

Da expropriação por utilidade pública do domínio útil consuetudinário em Angola. Uma relação atribulada

José Maria Neto ¹

SUMÁRIO

Com o presente artigo, pretende-se explorar o instituto da expropriação por utilidade pública do domínio útil consuetudinário enquanto corolário de garantia constitucional, olhando para o presente e o futuro, trazendo à ribalta os meandros do tema. Pretendemos, no quadro da dogmática administrativa interna, olhar para o plano da realidade incluindo os seus pressupostos, no caso concreto os problemas com os quais se deve lidar e os instrumentos a utilizar, na base de valores, factos, acontecimentos e outros, tendo em atenção os domínios sobre os quais nos propusemos refletir. Prevenimos de antemão, a nossa preocupação é meramente académica e, como tal, passível de confrontações dogmáticas que, à partida, contribuem para o enriquecimento do mosaico académico angolano. Afinal, os desafios em torno das limitações dos direitos fundiários em Angola, em especial do direito consuetudinário, despertam em grande ou menor medida questões académicas significativas, desafiantes e actuais.

INTEGRALIDADE

Caeiro da Matta, tal como nós, entende que o instituto da expropriação por utilidade pública tornou-se uma parte constitutiva da ordem jurídica de todas as nações civilizadas ².

Em Angola, a mais recente legislação a respeito do tema é, sem sombra de dúvida, a Lei 2:030 de 22 de Junho de 1948 (LEUP), herança legislativa colonial extensiva às demais Províncias Ultramarinas portuguesa, por meio da Portaria 14.507, de 19 de Agosto de 1953, bem como o seu regulamento, Decreto-Lei n.º 43.587 de 8 de Abril de 1961 (Portaria n.º 23 404, de 17 de Junho de 1968).

Relativamente aos direitos reais de gozo sobre os terrenos, no plano dogmático o número 1, do artigo 37.º, do Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro (de ora em diante TL), consagra o *domínio útil consuetudinário* como um dos tipos legais admissíveis ³ entre nós, os quais são reconhecidos única e exclusivamente "(...) às famílias que integram as comunidades rurais, a ocupação, posse e os direitos de uso e fruição dos terrenos rurais comunitários por eles ocupados e aproveitados de forma útil e efectiva segundo o costume".

¹ Docente universitário, lecciona as disciplinas de Direito do Ordenamento do Território e Urbanismo, e de Direito do Urbanismo e da Construção, no Instituto Superior Politécnico de Humanidades e Tecnologia do Grupo Lusófona — Construir Futuro ISUPE EKUIKUI II — Huambo, Angola. josneto78@gmail.com.

² José Caeiro da MATA, *Direito de Propriedade e a Utilidade Pública: das expropriações* Imprensa da UC, 1906.

³ Para além do domínio útil consuetudinário, no quadro dos direitos reais de gozo admissíveis sobre os terrenos, nos termos do artigo 34.º da LT podemos ainda identificar o direito de propriedade, o domínio útil consuetudinário, o domínio útil civil, o direito de superfície e o direito de ocupação precária.

A questão de fundo que se nos coloca no presente artigo é a de saber se a *expropriação por utilidade pública* dos terrenos de *domínio útil consuetudinário* se adapta ao paradigma legal de hoje, ou se pelo contrário-se assiste a uma relação atribulada.

RAZÃO DE SER DA INTEGRALIDADE

O acolhimento e manutenção da herança legislativa anterior à independência encontrou campo fértil em sede do artigo 58.º, na Lei Constitucional da então República Popular de Angola de 11/75, de 15 de dezembro, publicada na I.ª Série do DR n.º 1, há muito revogada, nos termos da qual as leis e regulamentos até então em vigor e resultantes do período anterior seriam aplicáveis até à sua revogação ou alteração, sobretudo aquelas que não contrariassem o espírito revolucionário da época. Enquadravam-se neste leque a LEUP, o CC e outros instrumentos jurídicos, respectivamente, alguns dos quais regulamentavam, e regulamentam ainda hoje, a ocupação e uso dos solos.

As mutações decorrentes da *Mater Lex* de hoje colocam o acento tónico numa perspectiva segundo a qual as comunidades locais têm acesso às terras e ao seu uso de acordo com os seus costumes, só lhes admitindo a expropriação dos referidos terrenos quando em causa estiver a utilidade pública. Neste sentido, e por causa da utilidade pública, impõe-se ao expropriado uma justa e pronta indemnização, paga pelo beneficiário da expropriação, reservando-se ao Estado o reconhecimento, respeito e proteção dos direitos reais das terras ocupadas pelas comunidades locais (*domínio útil consuetudinário*)⁴.

Para além dos instrumentos herdados do período colonial, existe hoje em Angola uma Proposta de Lei da Expropriação por Utilidade Pública (PLEUP) onde o respectivo relatório de fundamentação apreciado pelo Conselho de Ministros e remetido à Assembleia Nacional reconhece o estado desatualizado em que atrelou o instituto da expropriação por utilidade pública⁵, tentando na proposta adaptá-lo ao paradigma da modernidade. Pretende-se compreender o presente (onde estamos), a proposta (como se pretende caminhar) e o futuro (para onde vamos), quando em causa se encontrem grupos aos quais a *Mater Lex* conferiu algum cuidado e cautela⁶.

EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

Assume significativa importância, para o escopo que pretendemos alcançar, esclarecer o que se deve entender por *utilidade pública*. À partida, torna-se difícil precisar com

4 Números 2 e 3 do artigo 15.º, e número 2 do artigo 37.º, todos da CRA.

5 Tenha-se em atenção a previsão dispersa do instituto da expropriação por utilidade pública em vários instrumentos legais, designadamente no quadro dos artigos 1308.º da do CC, alínea e) do artigo 64.º da LT, 20.º da LOTU (expropriação dos planos territoriais) etc.

