

A DIPLEX
out seguimento
& distribuir aos
deputados.



República Democrática de Timor-Leste

PARLAMENTO
NACIONAL

Comissão de Infraestruturas

Entrada na Mesa

Data: 30/1/2025

Hora: 15:48

...O Presidente...

ANUNCIADO

O Presidente

Excelentíssima Senhora
Presidente do Parlamento Nacional,
Maria Fernanda Lay

Ref. N.º: :22 /VI/2ª Com. E

Data: :30 de janeiro de 2025

Assunto : **Submissão de Relatório e Parecer da Comissão de Infraestruturas
sobre a PPL n.º 9/VI/ (1.ª) - Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística**

Excelência,

A Comissão de Infraestruturas do Parlamento Nacional tem a honra de apresentar a V. Exa o relatório e parecer sobre a PPL n.º 9/VI/ (1.ª) – Medidas de Tutela da Legalidade Urbanística em anexo, aprovado na reunião da Comissão de 30 de janeiro de 2025, com 7 votos a favor, 0 votos contra e 0 abstenções.

Na certeza da atenção, merecimento e aceitação de V. Exa, aceite, Senhora Presidente, os protestos da nossa mais elevada consideração e estima.

O Presidente da Comissão E,

Deputado Marcos Xavier





**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste
COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

RELATÓRIO E PARECER

Relativo à apreciação inicial da Proposta de Lei n.º 9/VI (1.ª) que aprova as medidas de tutela da legalidade urbanística

I. INTRODUÇÃO

A Proposta de Lei n.º 9/VI (1.ª) que aprova as medidas de tutela de legalidade urbanística, deu entrada na Mesa do Parlamento Nacional, tendo sido admitida e mandada baixar à Comissão E para apreciação inicial e elaboração do Relatório e Parecer fixando-se-lhe um prazo de 60 dias para tal.

II. DESIGNAÇÃO DO RELATOR:

Foi nomeada Relatora, a Senhora Irene Gonzaga Sarmento, Secretária da Comissão de Assuntos de Infraestruturas.

III. CONSIDERAÇÕES GERAIS

As bases do ordenamento do território, aprovadas pela Lei n.º 6/2017, de 19 de abril, na alínea b) do artigo 32.º determinaram a obrigação do Governo da República Democrática de Timor-Leste, aprovar enquanto diploma complementar o Regime Jurídico da Edificação e Urbanização.

O Governo por Decreto-Lei n.º 9/2022, de 24 de fevereiro, aprovou o Regime Jurídico da Edificação e Urbanização (o "RJEU"), nos termos do qual se estabelece o regime jurídico de licenciamento e da fiscalização das operações urbanísticas designadamente operações de loteamento, obras de urbanização e construção e utilização de edificações.



PARLAMENTO NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

Nos termos do artigo 50.º do RJEU, as obras executadas sem a necessária licença de construção bem como as que forem executadas em desacordo com o projeto aprovado, em violação das normas legais e regulamentares aplicáveis, ficam sujeitas a medidas de tutela de legalidade a determinar em diploma próprio.

Em termos de direito comparado, e cingindo-nos nesta abordagem aos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, as medidas de tutela de legalidade são maioritariamente incluídas nos diplomas legislativos sobre urbanização e edificação.

Em Portugal, o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, já alterado por dezanove vezes, sendo a última pelo Decreto-Lei n.º 10/2024, de 8 de janeiro, regula as medidas de tutela da legalidade, enquanto Subsecção III, da Secção V do Capítulo III sobre execução e fiscalização.

Em Angola, o Regulamento de Licenciamento das Operações de Loteamento, Obras de Urbanização e Obras de Construção, aprovado pelo Decreto n.º 80/06, de 30 de outubro, regula as medidas de tutela da legalidade urbanística na Secção I do Capítulo IV sobre medidas de garantia.

