



TRIBUNAL DE RECURSO

NUC. 0013/25.TRDIL

03/CONST/2025/TR

Recorrente(s): Provedor do Direitos Humanos e Justiça

Excelentíssimo Senhor:

Provedor de Direitos Humanos e Justiça

Dr. Virgílio da Silva Guterres "Lamukan"

Díli, Timor-Leste

Assunto : Notificação do Acórdão

Fica Vossa Excelência notificado de todo o conteúdo do acórdão em plenário dos Juízes do Tribunal de Recurso proferido nos autos, de que se junta cópia.

Com os melhores cumprimentos,

Díli, 31/07/2025

A Secretária Superior do Tribunal de Recurso

Malena Piedade

CERTIDÃO/SERTIDAUN

Fui notificado em/Simu notifikasaun ida-ne'e loron ____ / ____ / ____

Recebi a cópia a que se refere a notificação./Simu mos kopia.

Nome/Naran _____ Assinatura/Asinatura _____

Oficial de Justiça/Ofisiál Justisa

Nome/Naran _____ Assinatura/Asinatura _____



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunal.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Deolindo dos Santos, Jacinta Correia da Costa e Duarte Tílmán Soares

I. Relatório

1. O Provedor de Direitos Humanos e Justiça, no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art.º 151º da Constituição, requereu a este Tribunal que aprecie e verifique a *"inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias para concretizar o direito fundamental à propriedade privada (comunitária) de terras, consagrado no n.º 1 do art.º 54 da CRDTL, referente às terras comunitárias, à demarcação de bens imóveis comunitários, ao regime das zonas de proteção comunitária e aos bens imóveis comunitários no contexto da comunidades locais."*

Fê-lo, em resumo, com os fundamentos seguintes:

- O n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL consagra o direito de todo o indivíduo à propriedade privada de terra. Todas as pessoas, singulares ou coletivas, têm direito à terra. Temos de entender que comunidades indígenas estão incluídas neste conceito de "pessoas". Este direito é um direito fundamental consagrado constitucionalmente.

- Atualmente no ordenamento jurídico nacional não há regulação concretizadora específica em relação ao direito às terras comunitárias no contexto dos povos indígenas. A Lei n.º 13/2017, de 5 de junho (Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis) contém algumas normas ligadas às terras comunitárias, mas sem detalhes necessários, incluindo sobre os direitos às terras no âmbito dos direitos dos povos indígenas.

- Ainda não há diploma que regula a demarcação de bens imóveis comunitários indicado no n.º 3 do artigo 27.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de junho.

- Ainda não há também lei reguladora do regime das zonas de proteção comunitária e dos bens imóveis comunitários referida no artigo 28.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de junho.

- No nosso sistema jurídico atual estamos perante uma situação de omissão de medidas legislativas para concretizar um direito fundamental à propriedade privada de terra comunitária (i.e. a demarcação de bens imóveis comunitários, o regime das zonas de proteção comunitária e dos bens imóveis comunitários).



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunaldil.com
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

E concluiu:

A falta de regulação em relação ao direito às terras comunitárias no contexto das comunidades locais e a falta de diploma legislativo que regule a demarcação de bens imóveis comunitários, bem como a falta de lei reguladora do regime das zonas de proteção comunitária e dos bens imóveis comunitários, tornam inexecutível o gozo do direito fundamental à propriedade comunitária, previsto no n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL no contexto de comunidades locais.

*

2. Procedeu-se à citação do Parlamento Nacional, do Governo e do Procurador-Geral da República para, querendo, se pronunciarem sobre o pedido formulado.

*

3. O Parlamento Nacional apresentou requerimento a oferecer o merecimento dos autos.

*

4. O Governo, representado pelo Ministro da Presidência do Conselho de Ministros, veio pronunciar-se por forma a concluir pela inexistência da pretendida inconstitucionalidade em decorrência das seguintes conclusões:

"a) O Tribunal de Recurso somente pode conhecer da constitucionalidade de normas, cuja apreciação lhe seja expressamente requerida;

b) O objeto do recurso/requerimento é delimitado pelas conclusões da motivação que o Autor produziu para fundamentar o seu pedido, sem prejuízo da apreciação das demais questões que sejam de conhecimento oficioso e de que seja ainda possível conhecer;

c) O Tribunal de Recurso, em matéria constitucional, como em qualquer outra, está adstrito ao princípio do pedido;

d) O Autor questiona somente a eventual omissão de medidas legislativas "*necessárias para concretizar o direito fundamental à propriedade privada (comunitárias) de terras*" "*referente às terras comunitárias, à demarcação de bens imóveis comunitários, ao regime das zonas de proteção comunitária e aos bens imóveis comunitários no contexto das comunidades locais*" restrita ao n.º 1 do artigo 54.º da Constituição e a não qualquer outro preceito constitucional;

e) O n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL, posto em questão pelo Autor estipula que "*Todo o indivíduo tem direito à propriedade privada, podendo transmiti-la em vida e por morte, nos termos da lei*";



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

f) Se no n.º 1 do artigo 54.º da Constituição apenas se prevê a "propriedade privada", então o legislador constituinte em momento algum pretende referir-se à "propriedade pública" (domínio público) ou à propriedade coletiva (domínio comunitário).

g) A propriedade privada, como decorre do seu elemento literal, não deixa de ser privada;

h) Como a jurisprudência do Tribunal de Recurso no seu acórdão de 26 de outubro de 2023, deve-se concluir que o direito à propriedade privada constitui por contraposição aos direitos, liberdades e garantias, um direito económico, social e cultural;

i) Tal direito é um dos direitos económicos, sociais e culturais, categoria que constitui uma das duas grandes divisões constitucionais dos direitos fundamentais, ao lado dos direitos, liberdades e garantias. Portanto, o direito à propriedade privada é um direito fundamental, mas não é um dos direitos liberdades e garantias.

j) Como refere o Tribunal de Recurso no seu acórdão de 26 de outubro de 2023, importa realçar que a nossa Constituição não contém um preceito idêntico ao artigo 17.º da Constituição Portuguesa, onde se estabelece que o regime dos direitos, liberdades e garantias aplica-se aos enunciados no título II e aos direitos fundamentais de natureza análoga. Isso significa que a nossa Constituição não coloca os direitos fundamentais de natureza análoga exatamente no mesmo plano dos direitos, liberdades e garantias; não os equipara totalmente;

k) Assim, seguindo o mesmo iter do Tribunal de Recurso no acórdão citado, não obstante tratar-se de um direito fundamental, o direito à propriedade privada, não beneficia do tratamento privilegiado ou reforçado que a Constituição conferiu aos direitos, liberdades e garantias;

l) O direito de propriedade privada não é garantido em termos absolutos, mas dentro dos limites e nos termos previstos e definidos noutros lugares do texto constitucional;

m) As quatro faculdades próprias do direito de propriedade privada, sem esquecer as restrições a que possa estar sujeito, são: liberdade de adquirir bens; liberdade de transmissão *inter vivos* ou *mortis causa*; faculdade de não ser privado da propriedade, nem do seu uso, salvo nos casos de requisição e expropriação por utilidade pública e, por último, a liberdade de usar e fruir dos bens de que se é proprietário;

n) O direito de propriedade implica um conjunto amplo de poderes. Os seus titulares podem adquirir bens; podem usar, fruir e dispor dos bens que lhes pertencem; podem transmiti-los em vida ou por morte; e não serão deles arbitrariamente privados;



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEPHONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

o) A par da propriedade privada (artigo 54.º da CRDTL), a Constituição timorense prevê diferentes sentidos de propriedade (por exemplo, propriedade intelectual - artigo 60.º da CRDTL, propriedade dos meios de produção - artigos 138.º da CRDTL, propriedade dos recursos naturais - artigo 139.º da CRDTL), conferindo, a cada um deles, um estatuto constitucional específico, conforme as finalidades que visam prosseguir;

p) O Senhor Provedor dos Direitos Humanos e Justiça parece ler no n.º 1 do artigo 54.º da Constituição "propriedade privada" como integrando a "propriedade comunitária" e esta as "terras comunitárias";

q) A própria referência que o Autor faz a "propriedade privada (comunitária) de terras" - que tenta ler, sem qualquer apoio gramatical no n.º 1 do artigo 54.º da Constituição - é um contrassenso. Se a propriedade é privada, por definição "privada", então não é uma "propriedade comunitária";

r) O Autor não pode ignorar que um dos princípios basilares da interpretação jurídica é o de "ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus", ou seja, onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir;