6 Referimo-nos às comunidades locais.

exatidão um sentido acabado do que se deve entender por *utilidade pública*, sobretudo pelo seu carácter indeterminado.

De todo o modo, entre nós, e tal como acontece na maioria dos países, a *utilidade pública* é um dos princípios essenciais que permite identificar se o acto administrativo envolvido (declaração de utilidade pública) preenche ou não os requisitos exigíveis da expropriação. Ou seja, fica aqui patente o *interesse público* que encontra plenitude na prevalência do interesse comum sobre um direito de propriedade privada⁷, ou outros bens imóveis diferentes da propriedade. O exemplo prático desta última abordagem prende-se com situações de por exemplo ser determinada, por meio de actos administrativos próprios, a expropriação de um determinado terreno para a construção de uma escola de carácter regional, quando no fundo o que se pretende é acomodar particulares com vista a construir as suas residências de férias.

No caso hipotizado está em causa, claramente, não a sagrada utilidade pública, mas a satisfação de caprichos de particulares que, sob o escudo do interesse público, priorizam agendas privadas.

Retomando a ideia do interesse público, é mister considerar que a doutrina o enquadra como o elemento que norteia e guia, ou ainda como o fim de toda actividade pública administrativa⁸.

Neste sentido, compreende no fundo o interesse da comunidade ligado à satisfação das necessidades colectivas⁹; ou, se quisermos, o bem comum enquanto princípio norteador de todos os outros¹⁰. Significa isso que a utilidade pública é uma qualidade do interesse público, o qual compreende a aptidão que o bem imóvel possui para satisfazer as necessidades colectivas resultantes exclusivamente da lei, por meio da declaração de utilidade pública¹¹; ou seja, só existe utilidade pública quando a utilização do bem a expropriar for conveniente e vantajosa ao interesse colectivo.

Com o princípio da utilidade pública enquanto qualidade do interesse público se relacionam os princípios da legalidade, proporcionalidade, igualdade, imparcialidade, boa-fé, justiça e responsabilidade, os quais constituem para nós a forma de materialização do interesse público¹².

7 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.º ed. atual. e ampliada, Braga AEDREL, 2018, 178.

8 Para um estudo mais desenvolvido desta matéria, vide, por todos Carlos TEIXEIRA, *Manual de Direito Administrativo*, Mayamba, 2015, 40; e Diogo Freitas do AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. 1, 2.º ed., Coimbra: Almedina, 2011, 49.

9 Para mais desenvolvimentos, vide Fernanda Paula OLIVEIRA/José Eduardo Figueiredo DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.º ed., Coimbra: Almedina, 2017, 18.

10 Carlos FEIJÓ/Cremildo PACA, *Direito Administrativo*, 6.º ed., Luanda: Mayamba Editora, 2019, 102 e ss.

11 Anexo a que se refere o artigo 4.º da Lei n.º 6/02, de 21 de Junho.

12 Segunda parte do n.º 1 do artigo 198.º da CRA, convicção mantida em sede do artigo 4.º da PLEUP.

Assim, o cumprimento do *princípio da utilidade pública* para efeitos de expropriação, deve resultar de um acto justificador concreto e específico, considerado verdadeiro acto constitutivo da expropriação; ou, como bem refere Oliveira ¹³, *acto-chave do procedimento expropriativo* denominado *declaração de utilidade pública*, a qual só pode ser emitida se o expropriado possuir capacidade financeira para o pagamento da indemnização ¹⁴.

Neste sentido, o artigo 7.º da PLEUP tratou de exemplificar as situações que admitem a *utilidade pública*, designadamente, quando em causa estiverem a segurança nacional, a defesa do Estado, o interesse social, o socorro público em caso de calamidade, a salubridade pública, entre outros.

Feito esta curta incursão dogmática, é altura de mergulhar na exploração do conceito de *expropriação por utilidade pública*, tarefa esta que tem encontrado palco fértil na doutrina.

Vejam-se, entre várias outras, as seguintes vozes autorizadas:

Gomes Canotilho e Vital Moreira ¹⁵, entendem que a EUP consiste “na privação, por acto de autoridade pública e por motivo de utilidade pública, da propriedade ou do uso de determinada coisa”.

Por sua vez, Marcello Caetano ¹⁶ defende que a EUP é “a relação jurídica pela qual o Estado, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis em um fim específico de utilidade pública, extingue os direitos subjectivos constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa a cujo cargo esteja a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória”.

Para Dulce Lopes, a EUP é “um instituto multiforme e irrepetível” e, como tal, é um “acto ablatório ou limitador do direito de propriedade”; ou seja, defende a autora tratar-se de um procedimento de aquisição de bens com vista à realização de um interesse público ¹⁷.

Entre nós, em Angola, António Pitra Neto ¹⁸ entende que a EUP é “o acto jurídico através do qual o poder público, considerando a conveniência de utilizar determinados bens imóveis para fins específicos de utilidade pública, extingue, em conformidade com a lei, os

¹³ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 178. Na nota número 135, a autora deixa claro que não é pacífico o acolhimento referido. De todo o modo, concordamos, mantendo nossa convicção na posição assumida de que a declaração da utilidade pública é o acto chave do procedimento expropriativo.

¹⁴ Artigo 13.º da LE.

¹⁵ José Joaquim Gomes CANOTILHO/Vital MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007, 806-807.

¹⁶ Diogo Freitas do AMARAL, *Manual de Direito Administrativo*, rev. e actual., vol. II, 10.ª ed., 4.ª reimpr., Coimbra: Almedina, 1991, 1020.

¹⁷ Dulce LOPES, “O procedimento expropriativo: complicações ou complexidade?”, p. 1 disponível em <www.woc.uc.pt/fduc/getFile.do?tipo=2&id=?>, 2018.