Em Cabo-Verde, a Lei n.º 60/VIII/2014 que estabelece o regime das operações urbanísticas, designadamente o loteamento, a urbanização, a edificação e a utilização e conservação de edifícios, regula as medidas de tutela da legalidade urbanística na sua Subsecção III, da Secção V do Capítulo III sobre execução e fiscalização.

Em Moçambique, o Regime de Licenciamento de Obras Particulares, aprovado pelo Decreto n.º 2/2004, de 31 de março, contém no seu Capítulo VII sobre o Contencioso dos Licenciamentos, as medidas de tutela de legalidade urbanística, as quais ainda assim não se assemelham à proposta em extensão, completude e em todas as soluções incluídas.

O RJEU determina então as regras para as operações urbanísticas e loteamento, determinando a necessidade de licenciamento prévio, o qual depende da submissão dos necessários documentos técnicos, como as peças desenhadas, memória



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

descritiva, planos de trabalhos, submissão de comprovativo do direito de edificar no terreno específico.

Consequentemente, a construção sem licenciamento prévio, ou a construção em desconformidade com o projeto e licença, constituem violações do RJEU, devendo, portanto, dar origem a procedimentos contraordenacionais.

Não obstante, constituir uma ilegalidade e poder dar origem a coimas substanciais, estes mecanismos preventivos, poderão não ser suficientes para prevenir todo e qualquer incumprimento.

Pelo que as medidas de tutela de legalidade, visam, pois, agir após o incumprimento por forma a restabelecer a situação originária, quer pela legalização ou regularização, quer pela demolição e reposição do terreno na situação originária.

A proposta de lei que aprova as medidas de tutela da legalidade urbanística, foi anteriormente apresentada pelo Governo na anterior legislatura, tendo caducado sem aprovação, sendo agora submetida novamente.

**IV. ENQUADRAMENTO JURIDICO CONSTITUCIONAL E BREVE ANÁLISE DO
CONTEÚDO DO PPL:**

a) Enquadramento Jurídico Constitucional

Conforme acima referido, as bases do ordenamento do território, aprovadas pela Lei n.º 6/2017, de 19 de abril, na alínea b) do artigo 32.º, ao abrigo das competências do Parlamento Nacional de Timor-Leste, nos termos do n.º 1 do artigo 95.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, determinaram a obrigação do Governo da República Democrática de Timor-Leste, aprovar enquanto diploma complementar o Regime Jurídico da Edificação e Urbanização.

Por sua vez, e conforme refere a exposição de motivos da PPL com a entrada em vigor do RJEU, que tem como objetivo licenciar a construção e utilização de edificações, afigura-se necessário a criação de ferramentas legais que permitam ao Governo reagir perante a violação da lei. Nesse sentido, o artigo 50.º do RJEU, refere “as obras executadas sem a necessária licença, bem como as que forem executadas em desacordo com o projeto aprovado, em violação das normas legais e



PARLAMENTO
NACIONAL
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

regulamentares aplicáveis, ficam sujeitas a medidas de tutela de legalidade a determinar em diploma próprio”.

Da leitura atenta do diploma legislativo se percebe que as referidas medidas de tutela da legalidade urbanística, incluem potencialmente a limitação de direitos liberdades e garantias e direitos fundamentais, como a título de exemplo, a possibilidade de demolição de propriedade privada, posse administrativa das referidas das terras, ou mesmo com a proibição do exercício de atividades comerciais nos referidos imóveis.

Face ao exposto, e ao abrigo da alínea e) do n.º 2 do artigo 95.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, afigura-se como matéria sujeita à reserva legislativa exclusiva do Parlamento Nacional.

b) Breve Análise à Proposta de Lei

A proposta de lei visa estabelecer as medidas de tutela de legalidade urbanística, destinando-se a regular os atos administrativos necessários para garantir o cumprimento da legislação relativa ao licenciamento de operações urbanísticas e à edificação, bem como ao cumprimento dos instrumentos de gestão territorial, fornecendo o conjunto de ferramentas que o executivo necessita para impor a legislação de licenciamento de obras e da gestão territorial.

