos.<sup>52</sup> Sendo a classificação de terrenos urbanos ou rurais uma decisão administrativa na qual as comunidades não têm qualquer poder de decisão nem sequer participação, é relativamente simples para a administração excluir os direitos legítimos das comunidades à terra, bastando classificar as áreas em causa como urbanas. Isto é particularmente premente em áreas rurais para onde sejam expandidas zonas urbanas (cfr. Waldorff, 2016). Por outro lado, ao por o ênfase em terrenos comunitários e nas comunidades rurais este direito pode ser interpretado como abrangendo apenas terrenos que sejam explorados por uma comunidade enquanto um grupo, excluindo desta protecção imóveis que sejam utilizados por famílias ou mesmo indivíduos, através de direitos socialmente aceites e legítimos tal como definidos nas VGGTs (Lopes, 2007: 107).<sup>53</sup>

O segundo elemento do direito de domínio útil consuetudinário é que os terrenos rurais comunitários têm que ser *aproveitados de forma útil e efectiva, segundo o costume*. O artigo 128º nº do Regulamento determina que os terrenos rurais comunitários ‘*só se consideram aproveitados quando as famílias das comunidades rurais locais neles habitem, exerçam a sua actividade ou prossigam a realização de outros fins reconhecidos pelo costume ou pela lei*’.<sup>54</sup> Sendo abrangente, esta definição é também bastante vaga, o que pode levar a abusos sobre direitos legítimos. Por exemplo uma família que habitualmente resida numa área urbana, mas mantenha uma ligação com a sua vila natal e retire rendimentos da exploração agrícola da terra ainda assim está protegida por este direito? E práticas menos relacionadas com a exploração económica da terra, mas ainda assim com suporte costumeiro como a existência de áreas sagradas, estão protegidas por este direito? E será considerado um uso costumeiro se uma comunidade decidir arrendar parte da terra que usa a uma empresa privada? Por outro lado, a lei não estabelece nenhum mecanismo claro para aferir este requisito, como não também não determina a quem pertence esta competência. Assim, este critério parece trazer incertezas para a definição deste direito. Importa aliás salientar que vários autores alertam para os perigos de definições vagas como ‘*aproveitamento efectivo*’ ou ‘*terra abandonada*’ que ignoram as diferentes funções da terra e resultam muitas vezes em abusos das autoridades, por exemplo

---

<sup>52</sup> Veja-se o artigo 51º nº 1 da LT que faz depender a delimitação destes direitos do que tenha sido estabelecido nos planos de ordenamento do território.

<sup>53</sup> A interpretação que os direitos de domínio útil consuetudinário abrangem apenas terrenos explorados colectivamente torna-se especialmente forte quando analisada a definição e comunidade rural estabelecida pelo artigo 1º c) da LT.

<sup>54</sup> Também o artigo 126º do Regulamento define aproveitamento útil e efectivo, mas não parece ser aplicável a este caso, uma vez que o costume não é referido.

considerando vazias, abandonadas ou desaproveitadas terras estão em pousio ou servem de reserva para anos específicos.<sup>55</sup>

O terceiro elemento dos direitos de domínio útil consuetudinário é o reconhecimento destes direitos ‘às famílias que integram as comunidades rurais’. Este elemento levanta uma série de questões que importa analisar.<sup>56</sup> A primeira destas questões é a definição de comunidades rurais estabelecida pelo artigo 1º c) da LT que as define como:

*Comunidades de famílias vizinhas ou partes que, nos meios rurais, têm os direitos colectivos de posse, de gestão e de uso e fruição dos meios de produção comunitários, designadamente, dos terrenos rurais comunitários por elas ocupados e aproveitados de forma útil e efectiva, segundo os princípios de auto-administração e auto gestão, quer para sua habitação, quer para o exercício da sua actividade, quer ainda para a consecução de outros fins reconhecidos pelo costume e pelo presente diploma ou seus regulamentos.*

Nesta definição a auto-administração da terra e os ‘meios de produção comunitários’ são utilizados como os elementos caracterizadores de uma comunidade rural. Se a ideia de auto-administração e auto gestão de uma área baseada num costume, embora com intensidades diferentes, parece ser um elemento mais ou menos comum a todas as comunidades, há certamente várias comunidades onde não existem ‘meios de produção comunitários’. Haverão áreas públicas e de uso mais ou menos colectivo da comunidade, mas não necessariamente meios de produção comunitários. Assim, a referência a meios de produção comunitários pode levar a excluir comunidades da definição de comunidade rural. Por outro lado esta definição pode dar a entender que só a terra de habitação e de uso colectivo para produção económica é que está abrangida pelo direito de domínio útil consuetudinário. A realidade dentro de uma comunidade é bastante mais complexa do que a avançada por esta definição, por exemplo com áreas usadas de forma familiar ou mesmo individual ainda que dentro de uma gestão colectiva da terra, ou zonas usadas para outros fins que não fins produtivos, por exemplo áreas de lazer, de reserva, ou utilizadas para fins culturais, religiosos ou espirituais.<sup>57</sup> A definição estabelecida pelo artigo 1º c) da LT é assim limitada e pode fazer perigar os direitos legítimos de indivíduos, famílias e comunidades. A

---

<sup>55</sup> Cotula, 2013: Capítulo 2, 5 parágrafo. Relativamente a Angola veja-se Bledsoe, 2005: 20.

<sup>56</sup> Sobre este tema veja-se ainda Lopes, 2007.

<sup>57</sup> Note-se que embora a parte final do artigo refira ‘a consecução de outros fins reconhecidos pelo costume’ seguidamente refere que estes fins têm também que ser reconhecidos ‘pelo presente diploma ou seus regulamentos’. Como acima se debate, a LT e o seu Regulamento são desenhadas para a exploração comercial da terra, ignorando outros fins. Assim, ainda que reconhecidos costumeiramente, estes outros fins não encontram reconhecimento na LT e no Regulamento.

segunda questão que este elemento do domínio útil levanta é a de determinar quem são os beneficiários deste direito. Nos termos do artigo 37º nº 1 da LT o direito de domínio útil fundiário é reconhecido ‘às famílias que integram as comunidades rurais’, mas é às comunidades rurais que o artigo 70º nº 3 da LT reconhece personalidade e capacidade judiciária (cfr. Vieira, 2013: 759). Também o formulário II do Regulamento indica as comunidades como beneficiária do título de reconhecimento, contrariando assim o disposto no artigo 37º nº 1 da LT.<sup>58</sup> Na prática este reconhecimento tem sido feito às comunidades, mas a lei é claramente contraditória.

Por fim, o quarto elemento da definição de direito de domínio útil consuetudinário é que este deve ser *fundado nos usos e costumes das comunidades rurais*. Para muitas comunidades rurais este requisito não levanta qualquer problema, mas existem alguns pontos que importa salientar. Primeiro, estabelece o artigo 9º nº 1 da LT que ‘[o] Estado respeita e protege os direitos fundiários de que sejam titulares as comunidades rurais, incluindo aqueles que se fundam nos usos ou no costume’. O texto deste artigo dá a entender que a lei deve proteger todos os direitos das comunidades rurais, *incluindo* os fundados nos usos e costumes, mas o artigo 37º nº 1 da LT limita estes direitos *apenas* aos que se fundem nos usos e costumes. Por outro lado a lei não define claramente o que é um uso e costume, o que por um lado dá flexibilidade à sua interpretação, mas também levanta dúvidas e permite alguma arbitrariedade na sua aplicação. Por exemplo, uma comunidade formada por pessoas vindas de vários pontos do país, que se tenha estabelecido numa zona rural há 5 ou 10 anos e que tenha mecanismos de auto gestão da terra pode ser considerada como tendo um costume?<sup>59</sup> Se considerarmos que esta comunidade não tem um costume não poderá beneficiar do direito de domínio útil consuetudinário, podendo os seus membros apenas individualmente recorrer ao direito de domínio útil civil que, como se debate adiante, tem várias limitações.

Em conclusão, sendo um passo positivo o reconhecimento legal de direitos consuetudinários à terra, a complexa definição adoptada pela LT e o Regulamento levam na prática a um reconhecimento restrito destes direitos, deixando de fora várias situações que apesar de socialmente legítimas não cabem na definição legal. As VGGTs são claras ao

---

<sup>58</sup> Neste sentido veja-se ainda o artigo 63º nº 3 que refere que o domínio útil consuetudinário não se pode transmitir por morte, o que poderá dar ideia de que este é um direito individual uma vez que só as pessoas singulares podem morrer. Um exemplo das dúvidas causadas por esta disposição pode ser encontrado em República de Angola, 2010: 60.

<sup>59</sup> Veja-se por exemplo o caso da Indonésia, onde uma visão restrita do que é uma comunidade indígena tem levado a que diferentes comunidades tenham que ‘criar’ tradições para justificar a sua existência como comunidade, sobre o risco de perderem o seu direito legítimo à terra (Vel & Muur, 2016).

referirem a necessidade de um amplo reconhecimento dos direitos legítimos sobre a terra, devendo haver um especial cuidado com as comunidades locais que têm usado a terra, não só no reconhecimento de direitos fundiários mas também no ordenamento do território (pontos 8.8, 9.4 e 20.3 das VGGTs). Note-se ainda que, nos termos dos artigos 15º nº 2, 37º nº 2 e 92º nº 2 da CRA, são constitucionalmente protegidos os direitos à terra das comunidades *locais*, não se estabelecendo outros critérios como a necessidade de serem apenas terras rurais ou da existência de meios de produção comunitários. Assim, podemos questionar se a definição de direitos de domínio útil consuetudinária não será violadora da protecção constitucional dada aos direitos à terra das comunidades locais. Por tudo o acima exposto seria importante rever a definição e critérios de reconhecimento do domínio útil consuetudinário, para que este possa efectivamente reconhecer todos os direitos legítimos sobre a terra.

Para além dos requisitos importa ainda olhar à forma como este direito é operacionalizado. Relativamente ao domínio útil consuetudinário a lei usa a expressão ‘*reconhecimento*’ e não ‘*concessão*’ como nos restantes direitos fundiários. Alguns autores referem que o uso diferenciado desta terminologia é propositado, com o objectivo de indicar que enquanto outros direitos fundiários não existem antes da sua formalização e por isso têm que ser concedidos, o domínio útil consuetudinário existe *independentemente* da sua formalização, e por isso é apenas reconhecido (Lopes, 2007: 105; Vieira, 2013: 758; Orani & Schermers, 2017: 3). No entanto, e embora esta interpretação pareça a mais protectora dos titulares de direitos consuetudinários, a lei é pouco clara a afirmar a existência destes direito independentemente da formalização, dando por vezes a ideia que só após a formalização do direito é que os putativos beneficiários destes direitos os poderão invocar.<sup>60</sup> A lei também não é clara a afirmar que o reconhecimento dos direitos de domínio útil consuetudinário não está sujeita a qualquer discricionariedade administrativa da entidade que os formaliza. Não esclarece ainda que estes direitos consuetudinários prevalecem sobre quaisquer outros direitos fundiários conflituantes, ou que, ainda que não formalizados, tenham que ser expropriados em caso de uso pelo Estado para utilidade pública. Sem que este tipo de protecção jurídica seja claramente afirmada pela lei, e especialmente tendo em conta as dificuldades existentes na formalização destes direitos, a protecção legal dada aos direitos de domínio útil consuetudinário é ainda deficiente.

---

<sup>60</sup> Vejam-se os artigos 37º nº 3, 55º nº 1 b) da LT e 47º do Regulamento. Veja-se também Bledsoe, 2005: 9. O artigo 37º nº 3 determina que os terrenos comunitários integrados no domínio útil consuetudinário não podem ser objecto de concessão, mas não esclarece que isto acontece mesmo quando não haja ainda formalização destes direitos.

Esta distinção entre *reconhecimento* e *concessão* de direitos torna-se na prática ainda menos clara pela falta de um processo próprio para a formalização de direitos de domínio útil consuetudinário. A lei estabelece dois critérios importantes para a formalização destes direitos, um é a *gratuidade da demarcação* destes direitos e o segundo é a *necessidade de audição* das famílias que integram as comunidades rurais e das instituições do poder tradicional (art. 23º nº 2 da LT e 16º, 47º nº 1 b), 73º e 105º do Regulamento). Mas com a excepção destas duas regras, a lei não institui mais detalhes relativamente à forma como o processo de reconhecimento se desenrola. Apesar de ser referido que o reconhecimento destes direitos segue um processo especial, nunca foi aprovada legislação própria, o que leva as autoridades administrativas a recorrer ao processo comum de concessão de outros direitos fundiários (135º nº 3 e 150º do Regulamento). Ora, o processo de concessão não se adequa ao processo de reconhecimento, resultando em várias incongruências. Por exemplo os documentos que são exigidos por lei para uma concessão não fazem sentido serem exigidos para o direito de domínio útil consuetudinário (por exemplo a necessidade de um plano de investimento). Para além disso, como se acima se referiu, existem dúvidas relativamente à competência legal para reconhecer estes direitos.