¹⁸ António Pitra NETO, *Resumos sobre a matéria de Direito Administrativo*, Luanda: Mayamba Editora, 2011, 136.

direitos subjectivos de particulares constituídos sobre eles e determina a sua transferência definitiva para o património da pessoa colectiva pública a cargo de quem está a prossecução desse fim, cabendo a esta pagar ao titular dos direitos extintos uma indemnização compensatória". Para esta corrente, o acento tónico recai necessariamente na consideração da sua justificação, só e exclusivamente quando em causa se encontrar como beneficiária da expropriação uma pessoa colectiva pública¹⁹.

De igual modo, VV²⁰ defendem que a EUP é "o acto administrativo pelo qual a Administração Pública transfere coativamente um bem do particular para o domínio da Administração Pública, mediante o pagamento de indemnização, com vista à realização de um interesse público de índole urbana, económica e social". Pela nossa parte, não concordamos de todo com a posição da transferência coativa do bem do particular, uma vez que a limitação de direitos reais afectados pela expropriação decorre de acordos; pelo menos assim ficou proposto nos artigos 35.º e 42.º da PLEUP.

Alves Correia²¹, por sua vez, distingue dois sentidos da EUP, designadamente, a *expropriação em sentido clássico* e a *expropriação por sacrifício*.

Na primeira acepção, a expropriação é um acto de privação ou de subtracção de um direito de conteúdo patrimonial e na sua consequente transferência para um sujeito diferente, propondo-se esta à realização de um fim público. Dito de outro modo, compreende a mudança da titularidade de um direito de propriedade ou outro real²². Na segunda, a expropriação é caracterizada por uma destruição ou afectação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela Constituição. Daí que, segundo a doutrina, nesta falte o momento translativo do direito, e não existe qualquer relação tripolar (expropriado, beneficiário da expropriação e entidade expropriante), conforme ocorre em sede da expropriação clássica²³.

19 Ressalte-se que em Angola as pessoas colectivas públicas não se limitam aos entes públicos. Este entendimento, que partilhamos, é assumido por Carlos Alberto B. Burity da SILVA, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.ª ed. rev. e actual., Luanda: Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, 2014, 333 e ss.

20 Carlos TEIXEIRA/Pedro Kinanga SANTOS, *Manual de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Luanda: Mayamba Editora, 2019, 51.

21 Fernando Alves CORREIA, *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. II, Coimbra: Almedina, 2010, 131-132. No mesmo sentido, vide também Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 175-176, que entende que a expropriação em sentido clássico trata da "privação ou subtracção de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público", implicando nesta dimensão e segundo a autora "uma relação tripolar entre o expropriado, o beneficiário da expropriação e a entidade expropriante", entendendo ainda que a expropriação de sacrifício se caracteriza por "uma destruição ou limitação essencial de uma posição jurídica garantida como propriedade pela constituição", estando-se no caso "perante atuações de entidades públicas cuja finalidade não é a aquisição de bens para a realização de um interesse público, mas que provocam uma limitação de tal forma intensa no direito de propriedade que devem ser qualificadas como expropriativas dando origem, por isso, a obrigação de indemnização".

22 Entre vários, vide Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 175.

23 Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, nota 127.

Na expropriação por sacrifício, as entidades públicas destroem ou limitam uma posição jurídica garantida pela Constituição ²⁴ sobre um determinado património imóvel.

No contexto actual, caracterizado pela herança legislativa anterior à independência, verifica-se uma omissão quanto ao conceito da EUP, o que não ocorre em sede da PLEUP, nos termos da qual, a al. d) do artigo 3.º define a EUP como sendo a “sequência de actos e formalidades, de natureza administrativa e jurisdicional, de que resulta, em conformidade com a Lei e por causa de utilidade pública, a extinção de direitos reais sobre bens imóveis na titularidade do beneficiário, mediante o pagamento, oportuno de uma justa indemnização”.

Se atendermos ao contexto das definições avançadas, verificamos que as mesmas encerram entre si 5 elementos comuns, que se traduzem essencialmente num expediente público administrativo visando limitar direitos reais sobre bens imóveis ²⁵, por razões de utilidade pública e mediante a correspondente indemnização.

De tudo quanto vimos de referir, e atendendo aos elementos comuns identificados, e sobretudo às posições acolhidas na LEUP, mantidas na PLEUP, convencemo-nos de que a EUP é um expediente ofensivo e dominador, resultante da intervenção de poderes públicos com vista à satisfação do interesse público, invadindo diversos direitos (reais sobre bens imóveis) dos particulares ficando por conta disso obrigado ao pagamento de uma justa e pronta indemnização nos termos da *Mater Lex* e da lei ²⁶, sendo certo que o acto expropriativo propriamente dito assenta na prevalência do interesse público sobre o direito real da pessoa sobre um bem, desaparecendo o seu fundamento se o fim expropriativo não se justificar e não for a realização de uma utilidade pública específica ²⁷.

Dúvidas não se colocam também ao nosso nível quanto ao futuro lançado na PLEUP, sobretudo no que diz respeito aos sentidos de EUP referidos, designadamente, o *sentido clássico* ²⁸ e o *sentido de sacrifício* ²⁹. No primeiro, temos todas aquelas expropriações que envolvem uma relação tríplice (entidade expropriante, expropriado e beneficiário da expropriação), ao passo que o segundo sentido abrange apenas a autoridade expropriante e o expropriado, decorrentes de calamidades públicas e exigências de segurança interna.

Assim é por entendermos que são pressupostos de legitimidade da EUP os princípios da legalidade, do interesse público, da justiça, da utilidade pública, da proporcionalidade, da

²⁴ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 175-176.

²⁵ No nosso caso, estão em causa os direitos fundiários de domínio útil consuetudinário.

²⁶ Número 2 do artigo 37.º da CRA. Assim considerado, resta duvidosa a alínea b) do artigo 36.º da PLEUP.

²⁷ Para mais desenvolvimentos, vide por todos Fernanda Paula OLIVEIRA/José Eduardo Figueiredo DIAS, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 123.