s) O Autor também não pode olvidar outro dos princípios basilares da interpretação jurídica que é o do "cum effectu sunt accipienda", ou seja, as leis (incluindo a lei constitucional) não contêm palavras inúteis, pelo que todas as disposições da lei devem ser entendidas de forma a que nenhuma parte seja inoperativa, supérflua, nula ou sem qualquer significação;

t) O direito à propriedade privada, enquanto direito constitucionalmente garantido não pode ter o seu conteúdo apercebido isoladamente. O direito de propriedade, no seu contexto mais vasto, cruza-se na vertente da função social da propriedade;

u) As "terras comunitárias" não encontram previsão constitucional, mas sempre deverão ser qualificadas como "bens imóveis comunitários" e nunca como propriedade privada;

v) A Constituição apenas no seu artigo 138.º faz referência à existência de três setores de atividade: o setor público, o setor privado e o setor cooperativo e social;

w) Os "bens imóveis comunitários", ou terras comunitárias, são bens pertencentes a uma determinada comunidade, e não corresponde a um direito de propriedade privada;

x) As terras comunitárias incluem-se no domínio comum, caracterizado sobretudo pela propriedade comunal dos vizinhos de certa circunscrição ou parte dela;

y) Não se pode confundir o eventual uso, posse e gestão de terras comunitárias, com a eventual propriedade das mesmas;



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunaldil.org.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

z) A eventual posse, gestão e uso das terras comunitárias nunca se poderá constituir num direito à propriedade, muito menos num direito à propriedade privada nos termos do n.º 1 do artigo 54.º da Constituição;

aa) A constitucionalização dos meios de produção comunitários torna claro que se visou dar guarida jurídico-constitucional a uma categoria de bens (meios de produção) incluídos no setor cooperativo e social, subjetivamente imputáveis a título de propriedade, posse e gestão a certas e determinadas comunidades locais, mas nunca a um indivíduo em regime de propriedade individual, ou a um conjunto de indivíduos, em regime de compropriedade;

bb) As terras comunitárias como "coisas comuns", são coisas não individualmente apropriadas, das quais só é permitido tirar proveito aos indivíduos compreendidos em certa circunscrição territorial, não integrando as coisas públicas nem as coisas particulares, eventualmente integrando o setor cooperativo e social, constituindo-se como um subsector comunitário dentro do novo sector cooperativo e social;

cc) Consequentemente, estes meios de produção comunitários (nos quais se incluem as "terras comunitárias") são imputáveis, quanto à titularidade-dominial, a uma coletividade-comunidade de habitantes que não se confunde com a compropriedade de bens imóveis, com isto se distinguindo entre a titularidade comunitária e a propriedade privada;

dd) A titularidade comunitária não pode gerar a latitude da autonomia privada que é inerente à propriedade privada (n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL);

ee) O que é comunitário é insuscetível de apropriação individual e, na mesma medida, insuscetível de tratamento como se de propriedade privada se tratasse;

ff) As comunidades locais são titulares dos seus direitos coletivos - sejam de gozo, sejam de uso, sejam de domínio - como comunidade de habitantes, mas, enquanto tal, não são titulares de um direito de propriedade privada;

gg) Não se poderão, sem mais, estabelecer paralelismos entre o sector privado, em que os meios de produção e respetiva propriedade ou gestão pertencem a pessoas singulares ou coletivas privadas, e o subsector dos meios de produção comunitários;

hh) A Declaração sobre os Direitos dos Povos Indígenas é uma resolução não vinculativa da Nações Unidas;



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3337148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

ii) Ao contrário do que se encontra expressamente consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil, a Constituição da República Democrática de Timor-Leste, nunca se refere aos "povos indígenas" da ilha de Timor;

jj) As coisas imóveis sem dono conhecido consideram-se do património do Estado;

kk) Os recursos naturais são, nos termos do artigo 139.º da Constituição, propriedade do Estado e devem ser utilizados de uma forma justa e igualitária, de acordo com o interesse nacional, devendo o seu aproveitamento manter o equilíbrio ecológico e evitar a destruição de ecossistemas;

ll) Uma inconstitucionalidade por omissão só é verificável quando existir em concreto uma específica incumbência dirigida pela Constituição ao legislador que este se abstenha de satisfazer;

