



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ

Estrada de Caicoli, Díli, Timor-Leste,

Telefone: +670 73173198; +670 78081264; 3331071, 3331184

E-mail: vguterres@pdhj.tl; savioa1727@gmail.com

Díli, 23 de janeiro de 2025

Sua Excelência o Presidente do Tribunal de Recurso
Dr. Deolindo dos Santos
Caicoli, Díli

Pedido de Verificação da Inconstitucionalidade por Omissão referente ao Exercício do Direito à Proteção de Dados Pessoais Consagrado no artigo 38.º da Constituição

O Provedor de Direitos Humanos e Justiça vem, ao abrigo do disposto do artigo 151.º e no n.º 2 do artigo 164.º, da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), bem como da alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio (os Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça), com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho, requerer ao Tribunal de Recurso, a verificação da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias para tornar exequível o artigo 38.º da CRDTL referente à proteção de dados pessoais, com base nos seguintes fundamentos:

A. Competência do Tribunal de Recurso

1. No domínio das questões jurídico-constitucionais, compete ao Supremo Tribunal de Justiça verificar inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas para tornar exequíveis as normas constitucionais [artigo 126.º, n.º 1, alínea c) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)].
2. A competência mencionada no número anterior encontra-se prevista também no artigo 42.º, n.º 1, alínea d) da Lei n.º 25/2021, de 2 de dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 12/2022, de 21 de dezembro (Lei da Organização Judiciária).

3. Conforme a estipulação do n.º 2 do artigo 164.º da CRDTL, até à instalação e início de funções do Supremo Tribunal de Justiça, os poderes atribuídos pela CRDTL a este Tribunal são exercidos pela Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente em Timor-Leste.
4. Atualmente o Tribunal de Recurso é a Instância Judicial Máxima da organização judiciária existente no nosso país. Assim, o Tribunal de Recurso é a instância competente para apreciar e declarar inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado, incluindo verificação da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas, no domínio das questões jurídico-constitucionais.

B. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

5. Nos termos do artigo 151.º da CRDTL, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça pode solicitar verificação da inconstitucionalidade por omissão.
6. A legislação infraconstitucional reafirma o preceito constitucional indicado no número anterior. A alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio (Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça), alterada pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho, dispõe que compete ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça requerer junto do Supremo Tribunal de Justiça, a declaração de inconstitucionalidade de leis (artigo 150.º da CRDTL) e verificação da inconstitucionalidade por omissão (artigo 151.º da CRDTL).
7. Conforme o artigo 151.º da CRDTL, é claro que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça possui legitimidade processual ativa para requerer verificação da inconstitucionalidade por omissão de determinadas medidas legislativas necessárias para concretizar as normas constitucionais.

C. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

8. A falta de regulação sobre proteção de dados pessoais é uma omissão legislativa feita pelo órgão legislativo (i.e. o Parlamento Nacional), pondo em causa o artigo 38.º da CRDTL.
9. A falta de lei implementadora para o gozo de direito previsto no artigo 38.º da CRDTL implica também menos gozo do direito à privacidade, podendo estar em causa a defesa da imagem e a reserva da vida privada de pessoas. A defesa de imagem e a reserva da vida privada encontram-se previstas no artigo 36.º da CRDTL. Tratamento descontrolado ou tratamento inadequado dos dados pessoais pode prejudicar a imagem e a vida privada de pessoas.
10. A falta de lei implementadora de proteção de dados pessoais pode pôr em causa também o n.º 4 do artigo 34.º da CRDTL, nomeadamente, na intromissão abusiva na vida privada. Quando o acesso aos dados pessoais não for controlado de forma adequada, pode aparecer intromissão abusiva na vida privada de pessoas, considerando que alguns dados pessoais se consideram de natureza sensitiva.