²⁸ Alíneas e), f) e g) do artigo 3.º da PLEUP.

²⁹ Primeira parte da alínea h) do artigo 3.º da PLEUP.

imparcialidade, da boa-fé, da necessidade, da indemnização, e outros com o art. 198.º da Constituição ³⁰ e a materialização destas em sede de lei ³¹.

NATUREZA JURÍDICA DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

Não existem, nos países democráticos de direito, realidades jurídicas administrativas públicas fora do regime administrativo. Este é também o caso concreto de Angola quando, em sede do número 1 do artigo 198.º da CRA, se acolhe de entre os vários princípios o da legalidade. Neste sentido, dispõe também o n.º 1, do artigo 2.º, do Decreto Lei n.º 16 — A/95, de 15 de Dezembro ³².

Parece-nos, sem dúvida, que a EUP materializa-se por meio de um acto administrativo definitivo e executório, traduzido na declaração de utilidade pública, observando em todo o caso a finalidade de utilidade pública e a consequente indemnização respectiva ³³, daí que para nós a EPU seja essencialmente de natureza administrativa.

OBJECTO DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA

O número 1, do artigo 1.º, da LE, mantido pelo número 1, do artigo 2, da PLEUP, define enquanto objecto da EUP “os bens imóveis ³⁴ e direitos a eles relativos (...)”. Significa que estão em causa, e estarão no futuro, as coisas imóveis constantes do número 1 do artigo 204.º do CC (prédios rústicos e urbanos, as águas, árvores, arbustos, frutos naturais, sempre que se encontrarem ligados ao solo, os quais serão passíveis de ser subtraídos e/ou extinguidos dos seus originais titulares para efeitos da utilidade pública ³⁵, bem como os direitos sobre os mesmos (quer se trate da propriedade ou outros direitos reais distintos da propriedade), com realce no caso da nossa abordagem para o domínio útil consuetudinário ³⁶.

30 Vide ainda o artigo 3.º e ss do Decreto Lei n.º 16 — A/95, de 15 de Dezembro.

31 Neste sentido remete-se para as regras do direito administrativo; veja-se a respeito o artigo 4.º da PLEUP.

32 Vide de igual modo o artigo 4.º da PLEUP.

33 Daí que, e entendida a declaração de utilidade pública enquanto acto administrativo especial, assista ao particular lesado o direito de impugnação contenciosa, com fundamento em ilegalidade da expropriação.

34 É o número 1 do artigo 204.º do CC que determina o que se deve entender por coisas imóveis, designadamente os prédios rústicos e urbanos, as águas, árvores, arbustos, frutos naturais, sempre que se encontrarem ligados ao solo, incluindo os direitos a eles inerentes.

35 Daí que, na nota 131, Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, Coimbra: CEFA, 2001, 176, assumo, e nós concordamos, que a expropriação corresponde a uma forma de aquisição originária de direitos, uma vez que ela faz nascer para o expropriado a extinção de direitos que incidem sobre o bem objecto da expropriação.

36 Tenha-se em atenção que o objecto da expropriação não incide unicamente sobre a propriedade, pois pode também incidir no âmbito dos direitos fundiários e abarcar outros reais de gozo. Para mais

O número 2, do artigo 2.º da PLEUP exclui do seu âmbito a desocupação forçada, as questões direccionadas para o realojamento (remetendo-as, em sede do número 3 do mesmo artigo e diploma, para regulamentação própria), requisição da expropriação por utilidade privada, etc.

A PLEUP deixa claro o seu objecto, remetendo-o para os órgãos competentes da Administração Pública. Significa que apenas estes estão investidos de dar corpo aos procedimentos decorrentes da expropriação ³⁷.

Cumpre de igual modo ter em atenção que não se admite em Angola a existência da expropriação por omissão ³⁸, sendo certo que essa expropriação deve limitar-se ao necessário para a realização do fim a que se propõe ³⁹.

Finalmente, tal como bem ensina Oliveira ⁴⁰, a expropriação só pode incidir sobre bens privados.

O DIREITO DO DOMÍNIO ÚTIL CONSUETUDINÁRIO

Como anteriormente referimos, o legislador constituinte entende que “são reconhecidas às comunidades locais o acesso e o uso das terras, nos termos da lei ⁴¹”, ou seja, a *Mater Lex* reconhece o acesso e a exploração de terrenos ocupados pelas famílias das comunidades locais, desde que conformados com a Constituição e a legislação em vigor. Neste sentido, a Constituição privilegiou as famílias do meio rural, deixando claro haver pluralidade de sistemas normativos, que não se limitam ao direito positivo. Aliás, basta ter em atenção o artigo 7.º da *Mater Lex*, que reconhece a validade e a força jurídica do costume, desde que não a contrarie e não atente contra a dignidade da pessoa humana.

Entre nós, o que vem a ser então as *comunidades locais*?

Entendem-se por *comunidades locais*, na base da alínea c) do artigo 1.º da LT, as *comunidades rurais*, enquanto conjunto de “(...) famílias vizinhas ou compartes que, no meio rural, têm os **direitos colectivos de posse**, gestão e uso e fruição dos meios de produção comunitários, designadamente dos terrenos rurais comunitários ⁴² por eles ocupados e

desenvolvimento, vide Fernando Alves CORREIA, “As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública”, Coimbra, Sep. do Suplemento do *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, vol. 22, 1983, 87 e ss.

³⁷ Artigo 15.º da PLEUP.

³⁸ Fernando Alves CORREIA, “As Garantias do Particular na Expropriação”, 78.

³⁹ N.º 1, do artigo 4.º, da LE. Em todo o caso, o artigo 8.º da PLEUP mantém em rigor a assunção da lei vigente, a que acresceu a possibilidade de se atender às exigências futuras, tendo em consideração o sistema nacional de planeamento.

⁴⁰ Fernanda Paula OLIVEIRA, *Direito do Urbanismo*, 177.

⁴¹ Número 2 do artigo 15.º da CRA.