A PPL visa aplicar-se a todas as operações urbanísticas em todo o território nacional independentemente do fim a que se destinam, devendo claro ter-se em consideração o próprio âmbito de aplicação do RJEU e da construção isenta de licenciamento.

No n.º 2 do artigo 2 da PPL, refere-se que estão excluídas do âmbito, as edificações já construídas ou cuja conclusão ou alteração estejam em curso, desde que estas beneficiem de condições gerais de funcionalidade, estética, segurança e salubridade da edificação original e não se agrave a desconformidade com as regras aplicáveis.

Se por um lado com isso se pretende excluir da aplicação da presente PPL as operações urbanísticas já concluídas ou em curso, numa interpretação à *contrariu sensu*, tal implicará também, que as construções já construídas ou em curso que



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

violem as condições gerais de funcionalidade, estética, segurança e salubridade da edificação original poderão vir a cair no âmbito das medidas desta PPL.

As medidas de tutela de legalidade urbanísticas nos termos da PPL, incluem o embargo de obra, a demolição de obra e reposição do terreno ao estado original, o despejo administrativo, cessação da utilização e o procedimento de legalização.

Nos termos da PPL os serviços de fiscalização do serviço público competente, deverão sempre que detetem a realização de operações urbanísticas não licenciadas ou em violação da licença, notificar imediatamente o responsável pela direção técnica da obra, ou titular da licença, quando existam, ou alternativamente o encarregado de obra ou algum trabalhador para a suspensão imediata da obra, assumindo o notificado a condição de representante do infrator.

De seguida deverá ser emanado em duplicado o auto de notícia pelo funcionário com os elementos constantes da PPL, e entregue ao notificado, assim se iniciando os procedimentos tendentes à aplicação de medidas de tutela.

Posteriormente, no prazo de sete (7) dias o funcionário elabora um parecer técnico, o qual juntamente com o auto de notícia, será entregue ao dirigente máximo do serviço público com competências na área do controlo urbanístico, para a homologação da suspensão de obra. Sempre que o dirigente máximo detete que não existem "indícios" de qualquer violação, e, portanto, que não há necessidade de operar à aplicação de medidas, o mesmo determina a não homologação sendo disso notificado o responsável para que prossiga com a operação urbanística.

A decisão final do procedimento deverá nos termos da PPL ocorrer no prazo de três (3) meses a contar da data da notificação do embargo, devendo determinar um prazo para a apresentação de projeto de legalização ou para a realização de trabalhos de correção ou alteração da obra. Contudo nos casos em que a legalização não seja possível nos termos legais e regulamentares, pode ser determinada a demolição e reposição do terreno ao estado original fixando-se prazo para o efeito.

Quando em último ratio seja determinada a demolição e reposição do terreno ao estado original, e o responsável não cumpra no prazo referido, pode o dirigente máximo do serviço público determinar a posse administrativa e execução coerciva da



PARLAMENTO NACIONAL

República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

demolição, mais tarde imputando os custos ao responsável pela operação urbanística ilegal.

Nos termos da PPL, o dirigente máximo pelo serviço público com competências na área do controlo urbanístico e licenciamento de edificações, pode determinar a cessação da utilização ilegal de edifícios ou suas frações autónomas e espaços exteriores, onde estejam instaladas atividades económicas quando ocupadas sem o necessário licenciamento ou se encontrem afetos a atividades distintas das autorizadas.

As edificações em construção ou construídas após a entrada em vigor do RJEU e em incumprimento do mesmo, devem ser legalizadas pelos seus proprietários, sujeitando-se ao licenciamento. O serviço competente sempre que detete a existência de edificações em incumprimento, deve notificar os respetivos proprietários para a legalização, concedendo prazo.

Quando a legalização não seja promovida no prazo, ou a legalização não seja viável, devem ser promovidas as medidas de tutela de legalidade, nomeadamente a cessação da utilização e demolição da obra.