mm) A verificação de uma omissão legislativa exige a existência, no plano constitucional, de uma concreta e específica imposição legiferante, constante de uma norma com um grau de precisão suficientemente densificado, ou seja, que exista em concreto uma específica incumbência dirigida ao legislador que este se abstenha de satisfazer, imposição constitucional essa definida claramente no seu sentido e alcance;

nn) Se assim é, o n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL não contém uma imposição concreta dirigida ao legislador ordinário em termos de este se encontrar constitucionalmente obrigado;

oo) Não basta invocar o incumprimento, pelo legislador, do seu dever geral de legislar; é igualmente necessário que a falta de medidas legislativas contrarie uma incumbência constitucional específica;

pp) Efetivamente, quando as possibilidades deixadas pela Constituição ao legislador ordinário são praticamente ilimitadas, o Tribunal não pode determinar, por critérios estritamente jurídicos, o incumprimento do dever de legislar;

qq) Consequentemente, como a verificação jurisdicional da inconstitucionalidade por omissão não pode assentar num juízo político, ela torna-se inviável;

rr) Se o legislador constituinte dá uma larga margem conformadora ao legislador ordinário, então não se pode dizer que a norma prevista no n.º 1 do artigo 54.º da Constituição é uma norma suficientemente densificada, deixando, inclusive, tal norma constitucional uma ampla liberdade ao legislador ordinário quanto à sua própria decisão de intervir;

ss) E assim sendo, não se verifica aqui, a necessidade de qualquer intervenção do legislador ordinário dirigida ao preenchimento de uma omissão legislativa que, em bom rigor, não existe;



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunala.tl
Proc. N.º 02/CONST/25/TR - NJC: 0013/25. TRDIL

tt) Em momento algum o Autor consegue desmontar em que medida o legislador ordinário está vinculado por uma norma suficientemente precisa e concreta que o obrigue a aprovar "regulamentação do direito fundamental à propriedade das terras comunitárias";

uu) Ora, à luz das considerações anteriores, não pode dizer-se que a medida legislativa reclamada pelo Provedor dos Direitos Humanos e Justiça ("regulamentação do direito fundamental à propriedade das terras comunitárias") decorra de um específico e concreto dever de legislar imposto pela Constituição (n.º 1 do artigo 54.º), em termos de o seu incumprimento gerar uma inconstitucionalidade por omissão;

vv) A inexistência de um específico e concreto dever de legislar imposto pela Constituição sobre a matéria questionada pelo Autor determina que o Tribunal não declare a inconstitucionalidade requerida pelo Senhor Provedor dos Direitos Humanos e Justiça;

ww) A admitir-se a necessidade dessa medida, decorreria ela do dever geral que impende sobre os órgãos de soberania com competência legislativa de satisfazer as necessidades "gerais" de legislação sentidas pela comunidade;

xx) Não há, obviamente, nenhuma omissão legislativa constitucionalmente relevante. A norma do n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL não impõe nenhuma específica obrigação de legislar;

yy) Se o Autor defende que a propriedade comunitária é reconduzível à propriedade individual, protegida no artigo 54.º da Constituição, então, o regime desta encontra-se detalhadamente concretizado e densificado no Código Civil, em particular no regime dos imóveis, pelo que, uma vez mais, não lhe assiste razão;

zz) O Tribunal não pode condicionar a agenda legislativa do Parlamento Nacional, nem do Governo, sob pena de violar o princípio da separação de poderes insito no artigo 69.º da Constituição."

*

6. O Procurador-Geral da República emitiu igualmente douda pronúncia por forma a considerar que "não existe nenhuma incumbência constitucional, destinada ao legislador ordinário, para a regulamentação das propriedades comunitárias, através da aprovação de uma legislação específica" e a concluir pela não verificação da inconstitucionalidade apontada pelo Provedor dos Direitos Humanos e Justiça.

Cumpre apreciar e decidir.

II. Fundamentação

  Página 7 de 15



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331149 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

1. A Constituição da República Democrática de Timor-Leste dispõe na alínea c) do número 1 do art.º 126º, subordinado à epígrafe "*Competência constitucional e eleitoral*", o seguinte:

"Ao Supremo Tribunal de Justiça compete, no domínio das questões jurídico-constitucionais:

(...)

Verificar a inconstitucionalidade por omissão."