Uma excepção a esta falta de regulamentação é o Despacho 2072/2015 do Governador Provincial do Bié que estabelece um procedimento administrativo interno para o reconhecimento de direitos consuetudinários (Orani & Schermers, 2017: 5). Sendo um despacho do Governador Provincial o seu valor legislativo é limitado, mas melhora significativamente o processo administrativo de reconhecimento de direitos do domínio útil consuetudinário. São vários os elementos que contribuem para esta melhoria; fixa os prazos para o cumprimento das diversas fases do processo administrativo,<sup>61</sup> clarifica o processo de consulta e participação das populações, e explicita que normas não se aplicam no processo de reconhecimento de direitos, facilitando assim a interpretação da lei. As lições retiradas desta regulamentação poderiam ser aproveitadas para legislação nacional relativamente a esta matéria.<sup>62</sup>

As VGGTs salientam a necessidade de processos administrativos simples e claros para a formalização de direitos sobre a terra (pontos 8.9, 17.4 das VGGTs), o que olhando à

---

<sup>61</sup> Não estabelece no entanto consequências para o incumprimento destes prazos. Soluções como o deferimento tácito no caso de não cumprimento dos prazos poderiam ser consideradas.

<sup>62</sup> Veja-se aqui também o *Manual para a Delimitação Participativa de Terras Comunitárias em Angola* na sua versão de 2017.

legislação nacional ainda não se verifica. Considerando ainda que a falta de um procedimento claro pode ser uma forma de diminuição de direitos em vez de uma forma de os proteger (Bledsoe, 2005: 10), regulamentação específica sobre o processo administrativo de formalização de direitos de domínio útil consuetudinário deveria ser aprovada com urgência.

Outro ponto relevante do domínio útil consuetudinário é a forma como internamente é regulada a gestão deste direito. A lei não prevê quaisquer normas nesta matéria, deixando para as práticas costumeiras a regulamentação de questões centrais como quem é membro da comunidade, quem são os líderes da comunidade e como estes são escolhidos, que poderes têm, quais as suas obrigações para com a comunidade que representam e como são repartidos os benefícios que possam advir dos direitos sobre a terra (Lopes, 2007: 107).<sup>63</sup> Deixar a regulamentação de tais pontos para as práticas costumeiras tem a vantagem de não ter o legislador que interferir com sistemas costumeiros que já existem prática, que são conhecidos e legitimados pelas populações, e os quais os sistemas estaduais não têm capacidade para substituir. No entanto, o recurso aos sistemas costumeiros de terras pode ser também problemático, uma vez que estes sistemas são muitas vezes pouco democráticos, marcados por vários tipos de discriminação (género, etnia, etc.) e abusos de poder dos seus líderes (Orani & Schermers, 2017: 3, 7). Estes abusos são particularmente perigosos quando, nos termos dos artigos 37º nº 4 e 5 da LT, os líderes tradicionais podem consentir na desafectação de terras ao regime do domínio útil consuetudinário. É certo que nos termos do artigo 7º da CRA o direito costumeiro tem que respeitar os princípios da Constituição, mas normas mais concretas sobre este ponto não são estabelecidas na LT ou no Regulamento. As VGGTs determinam que quando a administração da terra é feita através de sistemas costumeiros cabe aos Estados promoverem e proporcionarem uma gestão equitativa destes recursos e às comunidades cooperar para a incorporação destas mudanças (pontos 9.2 e 9.6 das VGGTs).<sup>64</sup> Assim, seria importante legislar de forma a mais claramente trazer o princípio da igualdade e da justa repartição dos benefícios da terra para

---

<sup>63</sup> Quanto aos benefícios veja-se que a LT prevê por exemplo que o domínio útil consuetudinário possa ser hipotecado (art. 37º nº 8 e 63º da LT e 75º do Regulamento). No entanto a lei não estabelece qualquer regulamentação quanto a esta possibilidade.

<sup>64</sup> Veja-se aqui ainda o princípio de consentimento livre, prévio e informado estabelecido no artigo 19º da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, também conhecidos como *free, prior, informed consent*.

os sistemas costumeiros,<sup>65</sup> por exemplo estabelecendo na lei estes princípios como limite da gestão costumeira da terra, ou tornando claro que a liderança costumeira deve ser feita em nome e a favor da comunidade como um todo e mediante uma ampla participação de todos (Cotula *et al.*, 2016: 43).<sup>66</sup> Embora estas soluções legislativas só por si não conseguem mudar a realidade prática, elas permitem criar pontos de suporte para algumas mudanças sociais.

Em conclusão, embora o reconhecimento legal dos direitos costumeiros através do domínio útil consuetudinário seja um ponto positivo da LT e do Regulamento, existem ainda questões na sua definição, regulamentação e formalização que contradizem os princípios estabelecidos nas VGGTs. Assim, quanto à sua definição, a limitação às áreas rurais, o foco apenas em áreas de uso colectivo e em usos económicos da terra, bem como a falta de clareza quanto ao conceito de aproveitamento útil e a base unicamente costumeira constituem entraves ao reconhecimento de todos os direitos legítimos sobre a terra. Acrescente-se ainda que esta definição parece mesmo ser violadora da protecção aos direitos à terra das comunidades locais estabelecida na CRA. Soluções como direitos de uso baseados na posse de longa duração e um conceito mais abrangente de comunidade e sistemas costumeiros ajudaria a alargar o número de beneficiários deste direito. Por outro lado a lei deveria afirmar expressamente que estes direitos existem independentemente da sua formalização, e que devem ser respeitados por todos, incluindo o Estado, criando ainda mecanismos adequados para que as comunidades pudessem reagir contra possíveis violações dos seus direitos.<sup>67</sup> O processo de formalização destes direitos deveria ser regulamentado em mais detalhe, sendo o Despacho 2072/2015 do Governador Provincial do Bié um bom ponto de partida para retirar lições para esta regulamentação. Por fim, embora a lei se não deva ingerir demasiadamente na administração interna destes direitos, seria importante que afirmasse princípios básicos de igualdade e participação democrática no acesso, gestão e benefício destes recursos, e que criasse mecanismos para uma progressiva efectivação destes princípios.

---

<sup>65</sup> O artigo 2º nº 2 do Regulamento estabelece que as práticas recorrentes dos usos e costumes devem respeitar a LT e o Regulamento, mas esta legislação não estabelece princípios e limites claros relativamente à gestão de terras através do costume.

<sup>66</sup> Veja-se aqui o exemplo da Lei sobre os Direitos dos Povos Indígenas das Filipinas que determina que os direitos destes povos deve ser exercido sem discriminação de género (Cotula *et al.*, 2016: 44).

<sup>67</sup> A título comparativo veja-se aqui o artigo 13º nº 2 da Lei de Terras de Moçambique (Lei 19/97) que determina que '[a] ausência de título não prejudica o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação (...)'.<sup>67</sup>

## Recomendações

- Estabelecer uma definição mais abrangente e clara de direito de domínio útil consuetudinário, que tenha em conta as diferentes áreas, fins, costumes e tipos de colectividades que gerem a terra em autogestão.
- Afirmar a existência e eficácia deste direito independentemente do reconhecimento formal, e oponível a terceiros, incluindo o Estado.
- Clarificar que o reconhecimento formal é uma constatação de facto e não da discricionariedade da administração.
- Não fazer depender o reconhecimento deste direito de qualquer classificação ou plano urbanístico.
- Clarificar quem são os beneficiários dos direitos de domínio útil consuetudinário.
- Clarificar o processo de reconhecimento dos direitos de domínio útil consuetudinário, distinguindo-o do processo de concessão.
- Estabelecer na lei princípios que devem presidir à gestão de terras sujeitas ao domínio útil consuetudinário.

### *c) Domínio útil civil*

O domínio útil civil é um direito real que tem por base a enfiteuse, e que dá ao enfiteuta o direito a usufruir do prédio como coisa sua perpetuamente, mediante o pagamento de um preço e um foro anual, mantendo o Estado a nua propriedade do imóvel.<sup>68</sup> Este direito pode ser constituído em zonas rurais ou urbanas, e pode o enfiteuta hipotecar este direito, bem como remir o foro 20 anos após o empraçamento da terra.<sup>69</sup>

A par do direito de propriedade, o direito de domínio útil civil seria entre os direitos fundiários existentes o adequado à protecção de direitos individuais à terra uma vez que é perpétuo e admite vários tipos de uso para o imóvel. É aliás o principal direito fundiário individual que pode ser obtido nas áreas rurais, uma vez que o direito de propriedade está

---

<sup>68</sup> Artigos 38º nº 1 e 55º nº 1 c) da LT, 1501º nº 1 a) do Código Civil e 67º do Regulamento; Vieira, 2013: 761. Em outros ordenamentos jurídicos como o português e o brasileiro a figura da enfiteuse foi abolida e substituída por outros direitos reais. Veja-se por exemplo o artigo 2038º do Código Civil brasileiro onde novas enfiteuses são proibidas, passando o direito de superfície a substituir a enfiteuse.

<sup>69</sup> A remissão do foro é a possibilidade de, após o prazo de 20 anos do aprazamento, prova do aproveitamento efectivo do imóvel e mediante o pagamento de 10 foros, se tornar proprietário do imóvel (art. 38º nº 7, 8, 9 e 10 da LT). Embora a lei seja omissa nesta matéria parece que o direito de remir o foro apenas será possível nas áreas urbanas; se a aquisição de terras do Estado só é possível nas áreas urbanas, por maioria de razão não deveria ser possível a propriedade privada através da remissão do foro nas áreas rurais.

expressamente excluído, e como acima se explicita existem diversas situações em que direitos legítimos não podem ser abrangidos pelo direito de domínio útil consuetudinário. No entanto, e como acima se referiu relativamente ao processo de concessão, existem várias condicionantes que, na prática, excluem uma grande maioria dos angolanos de obterem um direito de domínio útil civil.

#### **Recomendações**

- Criar mecanismos de concessão que permitam um acesso de todos a este direito fundiário.
- Clarificar as áreas onde é possível a remissão do foro.

#### *d) Direito de superfície*

O direito de superfície é um direito real que dá ao superficiário o direito a construir e em terra do domínio privado do Estado, bem como manter e usufruir dessas construções ou plantações, mediante o pagamento de um preço ou de uma prestação anual.<sup>70</sup> No entanto, e ao contrário do regime previsto para o domínio útil civil e o regime do direito de superfície previsto no Código Civil, o direito de superfície constituído sob um imóvel do Estado não pode ser perpétuo, tendo uma duração máxima de 60 anos (art. 55º nº 1 d) da LT). No entanto a propriedade do imóvel pode ser vendida ao superficiário no final do prazo (art. 48º nº 6 da LT).<sup>71</sup>

À partida o direito de superfície seria também um direito adequado à protecção dos direitos legítimos de muitos angolanos uma vez que, apesar do seu prazo limitado, este direito dá segurança jurídica ao uso da terra por um período alargado, para além da possibilidade de adquirir o imóvel no final do prazo estabelecido. No entanto, tudo o que acima foi dito sobre o processo e os critérios para a obtenção do direito de domínio útil civil é também válido para o direito de superfície. Assim, a grande maioria dos angolanos está, na prática, impossibilitado de ver os seus direitos legítimos à terra reconhecidos e protegidos por este direito.

---

<sup>70</sup> Artigo 39º nº 1 e 3 da LT, 1524º e 1525º nº 2 do Código Civil e 38º e 79º do Regulamento.

<sup>71</sup> Levanta-se aqui a mesma questão já referida relativamente à remissão do foro: é esta disposição válida apenas nas áreas urbanas, ou também aplicável às áreas rurais, tendo em consideração a proibição de venda de bens imóveis do Estado nestas áreas?

### **Recomendações**

- Criar mecanismos de concessão que permitam um acesso de todos a este direito fundiário.
- Clarificar as áreas onde é possível a aquisição do direito de propriedade no final do contracto.

#### e) Direito de ocupação precária

O direito de ocupação precária corresponde a um direito de arrendamento com um prazo máximo de 1 ano de áreas rurais ou urbanas, mas também algumas áreas do domínio público do Estado (art. 40º, 55º nº 1 e) da LT e 11º nº 4 e 81º a 93º do Regulamento.). O direito de ocupação precária pode ser denunciado pelo Estado a qualquer momento com um aviso prévio de 60 dias e não pode ser convertido em domínio útil civil.<sup>72</sup> Assim, embora possa ser útil em algumas situações, como o seu próprio nome indica é um direito precário que não serve para a protecção de direitos legítimos da população.

### **Recomendações**

- Este é um direito que, tal como o próprio nome indica, é precário. Neste sentido não deve ser visto como uma solução para a protecção de direitos legítimos da população.

#### f) Posse

O Código Civil prevê uma série de direitos e mecanismos que permitem ao possuidor de um imóvel gozar e proteger a sua posse, independentemente de ter ou não um direito formal sobre esse imóvel (1268º a 1286º do Código Civil).<sup>73</sup> No entanto é discutido na doutrina jurídica se esta protecção dada à posse é aplicável quando estejam em causa terrenos do domínio público e do domínio privado do Estado e das autarquias, ou se aplica apenas quando estejam em causa terrenos privados (Vieira, 2013: 749; Silva, 2015: 124).<sup>74</sup>

<sup>72</sup> O artigo 87º do Regulamento refere 'aforamento' e não domínio útil civil. Talvez por lapso o legislador terá recorrido a esta figura jurídica que era de alguma forma equivalente à enfiteuse, mas que nos termos da LT parece já não existir no ordenamento jurídico angolano.

<sup>73</sup> A posse não é um direito mas uma situação de facto na qual alguém tem um poder dominial sobre um bem, podendo existir independentemente de um direito formal, ou mesmo ter sido adquirida de forma ilegal (Vieira, 2013: 413).

<sup>74</sup> Exclui-se aqui naturalmente os casos em que seja invocável o direito de domínio útil consuetudinário que tem como um dos seus critérios de reconhecimento a posse (o 'uso') da terra.