⁴² São terrenos rurais comunitários todos aqueles utilizados no meio rural, de acordo com o costume, e abrangendo não só as áreas de residência, como também aquelas para “africultura, itinerante, os

aproveitados de forma útil e efectiva, segundo princípios de autoadministração e autogestão, quer para sua habitação, quer para o exercício de sua actividade, quer ainda para a consecução de outros fins reconhecidos pelo costume (...) ⁴³. Ou seja, são os terrenos colectivos ocupados pelas famílias das comunidades rurais para sua habitação, exercício de distintas actividades de acordo com determinados usos e costumes ⁴⁴.

À luz do número 2, do artigo 15.º, do RGCT, os fins reconhecidos pelo costume abrangem também 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 urbano ⁴⁵". A respeito da agricultura itinerante, tenha-se em atenção que, embora verifiquemos diversidade de costumes, na sua maioria os membros das comunidades rurais têm os terrenos comunitários como sendo seus, pois, representam-se-lhes como sendo um pouco do seu ser, do seu sentir e a parte mais importante das suas vidas; numa palavra, os terrenos ocupados pelas comunidades rurais locais são sagrados, pois, é por meio destes que os seus membros garantem a sua sobrevivência, bem-estar e afirmação na sociedade ⁴⁶.

Neste sentido, quatro elementos gravitam em torno dos terrenos comunitários, designadamente:

- *direccionam-se exclusivamente para os terrenos rurais comunitários;*
- *limitam-se às respectivas famílias que integram as comunidades rurais;*
- *devendo estas fazer um aproveitamento útil e efectivo ⁴⁷ dos referidos terrenos comunitários;*

corredores de transumância para acesso do gado às fontes de água e às pastagens, e os atravessadouros, sujeitos ou não ao regime de servidão, utilizados para aceder à água ou às estradas ou caminhos de acesso aos aglomerados urbanos (número 1 do artigo 23.º da LE)". Cumpre ainda referir que estamos diante dos designados terrenos rurais, destinados a diversos fins de aproveitamentos económicos e sociais, designadamente comunitários, de povoamento, de exploração agrícola, pecuária, silvícola, mineira, entre outros (artigos 22.º e ss da LT, números 2, dos artigos 36.º, da Lei n.º 3/04, de 25 de Junho; e 3 do 82.º e 102.º, do Decreto n.º 2/06, de 23 de Janeiro.

⁴³ No mesmo sentido dispõe o número 1, do artigo 15.º do RGCT.

⁴⁴ Número 2, do artigo 22.º da LT.

⁴⁵ Daí que os terrenos ocupados em causa não se limitem às áreas referidas no artigo, já que estamos diante de uma norma exemplificativa, sendo contrário assumi-la de forma taxativa, pois não é.

⁴⁶ Esta situação traz consigo outros cenários dignos de consideração. Imagine-se o caso de cidadãos residentes na urbe e que por alguma razão realizam cultivos no meio rural com fins económicos; poderão enquadrar-se enquanto membros da comunidade rural? Em nosso entender, não, na medida em que estarão em causa somente aqueles que também residam na respectiva circunscrição do território comunitário local.

⁴⁷ O aproveitamento útil efectivo, decorre dos distintos fins e exercícios das actividades realizadas e prosseguidas pelos membros da comunidade, de acordo com o costume e com a lei (Número 2 do artigo 128.º do RGCT). Claro fica que o efeito do aproveitamento útil e efectivo deve ser entendido de forma mais abrangente e não

— de acordo com os usos e costumes das comunidades rurais.

Tenha-se em atenção de igual modo que os elementos referidos consistem em grande medida na compreensão do *domínio útil consuetudinário* que tem por objecto os terrenos comunitários⁴⁸.

Acreditarmos sem dúvida que o *domínio útil consuetudinário* compreende todos os direitos fundiários⁴⁹ que assistem às famílias das comunidades rurais com vista ao aproveitamento útil e efectivo dos terrenos colectivos comunitários, de acordo com os seus hábitos, usos e costumes⁵⁰, competindo ao Estado o dever de reconhecer e proteger os referidos terrenos⁵¹, sem deixar de parte os hábitos, usos e costumes.

Neste sentido, e no dizer autorizado de Carlos Feijó⁵², o *domínio útil consuetudinário* corresponde à sequência de princípios no âmbito do respeito pelos direitos fundiários das comunidades rurais.

O *domínio útil consuetudinário* não se confunde com a *propriedade*, com o *domínio útil civil* e/ou com o *direito precário*. Dito de outro modo, o seu entendimento deve manter o acento tónico no facto de que são direitos fundiários reconhecidos às famílias rurais comunitárias, integrando assim vários poderes de posse, ocupação, uso e fruição destes terrenos, mediante o seu aproveitamento, que se traduz no aparente comportar-se como se de verdadeira propriedade se tratasse⁵³.

reducionista. A título meramente exemplificativo, cite-se o caso de num determinado ano as comunidades ocuparem com culturas certa circunscrição do território por elas ocupadas. Entendem pelo conhecimento que possuem que nos próximos 4 anos não realizarão qualquer cultivo e/ou outro fim naquelas áreas e, como tal, decidem aproveitar outros terrenos onde há 5 anos não faziam qualquer aproveitamento. Na compreensão costumeira, os terrenos possuem vida, pelo que o seu aproveitamento contínuo carrega consigo algum desgaste. Daí que o seu aproveitamento útil não deva ser entendido enquanto utilização contínua, pois, ao solo deve ser proporcionado um prazo de recuperação, não sendo estas áreas consideradas desocupadas, desaproveitadas, vazias ou ainda abandonadas pelas comunidades rurais; pelo contrário, decorre do processo próprio da consciencialização no sentido de dar maior sustentabilidade e produtividade aos terrenos comunitários (artigos 16.º e 17.º do RGCT).