Na falta de instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça todos os poderes atribuídos pela Constituição a este tribunal são exercidos pelo Tribunal de Recurso, enquanto Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste (art.º 164º n.º 2 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste, doravante abreviadamente Constituição).

A competência para *verificar a inconstitucionalidade por omissão* está atribuída ao Tribunal de Recurso até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça.

A Constituição não diz, porém, o que deve entender-se por *omissão* para o efeito da referida alínea c) do número 1 do art.º 126º. Não dispõe sobre o conceito, nem aponta nenhum procedimento de averiguação da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas contempladas na constituição.

Este Tribunal, fundando em jurisprudência e doutrina autorizada, a propósito de idêntica problemática surgida no direito constitucional português, já afirmou que *uma inconstitucionalidade por omissão só é verificável, quando existir em concreto uma incumbência dirigida pela Constituição ao legislador e que este se abstenha de a satisfazer*.

Sirva de exemplo o acórdão do Tribunal de Recurso de 17 de julho de 2017, proferido no proc. 04/CONST/2017/TR, relatado pelo ora relator, onde se escreveu:

«A Constituição da República Democrática de Timor-Leste não aponta nenhum processo de averiguação da inconstitucionalidade por omissão das medidas legislativas contempladas na constituição.

No caso de Portugal, que inspirou a constituição timorense, a Lei Processual do Tribunal Constitucional, estabelece que o requerimento que incorpora o pedido de apreciação das medidas legislativas necessárias para tomar exequíveis as normas constitucionais especifique a norma constitucional a que falta exequibilidade por omissão das medidas legislativas necessárias.

Também na doutrina portuguesa mais frequentemente referenciada por aquele Tribunal, é praticamente unânime o entendimento de que o objetivo do art.º 283º da Constituição Portuguesa ao consagrar o instituto da fiscalização da inconstitucionalidade por omissão, não consiste em pretender que se proceda a uma apreciação dos resultados globais da aplicação da Constituição, mas apenas a uma



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunaltl.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0018/25. TRDIL

apreciação de uma concreta e específica situação de violação dela, necessariamente demarcada a partir de uma norma suficientemente densificada, a que o legislador ordinário não confere exequibilidade.

O art.º 283 da Constituição Portuguesa supra citado é semelhante ao art.º 151 da República Democrática de Timor-Leste.

Prevê o art.º 151 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste que "O Presidente da República, o Procurador-Geral da República e o Provedor de Direitos Humanos e da Justiça podem requerer junto do Supremo Tribunal de Justiça a verificação de inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias para concretizar as normas constitucionais".

(...)

Segundo Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos na anotação do art.º 151 da CRDTL "O processo de fiscalização aqui previsto só abrange as situações em que esteja em causa uma violação do dever constitucional de legislar por não terem sido adotadas as medidas legislativas "necessárias para concretizar as normas constitucionais". Não basta invocar o incumprimento, pelo legislador, do seu dever geral de legislar, decorrente, desde logo, da realização dos objetivos fundamentais do Estado (art.º 6). Além disso, é indispensável que a falta de medidas legislativas contrarie uma incumbência constitucional específica". In a Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos, Direitos Humanos, Centro de Investigação Interdisciplinar, Escola de Direito da Universidade de Minho, Braga, 2011, pp. 475.

Segundo o ensinamento do Carlos Blanco de Moraes (a propósito da Constituição Portuguesa, mas com inteira pertinência no tocante à realidade jurídico-constitucional de Timor-Leste), "Em sentido lato, pode definir-se omissão constitucional como a abstenção de um órgão do Estado Coletividade em cumprir com deveres ou obrigações ativas que lhe sejam imperativamente determinadas pela Constituição.

Ao não assumir um comportamento positivo traduzido na emissão de um ato jurídico ao qual se encontre constitucionalmente vinculado, o órgão viola um dever de atuação que o faz incorrer em inconstitucionalidade material por omissão." In. Justiça Constitucional", tomo II, 2a ed., Coimbra Editora, 2011, p. 497.

Não obstante, o mesmo autor sublinha certeiraamente que "apenas as omissões de tipo legislativo podem ser objeto de fiscalização através do sistema de controlo de constitucionalidade", acrescentando que tal fiscalização incide "fundamentalmente sobre as omissões de atos legislativos que não complementam tempestivamente normas constitucionais não exequíveis por si próprias", ou seja, sobre



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunaldil.tl

Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

a inércia do poder legislativo, englobando-se aqui quer o Parlamento Nacional, quer o Governo, na medida das respetivas competências em matéria legislativa, em adotar os atos legislativos necessários à implementação de normas constitucionais que não tenham mera natureza programática, mas necessitem de concretização.