Embora não haja uma resposta definitiva para esta questão, existem vários elementos interpretativos que fazem pensar que o legislador não quis proteger o possuidor de terras do Estado. Veja-se por exemplo que a protecção da posse nunca é referida na LT, sendo mesmo expressamente excluída a possibilidade de aquisição de direitos sobre a terra do Estado por usucapião. Por outro lado, a LT exige que os *ocupantes* de terrenos do Estado ou autarquias locais regularizem a sua situação através da requisição de um título de concessão no prazo de 3 anos,<sup>75</sup> sob pena de ‘*não aquisição de qualquer direito fundiário*’ (art 84º nº 1 e 2 da LT e 215º nº 1 do Regulamento).<sup>76</sup> Esta exigência, para além de administrativamente irrealista (Unruh, 2012: 662), é difícil de entender, uma vez que a lei não dá qualquer vantagem, prioridade, ou valor jurídico à posse para a aquisição de direitos. Ao fixar-se este prazo dá-se a entender que haveria alguma vantagem material ou procedimental em regularizar a posse da terra dentro deste prazo, mas tal vantagem não existe (Cain, 2013: 15). Para além disso o reconhecimento de direitos está ainda dependente dos regulamentos urbanísticos, limitando ainda mais qualquer possível direito que pudesse advir da posse (art. 84º nº 1 da LT). O argumento de que a lei não dá qualquer protecção aos possuidores de terras do Estado é ainda reforçado pelo artigo 84º nº 3 da LT, que determina que o Estado pode usar contra os ocupantes os mecanismos de protecção da posse previstos no Código Civil. Por fim, o ocupante de um imóvel do Estado, para além da possibilidade de ser despejado, está ainda sujeito a uma coima nos termos do artigo 9.º h) da Lei 12/11 sobre Transgressões Administrativas. Assim, a interpretação de que a protecção da posse prevista no Código Civil não é extensível aos terrenos do domínio público e domínio privado do Estado parece ter maior suporte legal.

À luz das VGGTs a falta de protecção legal da posse é problemática. Como acima já se aflorou, muitos dos possuidores, ainda que não tenham direitos formais sobre a terra, têm pelo menos um reconhecimento social destes direitos. Vários autores salientam a existência de um verdadeiro sistema fundiário informal em Angola, através do qual a grande maioria dos direitos à terra são adquiridos, e mesmo instituições públicas acabam por participar nestes sistemas informais (Unruh, 2012: 662; Cain, 2013: 21; Urban LandMark, 2013: 5; Waldorff, 2016: 365). Ainda que não reconhecidos pela lei, muitos dos direitos foram adquiridos de boa-fé, são respeitados pela sociedade, e dão às pessoas a (falsa) sensação que os seus direitos à terra, incluindo a sua habitação e meios de subsistência, estão protegidos

---

<sup>75</sup> A contagem deste prazo é pouco clara, mas considerando o encadeamento legislativo entre a LT e o Regulamento, parece fazer mais sentido contar este prazo desde a aprovação do Regulamento.

<sup>76</sup> Note-se que o artigo 84º nº 1 remete para dois números do artigo 6º que não existem.

(Cain, 2013: 20). No entanto, e ainda que por vezes na sua ‘concessão’ tenham sido envolvidas entidades estaduais, estes direitos não são válidos à luz da lei angolana, e os beneficiários destes direitos podem a qualquer momento ser despejados sem qualquer protecção jurídica. A falta de mecanismos que efectivamente protejam e reconheçam estes direitos é violadora dos pontos 4.4, 4.5, 5.3, 7.1, 8.2, 8.7, 10.1 e 12.6 das VGGTs. Assim, seria importante que a lei desse protecção à posse mesmo quando estão em causa bens imóveis do Estado, e que desse valor à posse de longa duração como um critério para a obtenção de direitos fundiários.

#### **Recomendações**

- Estabelecer mecanismos de protecção da posse, mesmo em imóveis do Estado, quando estejam em causa direitos legítimos à terra.
- Dar-se especial valor à posse de longa duração como critério para a concessão de direitos fundiários.

#### *g) Regime da renda resolúvel e outros mecanismos de habitação social*

O Decreto Presidencial 107/12, alterado pelo Decreto Presidencial 191/14, veio estabelecer o Regime de Acesso aos Imóveis do Estado Destinados à Habitação na Cidade do Kilamba. Este regime permite a venda de imóveis através do regime da propriedade resolúvel, que defere a consolidação do direito de propriedade do comprador só após o pagamento de todas as prestações acordadas para a venda. Este regime é uma solução interessante para que uma parte da sociedade possa aceder com segurança à propriedade, mas ainda assim tem custos elevados e não é uma solução para todos os problemas fundiários angolanos (Costa, 2013: 11).

Outro exemplo é o Decreto Executivo 26/09 que estabelece o Regulamento de Acesso e Concessão de Habitação Social à Juventude no âmbito do Programa Angola Jovem. Também neste caso se trata de uma iniciativa positiva para a resolução do problema da habitação. No entanto, quando analisados os critérios de concessão destas casas é notório que elas não se destinam às classes mais baixas da população angolana. Veja-se que, por exemplo, é exigido que os candidatos tenham uma ocupação remunerada (art. 5º c)) e depositem uma caução que varia entre 10 a 20% do valor da habitação (art. 12º nº 1).

Em conclusão, medidas como a propriedade resolúvel servem as necessidades de acesso à terra de parte da população angolana e devem por isso ser incentivadas. No entanto elas não são a solução para todos os problemas fundiários nacionais, particularmente a falta de mecanismos legais para o efectivo reconhecimento de direitos legítimos à terra, em especial das populações mais carenciadas.

#### **Recomendações**

- Embora soluções como a propriedade resolúvel sejam adequadas às necessidades de uma parte da população angolana, elas não devem ser vistas como uma solução para todos os problemas fundiários, em particular problemas como a falta de mecanismos legais para o efectivo reconhecimento de direitos legítimos à terra.

#### *b) Conclusões*

Tendo em conta os direitos analisados é possível concluir que, apesar de alguns progressos, o leque de direitos fundiários que podem ser obtidos sobre bens imóveis do Estado tem limitações. Os direitos de domínio útil consuetudinário representam um avanço significativo na protecção de direitos legítimos à terra, mas a sua definição, limites, processo de formalização, força legal e mecanismos de administração precisam de ser melhorias significativas para que possam dar efectiva protecção a todos os direitos costumeiros. Já quanto aos direitos individuais à terra, o direito de domínio útil e eventualmente o direito de superfície seriam adequados para proteger de direitos fundiários legítimos. No entanto a complexidade resultante do processo de concessão exclui na prática uma grande maioria dos angolanos. O regime de renda resolúvel é interessante para permitir o acesso legal à terra para uma parte dos cidadãos, mas não resolve o problema da formalização de direitos daqueles que já têm direitos legítimos, mas que não os conseguem formalizar. A falta de direitos adequados é ainda mais complicada quando a lei não dá qualquer protecção aos possuidores da terra. Assim, ainda que a lei preveja direitos fundiários que em teoria poderiam proteger direitos adequados, as restrições em aceder a estes direitos limita a sua abrangência.

#### 4.7- Registo de direitos fundiários

Uma vez reconhecidos ou concedidos os direitos fundiários estes devem ser registados no Registo Predial, de forma a dar publicidade a estes direitos.<sup>77</sup> Outros factos jurídicos como a venda, doação, sucessão ou outras alterações relevantes estão também sujeitos a registo (art. 200º e 201º do Regulamento). O registo dos direitos fundiários é especialmente importante pois é através deste que os direitos fundiários podem ser oponíveis a terceiros (art. 60º nº 3 da LT e 203º do Regulamento). O registo é requerido oficiosamente após a concessão, retirando assim aos requerentes de concessões o ónus de requerer este registo (art. 60º nº 6 da LT).

A existência do Registo Predial está de acordo com o ponto 17.1 das VGGTs uma vez que registados os direitos estes estão legalmente protegidos. Não se encontram no entanto medidas legais que permitam que o registo chegue a zonas mais isoladas, por exemplo através de escritórios móveis, tal como previsto no ponto 17.3 das VGGTs. Por outro lado, tendo em conta a complexidade administrativa que esta forma de registo exige, será provavelmente irrealista pensar que no seu actual formato e com as actuais capacidades administrativas, este possa ser utilizado em larga escala (veja-se aqui Cain, 2013: 21). Assim, é necessário que, em conjunto com melhores critérios para a formalização de direitos, sejam também estudados e simplificados os mecanismos de registo.

#### **Recomendações**

- Criação de mecanismos que permitam que o registo predial chegue a zonas mais remotas, como por exemplo escritórios móveis.
- Estudar e simplificar os mecanismos de registo para adequá-los a uma formalização de direitos mais abrangente.

---

<sup>77</sup> O registo predial é regulado pelo Código do Registo Predial em vigor à data da independência (Decreto-Lei 47611), com as alterações trazidas pela Lei 11/11 e pela Lei 3/16. É também relevante o Código do Notariado (Decreto-Lei 47619), alterado pela Lei 1/97 que estabeleceu a Lei da Simplificação e Modernização dos Registos Predial e Comercial e Serviço Notarial.

## 5- Limites aos direitos sobre a terra

Os direitos fundiários não são absolutos, estão sujeitos a uma série de limitações impostas quer por direitos de outros, quer por interesses públicos como a protecção do ambiente, utilidade pública ou a função social da terra (art. 89º nº 1 e) da CRA e ponto 4.3 das VGGTs). Esta secção analisa à luz das VGGTs as principais áreas do sistema fundiário angolano que impõem limites aos direitos sobre a terra. São elas:

- -Expropriação
- Ordenamento do território
- -Legislação ambiental
- - Exploração mineira e exploração petrolífera terrestre

### 5.1- Expropriação

A expropriação corresponde ao poder do Estado poder adquirir, contra a vontade do seu titular, direitos sobre bens. Neste sentido a expropriação é uma excepção ao direito à propriedade privada, uma vez que permite ao Estado violar o direito de propriedade do seu titular. A expropriação de direitos fundiários e a requisição civil temporária é primeiramente regulada pelos artigos 37º nº 2 e 3 da CRA, estabelecendo 3 critérios principais.<sup>78</sup> Primeiro, a expropriação apenas pode acontecer para fins de utilidade pública.<sup>79</sup> Segundo, tem que ser paga pronta e justa indemnização, sendo este pagamento condição de eficácia da expropriação. Finalmente, a expropriação deve seguir os termos fixados na Constituição e na lei. Angola não tem até ao momento uma lei própria relativamente à expropriação, sendo esta em parte regulada pela LT e pelo Regulamento.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Na requisição civil temporária o Estado não adquire em definitivo a propriedade do bem, mas apenas por um período limitado de tempo. A LT e o Regulamento praticamente ignoram a requisição civil temporária, não estabelecendo para ela quaisquer critérios ou procedimentos.

<sup>79</sup> A expropriação é também referida nos artigos 1308º a 1310º do Código Civil, sendo que este último refere também a expropriação por utilidade privada. Este tipo de expropriação é bastante controverso e, não sendo previsto na CRA, deve considerar-se revogado.

<sup>80</sup> Fica a dúvida se os artigos da LT e do Regulamento revogam a anterior Lei das Expropriações válida antes da independência de Angola (Lei 2030). Uma proposta de Lei de Expropriação aprovada pelo governo aguarda discussão pela Assembleia Nacional (veja-se [http://www.angop.ao/angola/pt\\_pt/noticias/economia/2016/3/17/Angola-Novo-diploma-vai-regular-expropriacao-terrenos,017760c5-7cd5-49a0-9e39-b82a7c6077dd.html](http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2016/3/17/Angola-Novo-diploma-vai-regular-expropriacao-terrenos,017760c5-7cd5-49a0-9e39-b82a7c6077dd.html))

O artigo 12º da LT estabelece que a expropriação pode ser realizada pelo Estado e as autarquias locais e clarifica que a expropriação inclui direitos de propriedade mas também outros direitos fundiários. O artigo 132º do Regulamento acrescenta mais alguns requisitos ao processo de expropriação. Primeiro, estabelece que o que o titular de direitos fundiários deve ser notificado da expropriação com uma antecedência de 6 meses. Segundo, estabelece que deve ser pago ao titular do direito fundiário o valor das benfeitorias por ele realizadas, não sendo no entanto claro se estas benfeitorias são o único elemento a ser contabilizado no valor da indemnização ou não.<sup>81</sup> Terceiro, estabelece que antes de tomar posse do imóvel a entidade expropriante deve fazer o depósito do valor da indemnização e realizar uma vistoria do imóvel de modo a registar os elementos relevantes para o cálculo do valor da indemnização. Após estes actos pode tomar posse do imóvel mesmo sem o acordo do expropriado quanto ao valor da indemnização. Por fim, determina ainda que o levantamento do depósito da indemnização pelo expropriado representa uma aceitação tácita do valor da indemnização.