48 Número 2, do artigo 15.º da CRA, traduzido no conteúdo do número 1, do artigo 37.º da LT e do artigo 72.º do RGCT.

49 Entendam-se por direitos fundiários aqueles que se podem constituir sobre os terrenos, podendo consistir num dos 5 tipos admissíveis em Angola, designadamente, direitos de propriedade, de superfície, domínio útil civil, domínio útil consuetudinário e de ocupação precária, traduzindo assim o hipercomplexo cenário sobre a terra (al. g) do artigo 1.º da LT).

50 Entre nós, não se apresenta uma definição legal do que se deve entender por uso e/ou costume, sendo para nós todos aqueles usos e hábitos com convicção de obrigatoriedade para uma dada comunidade. De entre todos, vide José de Oliveira ASCENSÃO, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005, 266 e ss.

51 Primeiras partes dos números 2, dos artigos 15.º, 37.º e 92.º da CRA.

52 Carlos FEIJÓ, "O novo Direito do Ordenamento do Território, Urbanismo e Fundiário Angolano", *Revista da Ordem dos Advogados de Angola*, (2005) p. 164.

53 Carlos FEIJÓ, "O novo Direito do Ordenamento do Território".

Finalmente, importa deixar claro que em Angola o direito de *domínio útil consuetudinário* é perpétuo ⁵⁴, intransmissível ⁵⁵, impenhorável ⁵⁶ e gratuito ⁵⁷.

COMO SE RECONHECE O DOMÍNIO ÚTIL CONSUETUDINÁRIO?

Estamos na seara dos terrenos rurais comunitários, objecto do *domínio útil consuetudinário* cujo reconhecimento decorre da observância de um conjunto de actividades administrativas onde dificilmente ocorre alguma intervenção e/ou participação clara das comunidades rurais, levando a situações em que a administração exclui a seu bel-prazer quando lhe convém os direitos fundiários correspondentes, bastando para o efeito citar a necessidade do alargamento e expansão de outras classificações admissíveis sobre os terrenos rurais ⁵⁸. É previsível ocorrer a falta de consideração pelo costume; aliás, não se dá o devido respeito e tratamento às comunidades rurais, inclusive enquanto entidades que personificam e exercem o poder no seio político comunitário tradicional. Com efeito, apesar de a *Mater Lex* lhes ter reservado atribuições, competência e organização nos termos da lei ⁵⁹, o certo é que continuam sendo um parente distante dos holofotes dos poderes públicos, observando-se nalguns casos a sua redução a mera extensão objectiva do poder político.

Ainda assim, note-se que o legislador material, no número 2, do artigo 37.º, da LT recorre ao termo “*reconhecimento*”, cujo substrato decorre do número 1 do artigo 71.º do RGCT, para quem o direito do domínio útil consuetudinário é objecto de reconhecimento por parte da administração, por meio de um título ⁶⁰, contrariamente ao que ocorre nos restantes direitos fundiários, onde o legislador privilegia o vocábulo “*concessão* ⁶¹”. Significa que os terrenos comunitários rurais não podem ser objecto de concessão ⁶².

54 Alínea b), do número 1, do artigo 55.º da LT e artigo 74.º do RGCT.

55 Número 3 do artigo 63.º da LT e artigo 75.º do RGCT.

56 Primeira parte do número 4, do artigo 63.º da LT e artigo 76.º do RGCT.

57 Artigo 73.º do RGCT.

58 Número 1, do artigo 22.º da LT, que classifica os terrenos rurais em comunitários, agrários, florestais, de instalação, e viários.

59 Artigos 224.º e s da CRA.

60 Número 2, do artigo 71.º do RGCT.

61 Não menos importante é o facto de o legislador em alguns momentos trilhar em sentido oposto, quando por exemplo no número 1, do artigo 96.º da CRA recorre à expressão concessão — posição mantida e acolhida na alínea b) do número 1, do artigo 55.º da LT, sendo certo que o número 2, do artigo 15.º da CRA materializado nos números 1 e 2 do artigo 37.º da LT e número 1, do artigo 18.º do RGCT deixam claro tratar-se claramente de um reconhecimento; aliás, não é por acaso que o artigo 19.º do RGCT deixa claro que o regime útil consuetudinário não pode ser objecto de concessão.

62 Número 3, do artigo 37.º da LT.

Decerto, o legislador constituinte pretendeu mesmo conferir maior protecção aos titulares de direitos consuetudinários, embora em rigor seja em sede do legislador material que podemos identificar armadilhas obsoletas e virais, na medida em que se deixa aberta uma zona cinzenta que leva a questionar se a formalização do reconhecimento a que se refere no número 1 do artigo 71.º do RGCT é ou não obrigatória.

Sentimos claramente que, ao se referir ao reconhecimento, o legislador, primeiro o constituinte e depois o material, deixa a ideia da não obrigatoriedade deste reconhecimento, sobretudo porque não se reconhece o que é conhecido na base dos números 2 dos artigos 15.º, 1 do 98.º, todos da CRA, materializados na LT.

Deste modo, convenhamos que a expressão “objecto de reconhecimento” acolhida pelo legislador não surge por mero acaso ou capricho, na medida em que nos parece ter pretendido mesmo indicar que os restantes direitos fundiários admissíveis em Angola não existem sem que antes sejam formalizados, o que não sucede quando em causa está o *domínio útil consuetudinário*, onde por via de regra já existe um direito, independentemente da sua formalização; ou seja, trata-se apenas de reconhecer ⁶³ um direito já existente.

O reconhecimento do *domínio útil consuetudinário* não ocorre de qualquer forma; obedece a alguma formalização que ficou remetida para as normas de direito positivo e por meio de um título ⁶⁴ gratuito ⁶⁵, ouvindo-se apenas e quase sempre as instituições do poder tradicional e as famílias, com toda a complexidade lançada no número 4 do artigo 37.º da LT, à qual não dedicamos nenhuma reflexão, por implicar estudos específicos, já que esta se refere à possibilidade de uma compensação que em rigor difere da indemnização.