Por outro lado, Gomes Canotilho assinala que "o conceito jurídico-constitucional de omissão não se identifica com o conceito naturalístico", pelo que "não se trata apenas de um simples negativo "não fazer" do legislador; trata-se de este não fazer aquilo a que de forma concreta e explícita estava constitucionalmente obrigado". Ou seja, "omissão legislativa, jurídico-constitucionalmente relevante, existe quando o legislador não cumpre ou cumpre incompletamente o dever constitucional de emanar normas destinadas a atuar as imposições constitucionais permanentes e concretas". In, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador*, Coimbra Editora, 1982, 332 e seguintes. e 481 e seguintes.

Ainda no mesmo sentido, Jorge Miranda se escuda, quanto a este preciso ponto, na jurisprudência do Tribunal Constitucional Portugal, fixada no Acórdão nº 276/89 já referido, acrescentando que a "inconstitucionalidade por omissão - tal como a inconstitucionalidade por ação - não se afere em face do sistema constitucional em bloco. É aferida em face de uma norma cuja não exequibilidade frustra o cumprimento da Constituição. A violação especifica-se olhando a uma norma violada, e não ao conjunto de disposições e princípios. Se assim não fosse, o juízo de inconstitucionalidade seria indefinido, fluido e dominado por considerações extra jurídicas e o órgão de garantia poderia ficar remetido ao arbítrio ou à paralisia". In, *Manual de Direito Constitucional*, Tomo VI, Coimbra Editora, 2001, 284 e seguintes. Também Vieira de Andrade refere, a propósito da inconstitucionalidade por omissão: "(...) Dos diversos requisitos de verificação deste tipo de inconstitucionalidade, interessa-nos acentuar agora que tem de tratar-se do incumprimento de uma certa e determinada norma e não do conjunto de determinações e de princípios constitucionais. Adaptando uma formulação mais elaborada, dominante na jurisprudência e doutrina alemãs, há omissão legislativa sempre que o legislador não cumpre, ou cumpre insuficientemente, o dever constitucional de concretizar imposições constitucionais concretas. Julgamos que só há inconstitucionalidade por omissão e, portanto, censura jurídico-constitucional ao legislador na medida exata em que o dever de legislar seja materialmente determinado ou determinável. A possibilidade de verificação da inconstitucionalidade depende, pois, do grau de densidade da norma impositiva e, consequentemente, do grau de vinculação do legislador em face da Constituição (...)".



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

Como concluiu o Acórdão n.º 474/2002, sufragando o que se acaba de dizer decorre, em suma, que "a disposição constitucional em que se funda a invocação da inconstitucionalidade por omissão tem que ser suficientemente precisa e concreta para que o Tribunal possa determinar, com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade, sem ter de se pronunciar sobre opções políticas eventualmente diversas. Assim, quando as possibilidades deixadas pela Constituição ao legislador ordinário são praticamente ilimitadas, o Tribunal não pode determinar, por critérios estritamente jurídicos, o incumprimento do dever de legislar. E, conseqüentemente, como a verificação jurisdicional da inconstitucionalidade por omissão não pode assentar num juízo político, ela toma-se inviável.

Resumir-se-á, pois, este ponto dizendo que a verificação da inconstitucionalidade por omissão supõe a existência de uma concreta e específica situação de violação da Constituição, demarcada a partir de uma norma suficientemente densificada, a que o legislador ordinário não conferiu atempadamente exequibilidade". In, Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976, Coimbra, 1983, pp 380 e seguintes.»

Estas considerações de ordem geral são integralmente transponíveis para o caso dos autos e, com significativo relevo, evidenciam que a disposição constitucional em que se funda a invocação da inconstitucionalidade por omissão tem de conter um ordem de legislador suficientemente precisa e concreta - *uma incumbência constitucional específica* - para que o Tribunal possa determinar, com segurança, quais as medidas jurídicas necessárias para lhe conferir exequibilidade, sem ter de se pronunciar sobre opções políticas eventualmente diversas.

É o que cumpre agora verificar.