Esta regulamentação da expropriação, quando analisada à luz das VGGTs, é bastante problemática (cfr. Cotula *et al.*, 2016: 52). Primeiro, determina o ponto 16.1 das VGGTs que os Estados devem definir claramente o conceito de utilidade pública, o que não acontece na legislação angolana, onde o conceito é deixado indeterminado.<sup>82</sup> A experiência mostra que o conceito de utilidade pública é bastante indeterminado e controverso, e a falta de uma definição mais concreta resulta na prática em abusos deste poder.<sup>83</sup> O mesmo ponto das VGGTs estabelece que no processo de expropriação ‘[o]s Estados devem respeitar todos os titulares de direitos legítimos de posse, especialmente os grupos vulneráveis e marginalizados (...)’. Conforme já se debateu, por um lado a lei é bastante restrita no reconhecimento de direitos legítimos à terra, e por outro os artigos referentes à expropriação não prevêem quaisquer medidas que possam colmatar esta falha. Assim, ainda que alguém tenha um direito legítimo à terra, pode facilmente ser desapossado através de um processo de expropriação,

---

<sup>81</sup> Veja-se aqui o artigo 30º nº 4 do Regulamento, que para os casos de expropriação para constituição de reservas é muito mais detalhado relativamente ao cálculo da indemnização. No entanto este artigo aplica-se apenas quando for feita uma expropriação para a constituição de reservas, não para outras expropriações.

<sup>82</sup> A título comparativo veja-se por exemplo a definição de utilidade pública do artigo 4º da Lei das Expropriações por Utilidade Pública de Timor-Leste (Lei 8/2017).

<sup>83</sup> Princípios como a proporcionalidade entre o fim público e a lesão do direito privado devem ainda balizar a definição de utilidade pública. Veja-se aqui a título de exemplo o artigo 135º do Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais (Decreto 2/06) que refere a possibilidade de expropriação por utilidade pública para fins de urbanização ou ainda o artigo 10º do Decreto 13/07 relativamente às edificações urbanas que refere a possibilidade de expropriação para a realização de planos de urbanização; é muito diferente expropriar um ou dois agricultores para construir um bairro social, ou expropriar um milhar de agricultores para construir um condomínio privado.

uma vez que provavelmente não terá um direito formal válido. Segundo, determina o ponto 16.2 das VGGTs que o planeamento e processo de expropriação devem ser transparentes e participativos, identificando, informando e consultando todas as pessoas susceptíveis de serem afectadas pela expropriação. Na legislação angolana nada é previsto quanto a consultas para o planeamento e processo de expropriação, para além do foco unicamente em direitos formais deixar de fora todas as outras pessoas que, apesar de não terem direitos formais, são também afectadas pela expropriação.<sup>84</sup> A falta destes processos de consulta pública resulta também que abordagens alternativas e soluções menos gravosas para as pessoas afectadas não são debatidas e negociadas (veja-se aqui também o ponto 16.8 das VGGTs). Por fim não existe nenhuma mediada que obrigue a um especial cuidado com áreas de particular significado cultural, religioso, ambiental, ou relevante para o sustento das populações. Terceiro, como acima se referiu relativamente à indemnização fica a dúvida se esta inclui apenas o valor das benfeitorias ou outros valores relevantes como o direito que é expropriado, os custos da expropriação (por exemplo custos da mudança), e mesmo a compensação pelo valor sentimental dos imóveis (veja-se o ponto 18.2 das VGGTs).<sup>85</sup> Sem uma compensação abrangente não se pode falar de uma compensação justa como é referido no ponto 16.3 das VGGTs. É no entanto positivo que, embora referindo-se apenas aos casos das reservas, o artigo 33º b) da LT permita a indemnização através de terras alternativas como opção para o expropriado. As regras da expropriação falham também à luz do ponto 16.5 das VGGTs, ao não permitirem o direito de reversão quando o bem expropriado não seja utilizado na prática. A falta de um processo mais detalhado e claro, que crie ou melhor explicita os mecanismos de recurso contra a expropriação colide com o disposto no ponto 16.6 das VGGTs. Aqui reveste-se de especial gravidade o artigo 132º nº 8 do Regulamento que determina a aceitação tácita do valor da indemnização se este valor for levantado. O que isto representa na prática é que, quanto mais a expropriação afectar a vida e a subsistência de um titular de um direito fundiário, menos alternativas este tem para lutar por uma indemnização injusta, uma vez que tem que aceitar o valor proposto para poder sobreviver. Os artigos referentes à expropriação também não prevêem qualquer mecanismo para a que os despejos necessários respeitem

---

<sup>84</sup> Veja-se o que diz Carranza e Treakle quanto à exclusão das consultas públicas de grupos vulneráveis e marginalizados (Carranza & Treakle, 2014: 38).

<sup>85</sup> Nesta matéria veja-se FAO, 2009: 23, onde se recomenda para o cálculo das indemnizações um princípio de equidade e equivalência: titulares de direitos formais e outras pessoas afectadas pela expropriação não devem ser enriquecidos nem empobrecidos por ela, devendo ser deixados na mesma posição que se encontravam antes da expropriação. Outros documentos vão mais longe, dizendo que todos os afectados devem ser deixados pelo menos, se não melhor do que na posição que estavam antes da expropriação (IFC, 2012: 32).

princípios de direitos humanos, nem que sejam estabelecidos limites como a não diminuição da qualidade de vida das pessoas afectadas pela expropriação, tal como estabelecido nos pontos 16.7 e 16.9 das VGGTs.<sup>86</sup>

Em conclusão, embora os princípios constitucionais relativos à expropriação estejam em linha com as directivas das VGGTs, a regulamentação da expropriação pela legislação ordinária falha ou mesmo contraria diversas destas directivas. A aprovação de uma lei das expropriações que detalhe o processo de expropriação e incorpore os princípios das VGGTs é fundamental para que tão sensível processo possa ser melhorado (Bledsoe, 2005: 15).

### **Recomendações**

- Aprovar uma Lei de Expropriações onde todo o processo de expropriação seja detalhado.
- Estabelecer uma definição clara de utilidade pública, balizada por princípios de proporcionalidade.
- Estabelecer mecanismos para uma efectiva consulta pública, livre, antes da expropriação e através de uma transparente informação, no qual sejam debatidos os impactos da expropriação e as soluções e alternativas às opções inicialmente idealizadas, tendo especial cuidado com a consulta de grupos vulneráveis e marginalizados.
- Estabelecer critérios claros e abrangentes sobre quem tem direito a indemnização.
- Estabelecer critérios claros de indemnização justa que pelo menos deixem as pessoas afectadas pela expropriação numa situação equivalente à que se encontravam antes da expropriação.
- Estabelecer mecanismos transparentes, justos e eficientes para a contestação do valor das indemnizações, falhas no processo administrativo e objecções à utilidade pública da expropriação.
- Os mecanismos de contestação devem funcionar independentemente do pagamento do valor identificado pelo Estado como justo. Soluções como as do artigo 132º nº 8 do Regulamento devem ser eliminadas.

---

<sup>86</sup> O Comentário Geral N° 7 ao Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais introduz uma série de princípios que podem guiar futura legislação relativamente a despejos. Veja-se aqui também o ponto 7.6 das VGGTs.

### Recomendações

- Criar o direito de reversão para o caso de o bem expropriado não ser utilizado para o fim que levou à expropriação.
- Aprovar legislação com procedimentos claros, princípios de protecção de direitos humanos e obrigações de avaliação e protecção social para processos de despejo que possam acontecer no âmbito de uma expropriação.

## 5.2- Ordenamento do território

A legislação do ordenamento do território estabelece limites para o acesso e uso da terra que tem importantes consequências na vida dos cidadãos. Em primeiro lugar limita os usos que podem ser dados a cada terra mesmo quando os possuidores têm direitos formais reconhecidos, incluindo ainda mudanças de uso, por exemplo a construção de uma casa num terreno considerado rural. Como acima se detalha, limita também o reconhecimento formal de direitos fundiários, não permitindo por exemplo o reconhecimento de direitos de domínio útil consuetudinário em terras urbanas. Por fim, em casos de violação dos planos de ordenamento, permite em último caso a demolição de obras existentes. Tendo em conta o impacto que a legislação do ordenamento do território tem no acesso e uso da terra, as VGGTs estabelecem um número de princípios que esta legislação deve respeitar.

O ordenamento jurídico angolano tem um vasto leque de legislação referente ao ordenamento do território. Os principais diplomas são:

- Lei 3/04 - Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo
- Decreto 2/06 - Regulamento geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais
- Decreto 80/06 - Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento Obras de Urbanização e Obras de Construção
- Lei 3/07 - Lei de Bases de Fomento Habitacional
- Decreto 13/07 - Regulamento Geral das Edificações Urbanas
- Decreto Presidencial 169/12 - Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados

Da comparação desta legislação com os princípios estabelecidos nas VGGTs é possível encontrar falhas e contradições. Por exemplo os pontos 20.2 e 20.4 das VGGTs determinam que planos de ordenamento do território devem reflectir consultas alargadas à população, devendo estas consultas ter um especial cuidado com as questões de género, modos de vida de povos indígenas, sistemas consuetudinários, e questões como a agricultura de subsistência. Referem ainda que os planos de ordenamento finais devem explicitamente referir como as questões levantadas durante as consultas à população foram reflectidas na prática. Na legislação em vigor existem algumas referências genéricas ao direito à participação nos processos decisórios, em alguns casos dada a possibilidade de recolha de pareceres, são criados alguns órgãos consultivos e é referido o direito à informação.<sup>87</sup> No entanto, estes não criam na prática qualquer obrigação ou mecanismo de consulta em geral às populações afectadas por estes planos, e ainda menos aos casos especiais que são referidos pelas VGGTs.

Determina ainda o ponto 20.3 das VGGTs que o ordenamento territorial deve ser desenhado tendo em conta os diferentes interesses legítimos sobre a terra, incluindo direitos periódicos (por exemplo direito a apascentar em determinadas estações), e deve ter ainda na sua base uma análise dos riscos que as diferentes opções urbanísticas acarretam. A legislação do ordenamento do território prevê alguns princípios importantes como a igualdade de oportunidades de acesso dos cidadãos aos equipamentos colectivos e serviços públicos, ou o princípio da melhoria da qualidade de vida das populações (art. 4º nº 1 b) e 6º nº 1 n) da Lei 3/04). No entanto e conforme acima detalhado, é o ordenamento territorial que condiciona o reconhecimento formal de direitos fundiários, e não a existência destes direitos legítimos que condiciona o planeamento urbano. Por exemplo uma comunidade que use a terra há várias gerações não verá os seus direitos reconhecidos se a área onde vivem for classificada como urbana, ainda que a legitimidade do seu direito seja amplamente reconhecida.<sup>88</sup> Por outro lado, os diferentes níveis de planos urbanísticos não estão dependentes de uma análise profunda e participativa das consequências e riscos que podem causar. Assim, no seu actual formato os mecanismos legais de ordenamento do

---

<sup>87</sup> Veja-se por exemplo os artigos 21º e 43º nº 4 da Lei 3/04 e 11º, 12º, 36º, 38º, 58º nº 2, 117º e 119º do Decreto 2/06.

<sup>88</sup> Mesmo a Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras prevê medidas que, levadas à letra, podem ser usadas para recusar o reconhecimento de direitos legítimos por via do planeamento urbano. Veja-se por exemplo o que é dito no artigo 8º, onde se admite que o crescimento urbano levou a que determinados terrenos sejam usados para fins diversos dos inicialmente previstos e que deve ser tida em conta as pessoas e construções nestas áreas, mas a seguir exceptua-se o caso de já haver um plano de ordenamento territorial pré-concebido. Veja-se também artigo 14º onde se diz que a concessão de direitos sobre a terra em áreas urbanas e suburbanas só pode ser feito de acordo com um plano prévio de loteamento.

território não estão desenhados para ouvir e responder às necessidades de uma grande maioria da população, podendo ser na prática um mecanismo prejudicial a esses interesses e necessidades.

Importa aliás salientar que a legislação de ordenamento do território prevê por diversas vezes a possibilidade de despejo e demolição de estruturas quando estas desrespeitem planos de urbanização ou não obtenham todas as licenças necessárias.<sup>89</sup> Embora tais consequências administrativas sejam normais como último recurso no caso de desrespeito pelas normas centrais de planeamento urbano, a possibilidade de despejo e demolição apenas faz sentido quando as normas de planeamento urbano estejam em linha com a capacidade administrativa do Estado, a capacidade financeira da população, e a coberto de medidas que permitam proteger os casos em que estes despejos e demolições ponham em causa a habitação e subsistência de populações. Por exemplo, se as instituições do estado demorarem anos a emitir licenças de construção para habitação, se os requisitos quer burocráticos forem muito apertados, e se os padrões de construção forem tão elevados que sejam incomportáveis para a grande maioria a população, é expectável que a grande maioria das pessoas construa sem respeitar planos urbanísticos ou processos de licenciamento. Nestes casos a possibilidade de despejo e demolição não é mais um mecanismo de ordenamento do território – uma grande maioria das pessoas vai ter que necessariamente os desrespeitar – e torna-se apenas um mecanismo de arbitrariedade, pressão e fonte de corrupção. Para além disso os processos de despejo e demolição têm que estar acompanhados de mecanismos de avaliação e protecção dos casos em que o despejo ponha a habitação e subsistência dos ocupantes em causa (veja-se aqui o ponto 7.6 das VGGTs).

Em conclusão, embora existam diversos mecanismos legais de ordenamento do território, eles não respeitam os princípios de consulta, adaptação, e protecção de direitos legítimos preconizados pelas VGGTs. Seria importante que, em revisões futuras desta legislação, esta fosse adaptada às diferentes necessidades e possibilidades da população, por exemplo não faz sentido que um habitante numa zona degradada da cidade que queira construir uma pequena habitação esteja sujeito na prática ao mesmo processo administrativo e requisitos formais do que um investidor que pretende construir um prédio de 15 andares.

## **Recomendações**

<sup>89</sup> Artigo 29º, 30º e 31º da Lei 3/07, 75º e 81º do Decreto 80/06 e 164º do Decreto 13/07.