Finalmente, tenha-se em atenção que o reconhecimento dos terrenos comunitários reverte em favor da comunidade rural ⁶⁶ e de acordo com o costume, não estando aqui em causa o reconhecimento individual.

DA EXPROPRIAÇÃO POR UTILIDADE PÚBLICA AO DIREITO ÚTIL CONSUETUDINÁRIO EM ANGOLA: UMA RELAÇÃO ATRIBULADA

Conhecidos que estão os aspectos acima referidos, é altura de estabelecermos o corolário da expropriação por utilidade pública do direito útil consuetudinário em Angola, bem como verificar-lhe a relação atribulada.

⁶³ LOPES, Maria José “Some Thoughts on Legal Drafting, with Respect to “Tradition” and “Traditional” communities in the New Angolan Land Act”, in Armando Marques GUEDES/LOPES, Maria José ed., *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*, Coimbra: Almedina, 2007, 105.

⁶⁴ Número 2, do artigo 37.º da LT; e número 1 do artigo 18.º do RGCT.

⁶⁵ Número 6, do artigo 37.º da LT.

⁶⁶ Número 2, do artigo 37.º da LT e primeira parte do artigo 72.º do RGCT.

Para este efeito, torna-se *mister* começar por reconhecer que entre nós se admite a expropriação por *utilidade pública do domínio útil consuetudinário*, cujo substrato encontra acolhimento na última parte do número 2, do artigo 37.º da *Mater Lex*, mediante uma justa e pronta indemnização ⁶⁷. Significa que os direitos fundiários sobre a terra, de modo geral, e o *direito útil consuetudinário*, em particular, em Angola não são totalmente absolutos, uma vez que podem ser passíveis de limitações ou extinção ⁶⁸ por meio da *expropriação por utilidade pública*, impondo-se sempre uma justa e pronta indemnização, enquanto condição de eficácia da expropriação ⁶⁹.

Convencemo-nos cada vez mais da clara sensação que se pode colher da *Mater Lex*, relativamente à protecção do domínio útil consuetudinário ⁷⁰, embora em rigor não o tenha afirmado expressamente na LE, na LT e no seu regulamento e demais instrumentos legais, situação que indica deficiências significativas para a compreensão do processo específico a ter em conta na formalização do referido domínio útil consuetudinário.

Num território jurídico tão confuso e disperso como é o nosso, caracterizado pela multiplicidade de muitos e bons costumes, a convivência entre o direito consuetudinário e o positivo deve merecer sindicância aceitável do legislador. Na prática, a ausência de regras específicas e especiais direcionadas para a expropriação de terrenos do domínio útil consuetudinário cria uma fricção potencializadora de uma relação atribulada, não encontrando assim na actual lei e na futura mecanismos expeditos a ter em conta, sem prejuízo de que as normas em vigor na sua maioria são, no plano prático, despidas da eficácia devida que delas se poderia esperar. Como tal, assiste-se várias vezes ao recurso pelas Instituições do Estado a outros usos com a convicção de duvidosa constitucionalidade.

Uma futura intervenção ao nível legislativo deve evitar trilhar os péssimos caminhos deixados pelas zonas cinzentas visíveis, quando em causa estão os terrenos comunitários, uma vez que a regulamentação em vigor deixa muito a desejar. Prevê-se, de igual modo uma transposição do paradigma para o futuro regime jurídico da expropriação por utilidade pública dos terrenos de domínio útil consuetudinário; pela propositada omissão caracterizada pela ausência de mecanismos próprios direcionados para o domínio útil consuetudinário. Esta situação potencia vários constrangimentos que carecem de normatização por parte do legislador. A ver vamos como se desdobrará no futuro.

Em parte da nossa reflexão, e a respeito do reconhecimento do direito do domínio útil consuetudinário, referimo-nos ao que agora denominamos critério da gratuidade e da necessidade de maior participação das famílias das comunidades rurais e das instituições do poder tradicional. Aqui, importa ter em atenção que o legislador separou as águas

⁶⁷ Números 2, dos artigos 15.º, 37.º e 92.º da CRA; 1 do artigo 1.º, artigo 6.º, número 1 do artigo 7.º da LE; artigos 12.º da LT; 21.º do RGCT; e 20.º da LOTU.

⁶⁸ Alínea e), do artigo 64.º da LT.

⁶⁹ Número 3, do artigo 37.º da CRA.

⁷⁰ Números 2, dos artigos 15.º, 37.º e 92.º da CRA.

quanto à forma do processo a ter em conta, deixando claro que este pode seguir pela via comum e/ou especial. Neste sentido, tratando-se do direito em abordagem, em razão do argumento avançado e na base do número 3, do artigo 145.º do RGCT, estaremos em sede de processo especial, objecto de regulamentação própria, aplicando-se subsidiariamente as regras do processo comum ⁷¹.

É importante deixar assente que o paradigma legal em vigor não institui detalhes de como se deve proceder quando em causa estiver a forma especial de reconhecimento do direito do domínio útil consuetudinário. De todo o modo, deveriam as autoridades tradicionais e as famílias do meio comunitário rural estar mais envolvidas, com vista a garantir alguma ou maior equidade. Esta última condição fica sobremaneira beliscada quando, na sua maioria, as instituições do poder tradicional são em grande ou menor escala extensões e autênticas filiais ou sucursais do poder político, levantando questões bastante sérias em volta deste poder em Angola. Diga-se em abono da verdade que em algum momento será dado o respeito merecido às autoridades tradicionais e, conseqüentemente, à instrumentalização de normas mais direccionadas aos nossos bons usos e costumes que não atentem contra a *Mater Lex* e aos direitos humanos.