*

2. A concreta e específica imposição legiferante fundamento do recurso vem retirada do número 1 do art.º 54º da Constituição, segundo o qual:

"Todo o indivíduo tem direito à propriedade privada podendo transmiti-la em vida e por morte, nos termos da lei."

Ante esta norma, considera o Recorrente que se verifica *a omissão de medidas legislativas necessárias para concretizar o direito fundamental à propriedade privada (comunitária) de terras (...) referente às terras comunitárias, à demarcação de bens imóveis comunitários, ao regime das zonas de proteção comunitária e aos bens imóveis comunitários no contexto das comunidades locais."*

Vejamos.



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3231148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunalia.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

A inserção sistemática do preceito, fora do elenco dos direitos, liberdades e garantias pessoais (regulada no Título II da Parte II da Constituição) e dentro do título respeitante aos direitos e deveres económicos, sociais e culturais (Título III da Parte II) não é neutra e acentua a incidência de valores tarefas e objetivos programáticos do Estado de direito democrático, com destaque para os da garantia do desenvolvimento da economia e promoção e edificação de uma sociedade com base na justiça social, com a criação do bem-estar material e espiritual dos cidadãos [art.º 6º alíneas d) e e) da Constituição].

A norma reconhece aos particulares, pessoas singulares ou coletivas, o direito de ter bens em propriedade e, em geral, o direito de se tornar, por atos *inter vivos* ou *mortis causa*, titulares de quaisquer direitos de valor pecuniário – direitos reais, direitos de crédito, direitos de autor, direitos sociais ou outros, o que significa que os direitos patrimoniais não ficam reservados ao Estado ou à comunidade, podem ser também dos cidadãos [cf. Jorge Miranda, *Manual de Direito Constitucional*, tomo IV, 3ª Ed, Coimbra Editora, 2000, págs. 526 e 527].

O objeto do direito de propriedade não se limita ao universo das *coisas*. Como afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira, a propósito de norma similar da Constituição da República Portuguesa, “*parece seguro que ele (o direito de propriedade) não coincide com o conceito civilístico tradicional, abrangendo não apenas a propriedade de coisas (mobiliárias e imobiliárias), mas também a propriedade científica, literária ou artística (...) e outros direitos de valor patrimonial (direitos de autor, direitos de crédito, partes sociais, etc.)*” [CRP anotada, vol. 1º, 4ª Edição, Coimbra Editora, 2007, pág. 800].

A previsão da norma não se circunscreve, assim, à propriedade privada da terra, e, decisivamente, não encerra, na sua literalidade ou teleologia, uma qualquer imposição de legislar sobre a propriedade da terra ou sobre “*a propriedade privada (comunitária) de terras (...) referente às terras comunitárias, à demarcação de bens imóveis comunitários, ao regime das zonas de proteção comunitária e aos bens imóveis comunitários no contexto das comunidades locais.*”

O dever de legislar em matéria de propriedade de terras decorre do art.º 141º da Constituição ao estabelecer:

“São regulados por lei a propriedade, o uso e a posse útil das terras, como um dos fatores de produção económica.”

Ora, esta incumbência mostra-se assegurada pelo legislador, designadamente, pela publicação da Lei nº 13/2017, de 5 de junho que aprovou o *Regime especial para a definição da titularidade dos bens imóveis*, com o declarado objetivo de *promover a distribuição da terra, garantir formas de acesso à terra, reconhecer a propriedade comunitária e criar a figura das zonas de proteção comunitária* [cfr. preâmbulo



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunalaclj.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

da referida Lei] e, decisivamente, a falta de concretização no direito ordinário da previsão da norma em referência não constitui objeto do recurso.

Assim, não decorrendo do art.º 54, n.º 1, da Constituição uma específica incumbência dirigida ao legislador para legislar sobre *"a propriedade privada (comunitária) de terras (...) referente às terras comunitárias, à demarcação de bens imóveis comunitários, ao regime das zonas de proteção comunitária e aos bens imóveis comunitários no contexto das comunidades locais"*, a inconstitucionalidade por omissão configurada pelo Requerente não se verifica.