### **Recomendações**

- Estabelecer processos de consultas públicas alargadas durante o desenho de planos de ordenamento do território a qualquer nível, devendo estas consultas ter um especial cuidado com as questões de género, modos de vida de povos indígenas, sistemas consuetudinários, e questões como a agricultura de subsistência.
- Estabelecer a obrigação de planos de ordenamento finais expressamente debaterem as questões levantadas durante as consultas públicas e como tais questões foram atendidas no plano final.
- Desenvolver mecanismos de estudo do impacto social no desenvolvimento de planos de ordenamento do território, e medidas de mitigação destes impactos.
- Estabelecer regras de licenciamento de construção, critérios de construção e outros que sejam adaptados aos diferentes utilizadores e usos da terra, evitando critérios tão apertados que se tornem um mecanismo de repressão dos mais pobres e marginalizados.
- Aprovar legislação com procedimentos claros, princípios de protecção de direitos humanos e obrigações de avaliação e protecção social para processos de despejo que possam acontecer no âmbito da implementação de regras de ordenamento do território.

### **5.3- Legislação ambiental**

Embora menos claro nas VGGTs, tal como a legislação relativa ao ordenamento do território também a legislação ambiental impõe restrições ao uso da terra que importa analisar à luz destas directivas. A CRA estabelece no artigo 39º o direito ao ambiente, cabendo ao Estado adoptar as medidas necessárias para a preservação e utilização racional de todos os recursos naturais. Na legislação ordinária são particularmente relevantes os seguintes diplomas:

- Lei 5/98 que estabelece a Lei de Bases do Ambiente
- Decreto 51/04 que regula a Avaliação de Impacte Ambiental<sup>90</sup>
- Decreto 59/07 sobre Licenciamento Ambiental
- Decreto 130/09, sobre Taxas de Licenciamento Ambiental

---

<sup>90</sup> Este Decreto foi alterado pelo Decreto Executivo 241/16, mas ao qual não foi possível ter acesso.

- Decreto 1/10 sobre Auditorias Ambientais
- Decreto Executivo 87/12 que regula as Consultas Públicas dos Projectos Sujeitas à Avaliação de Impactes Ambientais

De todos estes diplomas são especialmente relevantes os que regulam o licenciamento e os estudos de impacto ambiental, uma vez que estes têm consequências directas na continuação ou não de projectos públicos e privados, mas também a regulamentação de reservas naturais, uma vez que estas previnem o reconhecimento de direitos sobre a terra.<sup>91</sup>

Relativamente ao licenciamento e estudos de impacto ambiental salienta-se o Decreto Executivo 87/12 que regula o processo de consultas públicas dos projectos sujeitos à avaliação de impacto ambiental. O facto de existir legislação própria que regule o processo de consultas públicas é positivo, uma vez que sem qualquer guia estes processos resultam na prática em meras formalidades. No entanto, quando se analisa o processo estabelecido nesta legislação à luz dos pontos 20.2 e 20.4 das VGGTs já acima referidos, é possível detectar algumas falhas deste diploma. Por exemplo não são estabelecidos quaisquer procedimentos ou medidas especiais para uma consulta efectiva de mulheres, povos indígenas, minorias ou outros grupos são normalmente excluídos dos processos de consulta pública. Outro exemplo das falhas deste diploma são os limites que impõe para a consulta; determina que a consulta é feita por meio de uma sessão pública (art. 4º nº 1), por um período entre 5 e 10 dias (art. 9º), dando aos intervenientes 2 minutos para replicarem sobre as respostas que lhes são dadas (art. 12º). Ora, se existem consultas públicas em que estes prazos são suficientes, existirão outras onde são manifestamente limitados para responderem a todos os objectivos que uma consulta pública deve procurar atingir. Mais do que limites máximos, a regulamentação das consultas públicas deve ser balizada por limites mínimos e objectivos específicos que incluam ampla oportunidade de toda a população afectada e interessada participar, e as soluções encontradas serem as mais adequadas possíveis às necessidades das populações.<sup>92</sup> Por outro lado, também o Decreto 51/04 poderia dar mais espaço ao resultado das consultas públicas para integrarem o estudo de impacto ambiental, veja-se por exemplo que embora referida no artigo 9º, o

---

<sup>91</sup> Quanto às reservas naturais veja-se o que acima foi dito relativamente à constituição de reservas de terras do Estado. Veja-se também Bledsoe, 2005: 19.

<sup>92</sup> Veja-se a título de exemplo as consultas públicas relativas à expansão do aeroporto de Heathrow em Londres, onde após meses de consulta novos relatórios obrigaram à reabertura desta consulta - <https://www.theguardian.com/environment/2017/oct/25/heathrow-third-runway-consultation-reopened-following-new-evidence> Serve este exemplo para demonstrar que o que deve balizar a consulta pública é a efectiva informação e participação dos cidadãos, e não limites máximos de duração pré-estabelecidos.

artigo 6º deste decreto não inclui a consulta pública como um elemento central a ter em conta neste estudo.

Em conclusão, também a legislação ambiental tem um impacto directo sobre os direitos e o gozo da terra, sobretudo a legislação relativa ao licenciamento ambiental e avaliação do impacto ambiental. Da análise feita a esta legislação conclui-se que é necessário um processo de consulta pública mais detalhado, que permita uma consulta pública efectiva e que dê especial atenção a todos os grupos vulneráveis afectados. Para além disso esta legislação deveria ainda dar mais espaço a que os resultados das consultas públicas fossem melhor considerados e incorporados nas decisões relativamente ao licenciamento ambiental e também medidas de mitigação destes impactos.

#### **Recomendações**

- Estabelecer procedimentos para a consulta efectiva de mulheres, povos indígenas, minorias ou outros grupos são normalmente excluídos dos processos de consulta pública.
- Remover os limites máximos à consulta pública e estabelecer princípios orientadores e mínimos que devem ser atingidos com a consulta pública.
- Incluir as consultas públicas como um elemento central, em conjunto com outros, do estudo de impacto ambiental.

#### **5.4- Exploração mineira e exploração petrolífera terrestre**

Tal como a CRA, também o Código Mineiro (Lei 31/11, em diante CM) e a Regulamentação das Operações Petrolíferas Terrestres (Decreto 120/08, em diante ROPT) determinam que os recursos minerais são propriedade do Estado.<sup>93</sup> Tal não significa que a terra onde estes recursos minerais se encontram seja necessariamente do Estado, ou sendo do Estado podem existir outros direitos fundiários sobre essa terra que não sejam compatíveis com a exploração mineira ou petrolífera. Portanto, haverá situações onde para aceder a recursos minerais o Estado ou o concessionário de uma exploração mineira ou petrolífera terá que importunar estes direitos privados, quer seja por negociação, quer seja

---

<sup>93</sup> Artigos 16º e 95º nº 1 d) da CRA, 42º do CM, 3º da Lei 10/04 (Lei das Actividades Petrolíferas) e 4º nº 1 da ROPT.

através do mecanismo da expropriação.<sup>94</sup> Assim, e sem prejuízo do que acima já foi dito quanto à expropriação, também estas leis pode ser analisada à luz do ponto 16 das VGGTs relativo a expropriações.

O ponto 16.2 das VGGTs refere o processo expropriativo deve ser transparente e participativo, devendo identificar e consultar todas as pessoas que possam ser afectadas pela expropriação. O artigo 16º do CM estabelece algumas obrigações importantes como a necessidade da política mineira ter em consideração os costumes das comunidades afectadas e a obrigação de criar mecanismos de consulta. No entanto não são estabelecidos mais detalhes relativos a este processo de consulta. Por outro lado o CM estabelece um processo próprio para o estudo do impacto ambiental, mas tal processo não refere qualquer necessidade consultas públicas para este estudo, bem como a necessidade de aferir e mitigar os impactos sociais da exploração mineira (art. 63º a 71º do CM).<sup>95</sup> Especialmente preocupante é o artigo 68º do CM que determina que as comunidades têm o direito a ser *informadas* – não consultadas – sobre a avaliação do impacto ambiental e das medidas tomadas para mitigar esses impactos, podendo realizar-se *preferencialmente* – não obrigatoriamente – antes do início da execução do projecto (veja-se aqui também o ponto 12.10 das VGGTs).<sup>96</sup>

O ROPT é um pouco mais detalhado quanto à possibilidade de expropriação de direitos fundiários para exploração petrolífera. Embora este regulamento assuma à partida que a exploração petrolífera preenche o conceito de utilidade pública, pelo menos estabelece alguns princípios delimitativos que devem presidir à sua expropriação, tais como os princípios da necessidade, proporcionalidade, equidade, não discriminação, prossecução do interesse público, audiência dos interessados e esgotamento de todos os meios negociais (art. 7º, 8º e 9º do ROPT). Assim, este artigo preenche em parte o disposto no ponto 16.1 das VGGTs relativamente à necessidade de definir o conceito de domínio público, uma vez que estabelece alguns princípios que permitem o controlo judicial da declaração de utilidade pública. Este artigo poderia no entanto referir ainda o especial valor de zonas de particular

---

<sup>94</sup> Embora a lei não seja totalmente clara, nos termos da LT e do Regulamento a expropriação terá que ser feita através da constituição de uma reserva parcial para exploração de recursos minerais estratégicos (art. 27º k) do Regulamento; cfr. com o art. 72º nº 5 do CM).

<sup>95</sup> A legislação ambiental aplica-se a título subsidiário (art. 64º nº 2 do CM), mas havendo no CM um artigo específico sobre as cláusulas obrigatórias da avaliação do impacto ambiental que não exige consultas e estudos de impacto social, parece estar a excluir a sua necessidade.

<sup>96</sup> Quanto à falta de um processo de expropriação mais detalhado e transparente veja-se o que foi dito na secção 5.1.

significado ambiental, cultural, religioso e de subsistência, tal como referido na parte final do ponto 16.2 das VGGTs.<sup>97</sup> Já quanto à obrigação de estabelecer um processo de expropriação participativo (primeira parte do ponto 16.2 das VGGTs), o ROPT estabelece alguns requisitos importantes, mas ainda assim fica aquém do adequado. Por exemplo estabelece a obrigação de identificar e avaliar ‘*a estrutura social e populacional da área*’ (art. 11º nº 2 d), nº 4 e 5 do ROPT), o que pode ser interpretado como um equivalente ao estudo de impacto ambiental, mas não estabelece regras precisas de consulta pública nesse estudo, com a excepção do que é dito no artigo 15º (veja-se também o art. 19º nº 4). Também o artigo 19º fala de audiência dos interessados previamente às operações petrolíferas, incluindo na lista de interessados as comunidades locais, mas não estabelece detalhes fundamentais da consulta, como por exemplo a necessidade de incluir minorias e grupos desfavorecidos. Já relativamente ao disposto no ponto 16.3 das VGGTs relativamente à justa compensação, os artigos 23º, 24º e 25º parecem dar muito mais direitos ao expropriado do que o que é previsto em geral pela LT.

Em conclusão, embora o CM refira a necessidade de consulta pública, este processo não é delimitado pela lei, sendo ainda mais restrito na fase de estudo de impacto ambiental. O mesmo pode ser dito para a exploração petrolífera terrestre, onde apesar de alguma regulamentação do processo de consulta pública este carece ainda de bastante detalhe. Como já acima se referiu, seria importante que os processos de consulta pública para a exploração mineira e petrolífera fossem melhor detalhados, exigissem a consulta efectiva de todos os grupos afectados com especial relevância para os mais vulneráveis, e desenhados de forma a que as opiniões e alternativas sugeridas pelas pessoas afectadas fossem o mais possível incorporadas no plano de exploração mineira ou petrolífera. Por fim, a inconsistência de processos entre a legislação que regula estas duas actividades relativamente semelhantes mostra a necessidade de regular processos como a expropriação, o licenciamento e o estudo de impacto ambiental em legislação específica, que crie procedimentos unitários. Ao serem estabelecidos critérios *ad hoc* de consulta pública, indemnização, expropriação, etc, em cada nova legislação que é aprovada cria inconsistências e contradições em regimes que se querem o mais possível semelhantes.

---

<sup>97</sup> Fica a dúvida se o artigo 18º pode em parte ser invocado para esta especial ponderação. Por um lado, estabelece no nº 1 e 3 que não pode ser utilizada a expropriação para a prospecção ou exploração petrolífera em terrenos de domínio útil consuetudinário; por outro lado, estabelece o nº 5 que em casos excepcionais estas terras podem ser expropriadas. Fica assim a dúvida de saber se tais princípios representam uma obrigação de especial ponderação quando comunidades são afectadas. Tal como debatido na secção 4.5 b), fica ainda a dúvida se este artigo é aplicável ainda que o direito de domínio útil consuetudinário não tenha sido formalizado.

### Recomendações

- Estabelecer processos de consulta pública em linha com o que se acima recomendou relativamente à expropriação.
- Estabelecer processos de estudo de impacto ambiental em linha com o que acima se recomendou.
- Alterar o artigo 68º do CM, estabelecendo a obrigação de consultar as populações afectadas antes do início da exploração mineira.
- Os princípios estabelecidos nos artigos 7º, 8º e 9º do ROPT para a expropriação podem ser usados para balizar uma definição mais detalhada de utilidade pública a ser definida em legislação própria.
- Ponderar unificar todos os processos de expropriação e avaliação de impacto ambiental em legislação própria, em vez de estabelecer regulamentação *ad hoc* para cada actividade.