Quando esteja em causa a habitação própria, ou um pequeno negócio, essenciais ao alojamento ou à subsistência dum agregado familiar, pode ser permitida temporariamente a utilização.

Caso o agregado familiar não tenha, nem ganhe entretanto meios próprios para o fazer, o estado pode durante o período de permanência temporária promover o realojamento do agregado no âmbito e de acordo com os programas e instrumentos de apoio à criação e beneficiação de habitações previstos, ou a prever, em quadro legal específico.

A PPL no seu artigo 14.º prevê também através de uma norma “habilitante”, para que o Governo crie por Decreto-Lei, um regime especial de regularização do licenciamento de construção e respetiva utilização, nos casos de construções pré-existentes que não possam ser consideradas ou equiparadas a edificações construídas ao abrigo do direito anterior ao Decreto-Lei n.º 9/2022, de 24 de fevereiro.



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

Não é muito clara a necessidade do artigo 14.º da PPL, considerando que se o mesmo se enquadrar nas competências constitucionais do Governo, esta norma é desnecessária e por outro lado, não se enquadrando nas competências que o Parlamento Nacional pode autorizar o Governo a legislar, não é, portanto, também delegável para o Governo, pelo que deverá ser ponderada a sua necessidade.

A PPL, enquadra soluções coerentes com a realidade de Timor-Leste, sendo também coerente com a prática legislativa dos países da CPLP.

V. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

Por forma a analisar da adequação, e necessidade das medidas propostas na PPL, foi pela Comissão determinado o agendamento de Audiências Públicas por colher as opiniões e observações da sociedade civil, lideranças comunitárias, confissões religiosas e administrações municipais e Audiências Públicas com as entidades públicas relevantes.

Foram então agendadas as seguintes Audiências Públicas, enquanto amostra da vontade popular:

- Audiências Públicas no Município de Manufahi dia 20 de junho de 2024;
- Audiências Públicas no Município de Covalima dia 27 de junho de 2024;
- Audiências Públicas no Município de Baucau dia 04 de julho de 2024;
- Audiências Públicas no Município de Ermera, dia 11 de julho de 2024

Contribuições recolhidas

De uma forma geral os representantes das entidades presentes nas Audiências Públicas com a população, louvaram a iniciativa desta PPL, demonstrando preocupação com o problema da construção descontrolada e ilegal.

Nenhuma das medidas inseridas na PPL, causou estranheza aos presentes, ou levantou críticas por parte dos presentes. Excetuou-se o artigo referente à possibilidade de um regime de legalização de edificações pré-existentes, perante o qual alguns dos presentes demonstraram a sua oposição, considerando que as construções anteriores ao RJEU por não serem ilegais não carecem pois de legalização.

Foi demonstrado algum desconhecimento por parte dos participantes, relativamente ao RJEU, o que parece demonstrar insuficiente disseminação a nível dos municípios fora da Capital, foi também demonstrada alguma preocupação com a possibilidade das obrigações



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste

COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

legais do RJEU, poderem de facto encarecer o custo das edificações e impossibilitar a construção por elementos da população com menores capacidades económicas. Mais acrescentaram alguma preocupação referente aos prazos das licenças de edificação, referindo que é costume as edificações serem paulatinamente construídas em função da existência de dinheiro para aquisição de materiais pelas famílias, pelo que poderá não ser viável a existência de prazos limites de prorrogação da licença.

Não se incluindo no âmbito da PPL, mas, porém, se incluindo nas competências desta Comissão, os participantes demonstraram preocupação com a inexistência de normas que determinem o distanciamento entre as habitações e as infraestruturas públicas, nomeadamente estradas, edifícios da Administração Pública e outros bens do domínio público do Estado, e com o facto de tal poder causar riscos para a integridade física dos cidadãos.