*

3. Uma parte significativa do esforço argumentativo do Requerente destina-se a demonstrar a ausência de uma *"regulação específica em relação ao direito às terras comunitárias no contexto dos povos indígenas."*

A Constituição não reconhece a existência de "povos indígenas" no território de Timor-Leste; os cidadãos *originários* de Timor-Leste são os nascidos em território nacional *i)* filhos de pai ou mãe nascidos em Timor-Leste, *ii)* filhos de pais incógnitos, apátridas ou de nacionalidade desconhecida, *iii)* filhos de pai ou mãe estrangeiros que, sendo maiores de dezassete anos declarem, por si, querer ser timorenses e os nascidos em território estrangeiro filhos de pai ou mãe timorense – art.º 3º da Constituição.

Não reconhecendo a Constituição a existência de "povos indígenas" na composição do povo do Estado do território de Timor-Leste, a ausência de normas específicas a *regular o direito às terras comunitárias no contexto dos povos indígenas* não constitui uma omissão legislativa e, pelo contrário, comporta uma adequação do ordenamento jurídico timorense ao substrato social, económico e cultural que visa regular.

*

4. Outra parte da argumentação do recurso reporta omissões de regulamentação decorrentes da Lei nº 13/2017, de 5 de junho.

O regime especial para definição da titularidade dos bens imóveis, aprovado por esta Lei, dedica o Capítulo IV (art.ºs 23º a 28º) a *zonas de proteção comunitária de bens imóveis comunitários*, dispondo sobre o que deve entender-se por "zonas de proteção comunitária" (art.º 23º), prevendo os deveres que incumbem ao Estado na defesa das zonas de proteção comunitária e seu uso (art.ºs 24º e 25º) e os direitos dos titulares, pessoas singulares e coletivas, de bens imóveis situados em zonas de proteção comunitária (art.º 26º), introduzindo regras sobre a definição dos bens imóveis comunitários e seu

Página 13 de 15



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 - WEBSITE: www.tribunais.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 0013/25. TRDIL

regime de transmissão (n.ºs 1, 2 e 4 do art.º 27º) e antecipando que a *demarcação* dos bens imóveis comunitários e o *regime das zonas de proteção comunitária* serão regulados por regras próprias (art.º 27º, n.º3 e 28º).

À luz desta Lei, a *demarcação* dos bens imóveis comunitários e o *regime das zonas de proteção comunitária* constituem matérias carecidas de regulamentação, como se afirma no recurso.

Apesar disto, o dever de legislar que a referida regulamentação supõe decorre da própria previsão da lei, não é imposta pela Constituição, o que significa que a omissão de regulamentação das referidas matérias resulta de um *dever* que o legislador ordinário estabeleceu para si próprio e não de uma incumbência dirigida pela Constituição ao legislador ordinário, como é próprio da inconstitucionalidade suscitada.

*

5. Em conclusão, da norma constante do art.º 54º, n.º 1 da Constituição não se extrai qualquer dever ou incumbência dirigida ao legislador ordinário para regulamentar a propriedade comunitária, nomeadamente, na dimensão da demarcação de imóveis ou do regime das zonas de proteção comunitária e, por ser assim, a inconstitucionalidade configurada pelo Senhor Provedor de Direitos Humanos e Justiça, não se verifica.

III. Dispositivo

Nestes termos, e com os fundamentos expostos, deliberam os Juízes deste Plenário do Tribunal de Recurso, em não julgar verificada a invocada inconstitucionalidade por omissão.

Notifique o Senhor Provedor de Direitos Humanos e Justiça, a Senhora Presidente do Parlamento Nacional, o Senhor Primeiro-Ministro e o Senhor Procurador-Geral da República.

Díli, 31 de julho de 2025

Os Juízes do Tribunal de Recurso


Deolindo dos Santos


Jacinta Correia da Costa


Duarte Tilman Soares



TRIBUNAL DE RECURSO

RUA DE CAICOLI, DÍLI, TIMOR-LESTE - TELEFONE: +670-3331148 - +670333 1149 -- WEBSITE: www.tribunalis.tl
Proc. N.º 03/CONST/25/TR - NUC: 003/25. TRDIL

Sumario

- I. A omissão legislativa, jurídico-constitucional relevante, existe quando o legislador não cumpre ou cumpre incompletamente o dever constitucional de emanar normas destinadas a atuar as imposições constitucionais permanentes e concretas.
- II. A violação especifica-se em função da concreta norma violada e não por referencia ao conjunto de disposições e princípios constitucionais.