## 6- Igualdade de género no acesso e uso de direitos fundiários

A discriminação de género no acesso e gozo da terra e no reconhecimento de direitos fundiários é uma das matérias em que as VGGTs se afastam do princípio do reconhecimento das normas socialmente aceites, recomendado que devam ser tomadas medidas activas para promover uma maior igualdade no acesso e gozo da terra (Cotula *et al.*, 2016: 25).<sup>98</sup> Tal como em muitos outros países, também em Angola existem situações em que o direito costumeiro discrimina o acesso e uso da terra por mulheres, dando preferência aos homens na atribuição de direitos costumeiros (Bledsoe, 2005: 14; Aggarwal, 2007: 11; Carranza & Treacle, 2014: 11). Importa por isso olhar às medidas tomadas pelo ordenamento jurídico para fazer frente a este problema.

A legislação angolana não estabelece qualquer discriminação entre homens e mulheres no acesso e uso da terra. Pelo contrário, conforme já acima analisado a CRA estabelece o princípio da igualdade entre os sexos e faz depender a validade das práticas costumeiras do respeito pelos princípios estabelecidos pela CRA. Seria no entanto importante que esta

---

<sup>98</sup> Veja-se os pontos 3B.4, 5.3, 5.5 e 10.1 das VGGTs.

obrigação do direito costumeiro respeitar os princípios constitucionais fosse, relativamente ao direito à terra, expressamente afirmada em legislação adequada. Um artigo na LT que expressamente referisse a igualdade de homens e mulheres no acesso e gozo da terra, bem como a obrigação das práticas costumeiras respeitarem o princípio constitucional da igualdade daria mais força e substância na implementação prática destes princípios.

Também o direito da família e o direito das sucessões não estabelecem qualquer discriminação entre homens e mulheres. Neste campo revela-se bastante interessante a solução adoptada para as uniões de facto, permitindo que os casais ainda que não formalmente casados possam beneficiar do regime do casamento, com especial relevância para o regime de comunhão de bens.<sup>99</sup> No entanto existem ainda outras medidas legais que podem ser tomadas para que a igualdade de género no acesso e uso da terra seja promovida. Por exemplo, como acima foi debatido, as regras para a concessão e registo de direitos conjuntos dos casais deveriam ser revistas, mas também incentivadas, por exemplo através de reduções nos valores de rendas, foros e preços. Assim, nos termos dos pontos 5.4 das VGGTs, deveria ser estudada e analisada a possibilidade de tomar mais medidas legais que, proactivamente, ajudem a diminuir a desigualdade entre homens e mulheres no acesso e gozo da terra.<sup>100</sup>

### **Recomendações**

- Introduzir na legislação princípios de igualdade de género que expressamente balizassem as práticas costumeiras.
- Estabelecer incentivos à concessão e registo de direitos fundiários em nome dos dois elementos de um casal.
- Eliminar restrições à transmissão, dentro da família, de concessões gratuitas.
- Estudar e considerar outras medidas que, através de discriminação positiva, possam promover uma maior igualdade de género no acesso e gozo da terra.

<sup>99</sup> Veja-se aqui Mota, 2016. Veja-se também os pontos 4.6 e 11.6 das VGGTs.

<sup>100</sup> O Decreto Presidencial 208/17 que regula a Lei da Administração Local do Estado estabelece Gabinetes Provinciais de Acção Social, Família e Igualdade do Género, que podem ser interessantes interlocutores locais para estudar alterações legislativas nesta matéria.

## 7- Transferências e outras alterações de direitos sobre a terra

Esta secção debruça-se sobre as possibilidades legais de transmissão de direitos fundiários. Determinam os artigos 6º e 61º da LT que, sem prejuízo das restrições legais existentes, os direitos fundiários são à partida transmissíveis em vida e por morte dos seus titulares. O mesmo princípio decorre também dos artigos 37º e 98º nº 3 da CRA. São no entanto várias as restrições legais à transmissão de direitos fundiários sobre as terras do Estado (Bledsoe, 2005: 17). Primeiro, estes direitos só podem ser transmitidos por acto intervivos após 5 anos de aproveitamento útil e efectivo do imóvel, e mediante autorização prévia da autoridade concedente (art. 61º nº 6 da LT e 177º do Regulamento). Por outro lado, o Estado goza sempre de direito de preferência na alienação onerosa destes direitos (art. 61º nº 9 da LT). Os direitos fundiários adquiridos através de uma concessão gratuita não podem ser transmitidos quer a título oneroso, quer a título gratuito, e também não podem ser transmitidos por morte a não ser que seja provada a insuficiência de meios económicos do beneficiário (art. 50º a) e 63º da LT). Os direitos fundiários adquiridos através de concessão onerosa podem ser transmitidos por morte, mas estando em causa um direito para o qual não haja ainda uma concessão definitiva esta transmissão pode ser negada se os herdeiros não oferecerem garantias para o cumprimento da concessão (art. 178º e 181º do Regulamento).<sup>101</sup>

Durante o processo de concessão o requerente de uma concessão onerosa num terreno urbano pode ser substituído por negócio intervivos, mas está dependente de autorização da entidade concedente; sendo uma concessão gratuita, um terreno rural ou o requerimento para um direito de ocupação precária a substituição não é possível (art. 168º a 171º do Regulamento). No caso de morte do requerente a substituição apenas pode acontecer se for requerida no prazo de 90 dias após o seu falecimento (art. 175º do Regulamento).

A transmissão de direitos fundiários a estrangeiros é limitada pela CRA (art. 98º nº 3 da CRA). A propriedade da terra, mesmo que já tenha saído do domínio do Estado, não pode ser transmitida a cidadãos estrangeiros (35º nº 2 e 36º nº 3 da LT). Outros direitos fundiários podem ser transmitidos a cidadãos estrangeiros (art. 39º e 42º e) da LT).

---

<sup>101</sup> O direito sucessório angolano é regulado pelos artigos 2024º a 2323º do Código Civil.

As VGGTs não estabelecem recomendações muito rigorosas quanto à possibilidade de transmissão de direitos fundiários, mas são claras quanto à necessidade de salvaguardar os legítimos direitos de cônjuges e familiares (art. 11.1 e 11.6 das VGGTs). As restrições impostas pela LT e Regulamento podem em alguns casos ser violadoras deste princípio. Imagine-se por exemplo alguém que possui terra há décadas sem ter qualquer direito formal mas através de um direito socialmente reconhecido; por cautela jurídica formaliza este direito, obtendo por exemplo um direito de domínio útil civil falecendo dias depois. Não dando garantias do cumprimento da concessão podem os seus herdeiros ver a concessão revogada, ainda que tivessem total reconhecimento social de que este direito lhes seria transmitido. Conforme já acima se referiu, a LT e o Regulamento estão sobretudo dirigidos à exploração comercial da terra, não estando adaptadas às necessidades de uma considerável parte da população. Este é outro ponto onde esta falha é também visível.

#### **Recomendações**

- Eliminar critérios limitadores da transmissão intervivos e por sucessão de direitos fundiários que não sejam adequados ao utilizador e ao fim que é dado à terra, nomeadamente quando restrinjam direitos dos familiares do titular do direito fundiário.

## **8- Resolução de litígios**

Uma das funções dos sistemas fundiários é prevenir os litígios sobre terras e, quando tal não for possível, providenciar os mecanismos necessários para que estes sejam resolvidos de forma célere, justa e pacífica. Embora sistemas fundiários adequados possam reduzir a conflitualidade sobre a terra, existirá sempre alguma conflitualidade que precisa de mecanismos permanentes para a sua resolução. As VGGTs estabelecem algumas directivas sobre esta função dos sistemas fundiários que importa considerar. Note-se no entanto que a VGGTs fazem uma distinção entre *litígios* (ponto 21) e *conflitos* (ponto 25), sendo os primeiros relacionados com direitos conflituantes sobre a terra e que podem ser dirimidos à luz da lei existente, e os segundos situações em que hajam distúrbios em larga escala em resultado de questões fundiárias (Cotula *et al.*, 2016: 88). Tendo em conta esta distinção, esta secção foca-se unicamente nas regras e mecanismos de resolução de litígios existentes em Angola.

Em linha com o estabelecido no ponto 4.9 e 21.1 das VGGTs, o sistema fundiário angolano prevê, para além do normal recurso aos tribunais, mecanismos alternativos de resolução de litígios, nomeadamente a mediação e conciliação, arbitragem e a resolução de disputas comunitárias. Estes mecanismos levantam no entanto algumas questões quanto ao seu funcionamento. Por exemplo, não sendo totalmente clara, a lei parece estabelecer que a arbitragem é obrigatória nos litígios sobre a constituição ou transmissão de direitos fundiários (art. 79º da LT), cabendo às partes escolher os seus árbitros e regulando-se o processo de arbitragem pelo disposto na Lei 16/03 sobre arbitragem voluntária (art. 81º da LT). Nos termos do artigo 36º desta lei podem as partes recorrer da decisão arbitral, mas apenas para o Tribunal Supremo. Ora, em muitos casos as partes em litígio não terão capacidade para encontrar árbitros que processem o caso adequadamente, nomeadamente quanto à elaboração de uma base instrutória e apreciação e decisão da prova. Em caso de recurso será um tribunal superior a apreciar estas questões, congestionando-o com questões que num processo normal seriam delimitadas e apuradas num tribunal provincial. Para além disso o acesso ao Tribunal Supremo é naturalmente muito mais complicado para residentes em províncias distantes de Luanda (veja-se aqui os pontos 6.4 e 6.6 das VGGTs). Outro exemplo da impraticabilidade de algumas soluções adoptadas é o processo para a escolha de mediadores. Determina o artigo 209º nº 2 do Regulamento que os mediadores são escolhidos pelo Provedor de Justiça, mas este não é um órgão com a estrutura, abrangência territorial e capacidade para fazer esta selecção a uma larga escala, sendo assim um ponto de acumulação de processos. Assim, seria importante estudar a efectividade e os problemas destes mecanismos alternativos de resolução de disputas e promover processos mais claros, próximos, e adequados às necessidades e capacidade das populações.

Relativamente à resolução de litígios comunitários dispõe o ponto 21.3 das VGGTs os estados devem sempre que possível criar meios alternativos de resolução de litígios a nível local, e que a resolução de disputas consuetudinárias deve *‘providenciar formas justas, fíáveis e acessíveis a todos e não discriminatórias de resolver litígios (...)’*.<sup>102</sup> Assim, o reconhecimento da resolução de litígios consuetudinários está em linha com o disposto nas VGGTs. Quanto à justiça e não discriminação dos mecanismos consuetudinários, conforme antes se debateu, esta obrigação decorre já da aplicação da CRA, mas seria mais adequado se fosse expressamente referida na LT como um critério para a validade destas decisões.

---

<sup>102</sup> Veja-se também o ponto 9.11 das VGGTs.

Em conclusão, é positivo que o ordenamento jurídico angolano preveja mecanismos alternativos para a resolução de litígios, incluindo ainda os mecanismos com origem costumeira. Existem no entanto falhas na sua regulamentação que resultam que estes, na prática, sejam difíceis de implementar e por vezes violem os princípios estabelecidos nas VGGTs.

<b>Recomendações</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Clarificar o papel da arbitragem como um mecanismo alternativo e não obrigatório da resolução de litígios.</li><li>• Eliminar o recurso directo da arbitragem para o Tribunal Supremo.</li><li>• Estabelecer mecanismos mais eficazes de nomeação de mediadores.</li><li>• Regular princípios balizadores para as decisões para a resolução de litígios comunitários, tais como o princípio da igualdade e não discriminação.</li><li>• Desenvolver estudos para aferir da eficácia e falhas dos mecanismos alternativos de resolução de litígios previstos na LT.</li></ul>

## 9- Informação pública, transparência e prevenção de corrupção

Determinam as VGGTs que os Estados devem providenciar suficiente informação pública, procurar o mais possível promover a transparência dos procedimentos, e estabelecer medidas de prevenção da corrupção (pontos 6.9, 7.5, 8.9, 9.1, 10.5, 11.7, 15.9, 16.6, 17.5 e 20.4, 21.5 das VGGTs). Tais princípios são relevantes quando se analisa o sistema fundiário angolano, considerando que há vários relatos de informação deficiente para as populações, falta de transparência nos processos e corrupção (Waldorff, 2016: 335). Parte da solução para estas recomendações não está dependente de soluções legais, mas existem alguns elementos que, se inseridos na lei, poderiam melhorar esta situação.

No âmbito da informação pública importa distinguir entre a obrigação do Estado de providenciar adequada informação geral à população relativamente aos procedimentos, direitos e obrigações sobre terras, e os esclarecimentos e fundamentação que deve ser

prestada às partes num processo administrativo. Quanto à primeira, não se encontraram medidas legislativas concretas relativamente à criação de campanhas de informação relativas aos direitos e obrigações relativos à terra. Seria assim importante estabelecer na lei esta obrigação e definir alguns objectivos concretos para a sua realização. Já quanto aos esclarecimentos e fundamentação prestados às partes de um processo administrativo, tal encontra-se regulado pelo Decreto-Lei 16-A/95 que regula o Procedimento Administrativo, em especial nos artigos 38º a 44º e 66º a 69º. Estes artigos estabelecem regras claras sobre a informação que deve ser prestada às partes, pelo que os problemas nesta área serão fruto de uma incorrecta aplicação da lei ou falta de apoio jurídico às partes num processo administrativo. Reproduzir estas obrigações em legislação de terras ou pelo menos remeter para as regras aplicáveis poderia reduzir o desconhecimento destas obrigações tanto pela administração pública como pelos particulares.