Na sequência foi aprovado o seguinte calendário de Audiências Públicas com as entidades públicas:

Data	Horas	Entidades	Local
23 de janeiro de 2025	09:30 - 12:00	1. Ministério das Obras Públicas (MOP); ¹ 2. Ministério do Planeamento e Investimento Estratégico (MPIE).	Sala de GMPTL do Parlamento Nacional
	14:30 - 17:00	1. Ministério da Administração Estatal (MAE); 2. Secretário de Estado dos Assuntos da	Sala de GMPTL do Parlamento Nacional

¹ Por motivos de agenda a Audiência Pública com o Ministério das Obras Públicas, foi adiada para sexta-feira dia 24 de janeiro de 2025, às 09:00 na Sala GMPTL do Parlamento Nacional.



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste
COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

		Toponímia e Organização Urbana (SEATOU); 3. Secretário de Estado do Desenvolvimento Local (SEDL).	Sala de GMPTL do Parlamento Nacional
--	--	---	--

Na Audiência Pública, os representantes do Ministério da Administração Estatal, e, portanto, do departamento governamental responsável pela política para a área do poder local, comunicaram o seu apoio à iniciativa legislativa, a qual consideram fundamental e urgente, para a organização e planeamento urbano, proteger o domínio público e privado do Estado e finalmente impedir a construção de habitações, em áreas alagadiças ou onde existe o risco de derrocadas ou outros fenómenos naturais que possam colocar em risco as famílias.

Mais referiram, que a medida legislativa irá também contribuir para garantir a não ocupação das zonas das vias públicas, e, portanto, melhorar o trânsito da cidade, tendo concluído que a medida é positiva e irá reforçar a confiança dos investidores nacionais e estrangeiros no Estado.

Por outro lado Sua Excelência o Senhor Ministro das Obras Públicas, reiterou a pertinência da medida legislativa, referindo que a mesma é fundamental para permitir a implementação do Regime Jurídico da Edificação e Urbanização, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2022, de 24 de fevereiro.

Referiu igualmente que esta iniciativa legislativa, foi previamente iniciada pelo VIII Governo Constitucional, tendo a mesma caducado sem que se procedesse à aprovação pelo Parlamento Nacional.

Mais acrescentou, que a ausência deste regime, tem dificultado o trabalho dos serviços do Ministério das Obras Públicas, no seu processo de fiscalização e no intuito de travar a construção desordenada e garantir a segurança e dignidade das habitações dos timorenses.

Sua Excelência o Senhor Ministro das Obras Públicas, concluiu ainda atualizando a Comissão E, sobre os progressos do seu departamento na criação e aprovação da legislação que visa regulamentar a atividade da construção civil, procurando entre



**PARLAMENTO
NACIONAL**
República Democrática de Timor-Leste
COMISSÃO DE INFRAESTRUTURAS

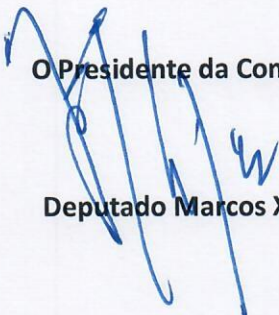
outros objetivos, o de aprovar os padrões de qualidade para a construção civil em Timor-Leste.

VII - PARECER DA COMISSÃO:

A Comissão de Assuntos de Infraestruturas é do parecer que a PPL reúne todas as condições para ser aprovada em Plenário na generalidade pelo que recomenda que, uma vez discutida e aprovada em Comissão, suba a esse órgão do Parlamento Nacional para os devidos efeitos.

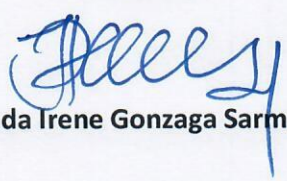
VIII – APROVAÇÃO EM COMISSÃO:

O presente Relatório e Parecer foi discutido na reunião da Comissão E no dia 30 de Janeiro, tendo sido aprovado com sete (7) votos a favor, zero (0) votos contra e zero (0) abstenções.


O Presidente da Comissão,

Deputado Marcos Xavier

A Relatora,


Deputada Irene Gonzaga Sarmiento