Nitidamente, estamos diante de um expediente merecedor de uma abordagem específica e especial que jamais mereceu tratamento digno por parte do legislador material. Neste sentido, o que vem sendo feito é uma adaptação atentatória dos direitos das famílias nas comunidades rurais, conduzida pelas autoridades administrativas que, na sua maioria, se convencem de que o processo comum deve aplicar-se a todos sem excepção, o que não corresponde à normalidade jurídica vigente entre nós. Dito de outro modo, as normas mínimas até existem, mas pecam no detalhe da sua eficácia, podendo daí resultar incongruências graves, sobretudo se atendermos que o processo comum em nossa opinião não se adequa nem se adapta ao processo específico e especial do reconhecimento dos terrenos do domínio útil consuetudinário.

CONCLUSÃO

Uma primeira conclusão que nos ocorre decorre da visível e notória relação atribuída entre o regime da expropriação por utilidade pública e o domínio útil consuetudinário, que só deixará de existir a partir do momento em que for mitigado o regime específico e especial do domínio útil consuetudinário, já que a EUP dos terrenos rurais comunitários não se compadece com o processo comum de concessão de terras. Isto significa que o seu tratamento deve merecer o mesmo cuidado e rigor lançado na *Mater Lex*, permitindo-se rapidamente e no futuro aprovar instrumentos que se adequem à

⁷¹ Artigo 150.º do RGCT.

questão dos sacrossantos terrenos comunitários, tirando proveito das mínimas normas já existentes e envolvendo mais as autoridades tradicionais e as famílias, que não deviam figurar como meras espectadoras.

Relativamente a esta matéria, o poder tradicional não deve ser objecto e representante de vontades desconhecidas das comunidades. É preciso e necessário resgatar a mística da valorização à altura desta franja viva da nossa sociedade.

Há muito se impõe um plano nacional do ordenamento rural com vista a tornar claros os limites dos terrenos rurais, com realce para aqueles das comunidades.

Com Confúcio concordamos quanto às formas de se melhorar a sabedoria em matéria de expropriação por utilidade pública dos terrenos de domínio consuetudinário: a primeira forma, e por sinal a mais nobre, é a reflexão; a segunda, também entendida como sendo a mais fácil, é a imitação; e a terceira, por sinal mais amarga, é a experiência. Onde estaremos no futuro? Que aspirações e objectivos nos estão reservados, se considerarmos a Agenda 2063 da União Africana e 2030, e outras, incluindo o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 e a Estratégia Nacional de Desenvolvimento de Longo Prazo — 2050?

É importante não nos iludirmos, sobretudo porque, apesar de se impor inevitavelmente uma reforma neste sentido, a mesma pode ser polémica, contestada e impedida pelas actuais correntes ideológicas, com objectivos que poderão não ser os que mais interessam às comunidades.

Finalmente, uma solução à altura e que se preocupe também com as especificidades e características da *utilitas* do regime de *domínio útil consuetudinário* transformaria, é certo, a relação atribulada verificável e declarada numa relação mais pacífica que, a acontecer, diminuiria seguramente os principais focos de controvérsias criados pelo legislador material. Neste sentido, a falta de opção de acordo com os cânones da expropriação por utilidade pública do domínio útil consuetudinário revela uma intencionalidade ablativa que deixa tal domínio numa situação anormal.

BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 2.º ed., Coimbra: Almedina, 2011.
- , *Manual de Direito Administrativo*, rev. e actual., vol. II, 10.º ed., 4.º reimpr., Coimbra: Almedina, 1991.
- ASCENSÃO, José de Oliveira, *O Direito. Introdução e Teoria Geral*, 13.º ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2005.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes/MOREIRA, Vital, *Constituição da República Portuguesa anotada*, vol. I, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2007.
- CORREIA, Fernando Alves, “*As Garantias do Particular na Expropriação por Utilidade Pública*”, Coimbra, Sep. do Suplemento do Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, vol. 22, 1983.
- , *Manual de Direito do Urbanismo*, vol. II, Coimbra: Almedina, 2010.
- FEIJÓ, Carlos, “*O novo Direito do Ordenamento do Território, Urbanismo e Fundiário Angolano*”, Revista da Ordem dos Advogados de Angola, n.º 3, OAA, 2005.
- FEIJÓ, Carlos/PACA, Cremildo, *Direito Administrativo*, 6.º ed., Luanda: Mayamba Editora, 2019.

- LOPES, Dulce, "O procedimento expropriativo: complicações ou complexidade?", disponível em <www.woc.uc.pt/fduc/getFile.do?tipo=2&id=?>, 2018.
- LOPES, Maria José, "Some Thoughts on Legal Drafting, with Respect to "Tradition" and "Traditional" communities in the New Angolan Land Act", in Armando Marques GUEDES/LOPES, Maria José ed., *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*, Coimbra: Almedina, 2007.
- MATTA, José Caeiro da, "O Direito de Propriedade e Utilidade Pública: das expropriações". Coimbra: Imprensa UC, 1906.
- NETO, António Pitra, *Resumos sobre a matéria de Direito Administrativo*, Luanda: Mayamba Editora, 2011.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, *Direito do Urbanismo*, Coimbra: CEFA, 2001.
- , *Direito do Urbanismo. Do Planeamento à Gestão*, 3.º ed. atual. e ampliada, Braga AEDREL, 2018.
- OLIVEIRA, Fernanda Paula, DIAS, José Eduardo Figueiredo, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.º ed., Coimbra: Almedina, 2017.
- SILVA, Carlos Alberto B. Burity da, *Teoria Geral do Direito Civil*, 2.º ed. rev. e actual., Luanda: Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto, 2014.
- TEIXEIRA Carlos, *Manual de Direito Administrativo*, Mayamba, 2015.
- TEIXEIRA Carlos/SANTOS, Pedro Kinanga, *Manual de Direito do Ordenamento do Território e do Urbanismo*, Luanda: Mayamba Editora, 2019.

Keywords: European environmental law; European Commission; Compliance with European Law; Transposition of directives; Portuguese environmental law.