Relativamente à transparência, o direito administrativo angolano prevê regras gerais de consulta e participação, o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação, a obrigatoriedade de comunicação do processo administrativo aos interessados, a possibilidade de intervir em processos administrativos em curso, o direito a ser informado e a consultar processos e obter certidões (art. 7º, 8º, 27º, 30º, 34º a 37º do Decreto-Lei 16-A/95).<sup>103</sup> Todos estes princípios legais contribuem – dentro dos limites que a lei pode contribuir – para uma maior transparência dos processos administrativos relativos à administração da terra, mas existem outras soluções legislativas que também poderiam contribuir para uma maior transparência. Por exemplo, legislação que expressamente considere os registos, contractos, actas, processos e outros documentos administrativos relativos a concessões como sendo públicos e disponíveis para consulta por todos, apenas limitados por questões de privacidade e segredo de Estado, seria um passo importante para a uma maior transparência do processo administrativo (Cotula *et al.*, 2016: 64).<sup>104</sup> O artigo 5º do Regulamento estabelece um direito à informação, mas este artigo poderia ser mais completo e incluir direito a consultar os processos e obter cópias dos documentos. A língua utilizada nos actos administrativos pode também trazer dificuldades a uma maior compreensão e transparência dos actos administrativos. Assim, medidas como as do artigo 4º da Lei 24/11 que determina que os actos da administração local do Estado podem ser também editados na língua nacional com maior predominância na província

---

<sup>103</sup> Vejam-se ainda as regras específicas de consulta pública nas diferentes áreas da administração de terras já acima referidas.

<sup>104</sup> Veja-se aqui a título de exemplo o Decreto-Lei 43/2016 de Timor-Leste que estabelece as Regras Relativas ao Acesso a Documentos Oficiais.

onde são emitidos são importantes para promover a transparência das práticas administrativas.

A corrupção é um problema multifacetado, não sendo a lei a única solução para a sua resolução. Existem no entanto algumas medidas legislativas que poderiam contribuir para a resolução deste problema. Por exemplo processos administrativos mais claros e simplificados, claramente detalhados na lei; deferimentos tácitos para que os atrasos administrativos não sejam usados como oportunidade para subornos;<sup>105</sup> e tabelas de emolumentos claramente estabelecidas na lei e afixadas nos locais públicos, bem como critérios claros para o cálculo de rendas e foros.

### **Recomendações**

- Tornar toda a legislação nacional livre e gratuitamente acessível pela internet.
- Aprovar legislação que estabeleça princípios e mínimos de informação pública a serem implementados pelo Estado sobre direitos e obrigações fundiárias.
- Incorporar ou fazer remissões na legislação de terras para as obrigações de informação das partes num processo administrativo.
- Incorporar ou fazer remissões na legislação sobre terras para os direitos de consulta e obtenção de cópias de documentação como registos, contractos, actas e outros documentos que não violem a privacidade ou o segredo de Estado.
- Clarificar e tornar públicos emolumentos, e critérios para o cálculo de rendas, foros e preços e tornar obrigatória a afixação destes valores e critérios nos edifícios públicos relevantes.
- Desenvolver estudos sobre o conhecimento das populações sobre os seus direitos e obrigações fundiárias.
- Desenvolver estudos para aferir onde a corrupção no sistema fundiário é mais premente.

---

<sup>105</sup> Veja-se aqui o exemplo do artigo 57º nº 3 a) do Decreto-Lei 16-A/95 relativamente ao licenciamento de obras por particulares.

## 10- Conclusões

Com base neste estudo é possível dizer que, quando analisado à luz das VGGTs, o ordenamento jurídico angolano fundiário tem ainda diversas falhas e inconsistências que importa corrigir. Da análise geral da legislação angolana sobressaem alguns problemas de técnica legislativa, com a sobreposição de legislação sem uma clara revogação de legislação posterior, deixando dúvidas sobre a legislação vigente. Do estudo da legislação fundiária sobressaem problemas como a falta de adequação da lei de terras a todas as realidades socioeconómicas do país, deixando na prática um grupo considerável de pessoas sem qualquer possibilidade de assegurarem os seus direitos legítimos à terra. Importa no entanto salientar que, quando analisado o progresso da legislação desde a independência, têm havido alguns avanços importantes na legislação fundiária, como é o caso do reconhecimento legal de direitos costumeiros à terra, embora este precise ainda de ser melhorado. As recomendações feitas no final de cada secção e sumarizadas no Anexo I indicam algumas das mudanças que beneficiariam o sistema fundiário angolano.

Conforme se indicou no início, este estudo recai sobre a lei nos livros, não se olhando à forma como a lei é aplicada na prática. Como continuação deste trabalho seria importante estudar como os diferentes agentes interpretam e aplicam a lei na prática, bem como aferir as dificuldades práticas na implementação e inconsistências da legislação com a realidade social, administrativa e política do país. Espera-se que este estudo e estudos subsequentes possam contribuir para melhores políticas e legislação fundiária em Angola.

## Anexo I – Recomendações

<b>Reconhecimento, Concessão e Gozo de Direitos Fundiários</b>		
<i>Domínio público e domínio privado</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar que direitos podem ser reconhecidos sobre bens do domínio público e as entidades que o podem autorizar.</li> <li>• Clarificar que bens pertencem ao domínio público e evitar a sobreposição de legislação.</li> <li>• Estabelecer mecanismos de consulta pública no processo de classificação de imóveis como parte do domínio público.</li> <li>• Estabelecer mecanismos de indemnização de todos os direitos formais e direitos legítimos que sejam prejudicados pela classificação de uma área como pertencente ao domínio público.</li> </ul>
<i>Reservas</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar que direitos podem ser reconhecidos sobre bens do domínio público e as entidades que o podem autorizar.</li> <li>• Clarificar que bens pertencem ao domínio público e evitar a sobreposição de legislação.</li> <li>• Estabelecer mecanismos de consulta pública no processo de classificação de imóveis como parte do domínio público.</li> <li>• Estabelecer mecanismos de indemnização de todos os direitos formais e direitos legítimos que sejam prejudicados pela classificação de uma área como pertencente ao domínio público.</li> </ul>
<i>Terrenos urbanos e rurais</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar a definição de terrenos urbanos e terrenos rurais.</li> <li>• Estabelecer definições que não deixem algumas áreas em vazios legais.</li> </ul>
<i>Áreas de foral</i>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar a definição de foral.</li> </ul>
<i>Concessão e reconhecimento de direitos fundiários</i>	<i>Processo de concessão de direitos fundiários</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redesenhar o processo de concessão de direitos fundiários, adaptando-o aos diferentes requerentes, usos, e situações de facto, tendo especial cuidado com as necessidades de grupos vulneráveis.</li> <li>• Prever mecanismos especiais para a formalização de direitos nos casos onde existam direitos legítimos sobre a terra que ainda não tenham sido formalizados.</li> <li>• Dar especial prioridade a casos que envolvam habitação e agricultura de subsistência.</li> <li>• Criar mecanismos jurídicos e administrativos para a formalização sistemática de direitos sobre a terra.</li> <li>• Rever os critérios para o requerimento de concessão gratuita e a sua transmissão.</li> <li>• Considerar o reconhecimento de direitos por usucapião, ainda que este possa ter alguns limites para evitar a ocupação abusiva de terras.</li> </ul>
	<i>Competência para autorizar a concessão e o reconhecimento</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar a competência das diversas instituições para decidir sobre a concessão e reconhecimento de direitos fundiários, considerando os direitos fundiários, as zonas (terrenos urbanos, rurais e</li> </ul>

		<p>zonas de foro), a área de concessão e o período da concessão que foi requerido.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aproveitar possíveis revisões do quadro de competências para as concessões para estudar os processos administrativos e o enquadramento institucional no qual estas são tomadas.</li> </ul>
	<i>Procedimento de publicidade</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar o procedimento de publicidade das concessões de forma a se aferir se existem direitos legítimos (e não só formais) que possam ser afectados pela concessão.</li> <li>• Introduzir um processo de consulta pública quando pela sua extensão e fim uma concessão possa afectar populações locais, ainda que não directamente direitos fundiários.</li> <li>• Estabelecer prazos para reclamação compatíveis com a capacidade de, em tempo útil, as pessoas afectadas poderem reagir contra a concessão.</li> </ul>
	<i>Requisito de aproveitamento útil</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adaptar o requisito de aproveitamento útil e efectivo aos diferentes tipos de uso da terra e diferentes utilizadores.</li> <li>• Excluir este requisito quando ele possa por em causa direitos legítimos sobre a terra.</li> </ul>
<i>Direitos fundiários</i>	<i>Direito de propriedade</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar o processo de alienação de bens imóveis, evitando a sobreposição de legislação sem que haja uma clara revogação de legislação anterior.</li> </ul>
	<i>Domínio útil consuetudinário</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer uma definição mais abrangente e clara de direito de domínio útil consuetudinário, que tenha em conta as diferentes áreas, fins, costumes e tipos de colectividades que gerem a terra em autogestão.</li> <li>• Afirmar a existência e eficácia deste direito independentemente do reconhecimento formal, e oponível a terceiros, incluindo o Estado.</li> <li>• Clarificar que o reconhecimento formal é uma constatação de facto e não da discricionariedade da administração.</li> <li>• Não fazer depender o reconhecimento deste direito de qualquer classificação ou plano urbanístico.</li> <li>• Clarificar quem são os beneficiários dos direitos de domínio útil consuetudinário.</li> <li>• Clarificar o processo de reconhecimento dos direitos de domínio útil consuetudinário, distinguindo-o do processo de concessão.</li> <li>• Estabelecer na lei princípios que devem presidir à gestão de terras sujeitas ao domínio útil consuetudinário.</li> </ul>
	<i>Domínio útil civil</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar mecanismos de concessão que permitam um acesso de todos a este direito fundiário.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clarificar as áreas onde é possível a remissão do foro.</li> </ul>
	<i>Direito de superfície</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar mecanismos de concessão que permitam um acesso de todos a este direito fundiário.</li> <li>• Clarificar as áreas onde é possível a aquisição do direito de propriedade no final do contracto.</li> </ul>
	<i>Direito de ocupação precária</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Este é um direito que, tal como o próprio nome indica, é precário. Neste sentido não deve ser visto como uma solução para a protecção de direitos legítimos da população.</li> </ul>
	<i>Posse</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer mecanismos de protecção da posse, mesmo em imóveis do Estado, quando estejam em causa direitos legítimos à terra.</li> <li>• Dar-se especial valor à posse de longa duração como critério para a concessão de direitos fundiários.</li> </ul>
	<i>Regime da renda resolúvel</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Embora soluções como a propriedade resolúvel sejam adequadas às necessidades de uma parte da população angolana, elas não devem ser vistos como uma solução para todos os problemas fundiários, em particular problemas como a falta de mecanismos legais para o efectivo reconhecimento de direitos legítimos à terra.</li> </ul>

#### **Registo de direitos fundiários**

- Criação de mecanismos que permitam que o registo predial chegue a zonas mais remotas, como por exemplo escritórios móveis.
- Estudar e simplificar os mecanismos de registo para adequá-los a uma formalização de direitos mais abrangente.

#### **Limites aos direitos sobre a terra**

<i>Expropriação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovar uma Lei de Expropriações onde todo o processo de expropriação seja detalhado.</li> <li>• Estabelecer uma definição clara de utilidade pública, balizada por princípios de proporcionalidade.</li> <li>• Estabelecer mecanismos para uma efectiva consulta pública, livre, antes da expropriação e através de uma transparente informação, no qual sejam debatidos os impactos da expropriação e as soluções e alternativas às opções inicialmente idealizadas, tendo especial cuidado com a consulta de grupos vulneráveis e marginalizados.</li> <li>• Estabelecer critérios claros e abrangentes sobre quem tem direito a indemnização.</li> <li>• Estabelecer critérios claros de indemnização justa que pelo menos deixem as pessoas afectadas pela expropriação numa situação equivalente à que se encontravam antes da expropriação.</li> <li>• Estabelecer mecanismos transparentes, justos e eficientes para a contestação do valor das indemnizações, falhas no processo administrativo e objecções à utilidade pública da expropriação.</li> <li>• Os mecanismos de contestação devem funcionar independentemente do pagamento do valor identificado pelo</li> </ul>
---------------------	---

	<p>Estado como justo. Soluções como as do artigo 132º nº 8 do Regulamento devem ser eliminadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criar o direito de reversão para o caso de o bem expropriado não ser utilizado para o fim que levou à expropriação.</li> <li>• Aprovar legislação com procedimentos claros, princípios de protecção de direitos humanos e obrigações de avaliação e protecção social para processos de despejo que possam acontecer no âmbito de uma expropriação.</li> </ul>
<i>Ordenamento do território</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer processos de consultas públicas alargadas durante o desenho de planos de ordenamento do território a qualquer nível, devendo estas consultas ter um especial cuidado com as questões de género, modos de vida de povos indígenas, sistemas consuetudinários, e questões como a agricultura de subsistência.</li> <li>• Estabelecer a obrigação de planos de ordenamento finais expressamente debaterem as questões levantadas durante as consultas públicas e como tais questões foram atendidas no plano final.</li> <li>• Desenvolver mecanismos de estudo do impacto social no desenvolvimento de planos de ordenamento do território, e medidas de mitigação destes impactos.</li> <li>• Estabelecer regras de licenciamento de construção, critérios de construção e outros que sejam adaptados aos diferentes utilizadores e usos da terra, evitando critérios tão apertados que se tornem um mecanismo de repressão dos mais pobres e marginalizados.</li> <li>• Aprovar legislação com procedimentos claros, princípios de protecção de direitos humanos e obrigações de avaliação e protecção social para processos de despejo que possam acontecer no âmbito da implementação de regras de ordenamento do território.</li> </ul>
<i>Legislação ambiental</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer procedimentos para a consulta efectiva de mulheres, povos indígenas, minorias ou outros grupos são normalmente excluídos dos processos de consulta pública.</li> <li>• Remover os limites máximos à consulta pública e estabelecer princípios orientadores e mínimos que devem ser atingidos com a consulta pública.</li> <li>• Incluir as consultas públicas como um elemento central, em conjunto com outros, do estudo de impacto ambiental.</li> </ul>
<i>Exploração mineira e exploração petrolífera terrestre</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer processos de consulta pública em linha com o que se acima recomendou relativamente à expropriação.</li> <li>• Estabelecer processos de estudo do impacto ambiental em linha com o que acima se recomendou.</li> <li>• Alterar o artigo 68º do CM, estabelecendo a obrigação de consultar as populações afectadas antes do início da exploração mineira.</li> <li>• Os princípios estabelecidos nos artigos 7º, 8º e 9º do ROPT para a expropriação podem ser usados para balizar uma definição mais detalhada de utilidade pública a ser definida em legislação própria.</li> <li>• Ponderar unificar todos os processos de expropriação e avaliação de impacto ambiental em legislação própria, em vez de estabelecer regulamentação <i>ad hoc</i> para cada actividade.</li> </ul>

### **Igualdade de género no acesso e uso de direitos fundiários**

- Introduzir na legislação princípios de igualdade de género que expressamente balizassem as práticas costumeiras.
- Estabelecer incentivos à concessão e registo de direitos fundiários em nome dos dois elementos de um casal.
- Eliminar restrições à transmissão, dentro da família, de concessões gratuitas.
- Estudar e considerar outras medidas que, através de discriminação positiva, possam promover uma maior igualdade de género no acesso e gozo da terra.

### **Transferências e outras alterações de direitos sobre a terra**

- Eliminar critérios limitadores da transmissão intervivos e por sucessão de direitos fundiários que não sejam adequados ao utilizador e ao fim que é dado à terra, nomeadamente quando restrinjam direitos dos familiares do titular do direito fundiário.

### **Resolução de litígios**

- Clarificar o papel da arbitragem como um mecanismo alternativo e não obrigatório da resolução de litígios.
- Eliminar o recurso directo da arbitragem para o Tribunal Supremo.
- Estabelecer mecanismos mais eficazes de nomeação de mediadores.
- Regular princípios balizadores para as decisões para a resolução de disputas comunitárias, tais como o princípio da igualdade e não discriminação.
- Desenvolver estudos para aferir da eficácia e falhas dos mecanismos alternativos de resolução de disputas previstos na LT.

### **Informação pública, transparência e prevenção de corrupção**

- Tornar toda a legislação nacional livre e gratuitamente acedível pela internet.
- Aprovar legislação que estabeleça princípios e mínimos de informação pública a serem implementados pelo Estado sobre direitos e obrigações fundiárias.
- Incorporar ou fazer remissões na legislação de terras para as obrigações de informação das partes num processo administrativo.
- Incorporar ou fazer remissões na legislação sobre terras para os direitos de consulta e obtenção de cópias de documentação como registos, contractos, actas e outros documentos que não violem a privacidade ou o segredo de Estado.
- Clarificar e tornar públicos emolumentos, e critérios para o cálculo de rendas, foros e preços e tornar obrigatória a afixação destes valores e critérios nos edifícios públicos relevantes
- Desenvolver estudos sobre o conhecimento das populações sobre os seus direitos e obrigações fundiárias.
- Desenvolver estudos para aferir onde a corrupção no sistema fundiário é mais premente.

## Anexo II – Legislação

### Legislação nacional

- Constituição da República de Angola (CRA)
- Lei Constitucional de 1975
- Lei 3/1976 – Lei da Nacionalização e Confisco de Empresas e outros Bens
- Lei 1/88 – Código da Família
- Lei 10/91 – Lei sobre a Venda do Património Habitacional do Estado.
- Lei 12/91 – Lei Constitucional
- Lei 21-C/92 - Lei sobre a Concessão de Titularidade do Uso e Aproveitamento da Terra
- Lei 7/95 – sobre o Património Imobiliário do Estado.
- Lei 1/97 – Lei da Simplificação e Modernização dos Registos Predial e Comercial e Serviço Notarial
- Lei 5/98 - Lei de Bases do Ambiente
- Lei 16/03 - Lei da arbitragem Voluntária
- Lei 3/04 – Lei do Ordenamento do Território e do Urbanismo
- Lei 9/04 - Lei de Terras
- Lei 10/04 – Lei das Actividades Petrolíferas
- Lei 3/07 – Lei de Bases de Fomento Habitacional
- Lei 17/10 – Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado
- Lei 18/10 – Lei do Património Público
- Lei 11/11 – Primeira alteração ao Código do Registo Predial
- Lei 24/11 – Lei dos Formulários dos Actos da Administração Local do Estado
- Lei 31/11 – Código Mineiro
- Lei 39/11- Alteração à Lei da Organização e do Funcionamento dos Órgãos de Administração Local do Estado
- Lei 14/12 – Lei de Mediação Imobiliária
- Lei 14/15 – Lei do Investimento Privado
- Lei 3/16 – Segunda alteração ao Código do Registo Predial
- Lei 15/16 – Lei da Administração Local do Estado

- Lei 2030 – Lei das Expropriações (anterior à independência)
- Decreto 51/04 – Avaliação do Impacto Ambiental
- Decreto 2/06 – Regulamento Geral dos Planos Territoriais, Urbanísticos e Rurais
- Decreto 58/07 – Regulamento Geral da Concessão de Terrenos
- Decreto 59/07 – Licenciamento Ambiental
- Decreto 120/08 – Regulamento das Operações Petrolíferas Terrestres
- Decreto Executivo 26/09 - Regulamento de Acesso e Concessão de Habitação Social à Juventude no âmbito do Programa Angola Jovem
- Decreto Executivo 87/12 – Regulamento de Consultas Públicas dos Projectos Sujeitos à Avaliação de Impacte Ambiental
- Decreto Executivo 241/16 – Alteração da Lei sobre a Avaliação de Impacto Ambiental
- Decreto Presidencial 216/11 - Política Nacional para a Concessão de Direitos sobre Terras
- Decreto Presidencial 107/12 - Regime de Acesso aos Imóveis do Estado Destinados à Habitação na Cidade do Kilamba
- Decreto Presidencial 169/12 – Regime de Regularização Jurídica dos Imóveis Destinados à Habitação, Comércio e Mistos, Públicos e Privados
- Decreto Presidencial 191/14 – Primeira Alteração ao Decreto Presidencial 107/12 que estabelece o Regime de Acesso aos Imóveis do Estado Destinados à Habitação na Cidade do Kilamba
- Decreto Presidencial 76/16 – Normas de Afectação, Utilização e Devolução das Casas de Função
- Decreto Presidencial 208/17 – Regulamento da Lei da Administração Local do Estado
- Decreto-Lei 47611 – Código do Registo Predial (anterior à independência)
- Decreto-Lei 47619 – Código do Notariado (anterior à independência)
- Decreto-Lei 344/1966 – Código Civil (anterior à independência)
- Decreto-Lei nº 16-A/95 – Normas do Procedimento e da Actividade Administrativa
- Resolução 60/06 – Política do Governo para o Fomento Habitacional

## Legislação Internacional

- Declaração Universal dos Direitos do Homem
- Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
- Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
- Protocolo Facultativo Ao Pacto Internacional Sobre Os Direitos Económicos, Sociais E Culturais
- Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
- Declaração sobre Igualdade de Género em África
- Declaração de Pretória sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais em África

## Legislação Estrangeira

- Código Civil Brasileiro
- Regras Relativas ao Acesso a Documentos Oficiais de Timor-Leste (Decreto-Lei 43/2016)
- Lei das Expropriações por Utilidade Pública de Timor-Leste (Lei 8/2017)
- Lei de Terras de Moçambique (Lei 19/97)
- Constituição da República Portuguesa

## Anexo III – Referências

### Bibliografia

- (2017). *Manual para a Delimitação Participativa de Terras Comunitárias em Angola*. FAO, DW, e Visão Mundial Angola
- Aggarwal, Safia (2007). *Strengthening Land Tenure and Property Rights in Angola – A Profile and Planning Tool for Women and Other Disadvantaged Groups in Pilot Areas*. USAID
- Bledsoe, David (2005). *Land Tenure and Property Rights Assessment for Angola*. USAID
- Canotilho, Gomes; Moreira, Vital (2007). *Constituição da República Portuguesa - Anotada - Volume I - Artigos 1º a 107º*. Coimbra Editora
- Borras Jr, Saturnino M.; Franco, Jennifer C. (2010). ‘Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance’ em *Journal of Agrarian Change*, Vol. 10 No. 1, January 2010, 1–32
- Cain, Allan (2013). ‘Luanda’s Post-war Land Markets: Reducing Poverty by Promoting Inclusion’ em *Urban Forum* (2013) 24:11–31
- Carranza, Francisco; Treakle, Jordan (2014). *Land, Territorial Development and Family Farming in Angola - A holistic approach to community-based natural resource governance: The cases of Bie, Huambo, and Huila Provinces*. FAO
- Costa, António (2013). ‘Desafios da efectivação do direito à Habitação em Angola’ em *Mosaiko inform* (18). Mosaiko – Instituto para a Cidadania
- Cotula, Lorenzo (2013). *The Great African Grab? Agricultural Investments and the Global Food System*. Zed Books Ltd (versão Kindle)
- Cotula, Lorenzo; Berger, Thierry; Knight, Rachel; McInerney, Thomas F.; Vidar, Margret; Deupmann, Peter (2016). *Responsible governance of tenure and the law - A guide for lawyers and other legal service providers*. Food and Agriculture Organization of the United Nations
- Deininger, Klaus; Selod, Harris; Burns, Anthony (2012). *The Land Governance Assessment Framework – Identifying and Monitoring Good Practice in the Land Sector*. The World Bank
- FAO (2009). *Compulsory Acquisition of Land and Compensation*. FAO

- Ferreira, Manuel Ennes (2002). ‘Nacionalização e confisco do capital português na indústria transformadora de Angola (1975-1990)’ em *Análise Social*, vol. XXXVII (162), 47- 90
- Fernandes, Francisco Liberal (2014). ‘O direito de propriedade em Angola: aspectos gerais da Lei de Terras’ em *Boletim de Ciências Económicas LVII / II* (2014) 1463-1478
- Hall, Ruth; Scoones, Ian; Henley, Giles (2016). *Strengthening Land Governance: Lessons from Implementing the Voluntary Guidelines*. LEGEND State of the Debate Report 2016. UKaid
- IFC (2012). *IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability*. International Finance Corporation
- Lopes, Maria José (2007). ‘Some Thoughts on Legal Drafting, with Respect to “Tradition” and “Traditional” communities in the New Angolan Land Act’ in Armando Marques Guedes e Maria José Lopes (eds.), *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*. Almedina
- Mota, Helena (2016). ‘O Código da Família Angolano e o Livro IV do Código Civil Português de 1966. Adaptação e Inovação’ em *Textos de Direito da Família para Francisco Pereira Coelho*. Imprensa da Universidade de Coimbra
- Silva, Eugénio Salesso Ribeiro da (2015). *Do Direito de Superfície em Angola: seu Regime à Luz do Código Civil e da Lei de Terras*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra.
- Orani, Marco; Schermers, Jorien (2017). ‘The recognition of the customary land rights: lessons from the Province of Bié in Angola’ em *LANDac Annual International Conference 2017*. 29– 30 de Junho 2017 - Utrecht, Holanda
- República de Angola (2010). *Implementação da Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos – Relatório*. República de Angola
- Unruh, Jon D. (2012). ‘Eviction policy in post War Angola’ em *Land Use Policy*, (29), 661-663
- Urban LandMark (2013). *Angola and Informal Land Tenure Arrangements: Towards an Inclusive Land Policy*. Urban LandMark
- Vel J.A.C.; Muur, W. E. van der (2016). ‘The benefits of being traditional’ em *Leiden Law Blog*. Leiden: Leiden University [blog entry].
- Vieira, José Alberto (2013). *Direitos Reais de Angola*. Coimbra Editora

- Waldorff, Pétur (2016). “The law is not for the poor”: land law and eviction in Luanda’ em *Singapore Journal of Tropical Geography*, 37 (2016) 363–377

### Websites

- <http://www.legis-palop.org>
- [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)
- [http://www.angop.ao/angola/pt\\_pt/noticias/economia/2016/3/17/Angola-Novo-diploma-vai-regular-expropriacao-terrenos,017760c5-7ed5-49a0-9e39-b82a7c6077dd.html](http://www.angop.ao/angola/pt_pt/noticias/economia/2016/3/17/Angola-Novo-diploma-vai-regular-expropriacao-terrenos,017760c5-7ed5-49a0-9e39-b82a7c6077dd.html)
- <https://www.theguardian.com/environment/2017/oct/25/heathrow-third-runway-consultation-reopened-following-new-evidence>

## Anexo IV – Competência Para a Decisão de Concessões