11. A palavra “omissão” aparece nos artigos 85.º, alínea e), 126.º, n.º 1, alínea c) e 151.º, todos da CRDTL, mas o próprio texto constitucional não diz nada sobre a definição da palavra “omissão”. “Escreveram a tal respeito J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit., n.º II das anotações ao artigo 283.º [da Constituição da República Portuguesa], que há o «dever jurídico imposto pela Constituição, cujo não cumprimento implica omissão juridicamente constitucional», «quando a Constituição: (a) estabelece uma ordem concreta de legislar; (b) define uma imposição permanente e concreta dirigida ao legislador (exemplos: criação do Serviço Nacional de Saúde, criação do ensino básico, obrigatório e gratuito); (c) consagra normas que, não se configurando expressamente como ordens de legislar ou imposições constitucionais permanentes e concretas, pressupõem, porém, para obterem operatividade prática, a mediação legislativa (exemplos: lei sobre o exercício do direito de oposição, lei sobre os crimes de responsabilidade política, etc.)»”.¹
12. A doutrina jurídica citada no número anterior vale também em Timor-Leste devido ao facto de haver normas constitucionais muito semelhantes e o próprio sistema jurídico tem também muitas semelhanças.
13. A título de comparação, indicamos abaixo a redação do artigo 35.º do texto constitucional que vigorava em Portugal, sob a epígrafe “Utilização da informática” e enquadrado no capítulo referente aos direitos, liberdades e garantias pessoais:
1. Todos os cidadãos têm o direito de tomar conhecimento do que constar de registos informáticos a seu respeito e do fim a que se destinam as informações, podendo exigir a rectificação dos dados e a sua actualização.
 2. São proibidos o acesso de terceiros a ficheiros com dados pessoais e a respectiva interconexão, bem como os fluxos de dados transfronteiras, salvo em casos excepcionais previstos na lei.
 3. A informática não pode ser utilizada para tratamento de dados referentes a convicções filosóficas ou políticas, filiação partidária ou sindical, fé religiosa ou vida privada, salvo quando se trate do processamento de dados estatísticos não individualmente identificáveis.
 4. A lei define o conceito de dados pessoais para efeitos de registo informático.
 5. É proibida a atribuição de um número nacional único aos cidadãos.
14. Os n.ºs 2 e 4 do artigo 35.º supracitados foram objeto do controlo da sua constitucionalidade em Portugal. Na altura foi solicitado que fosse declarado o incumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis os n.ºs 2 e 4 do artigo 35.º.
15. A norma constitucional objeto do referido controlo da constitucionalidade é quase igual ao preceito indicado no n.º 2 do artigo 38.º da CRDTL atualmente em vigor. Em resposta, o Tribunal Constitucional emitiu um acórdão em 1989 que decorreu de um processo de verificação da inconstitucionalidade por omissão. Este acórdão verificou o incumprimento da Constituição por omissão da medida legislativa prevista no n.º 4 do

¹ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19890182.html?impressao=1> [consultado em 23 de dezembro de 2024].

artigo 35.º, necessária para tornar exequível a garantia constante do n.º 2 do mesmo artigo (Acórdão n.º 182/1989, publicado no *Diário da República*, I Série n.º 51, de 2 de março de 1989).

16. Encontra-se abaixo a citação do artigo 38.º da CRDTL:

Artigo 38.º
(Proteção de dados pessoais)

1. Todos os cidadãos têm o direito de acesso aos dados pessoais informatizados ou constantes de registos mecanográficos e manuais que lhes digam respeito, podendo exigir a sua retificação e atualização, e o direito de conhecer a finalidade a que se destinam.

2. A lei define o conceito de dados pessoais e as condições aplicáveis ao seu tratamento.

3. É expressamente proibido, sem o consentimento do interessado, o tratamento informatizado de dados pessoais relativos à vida privada, as convicções políticas e filosóficas, a fé religiosa, a filiação partidária ou sindical e a origem étnica.

17. “A consagração constitucional do direito à protecção de dados não tem apenas [...] relevância estática, de eficácia negativa. Ela assumiu, também, uma relevância dinâmica enquanto verdadeiro impulso legislativo dirigido ao legislador ordinário. É que a Constituição – no já citado artigo 35.º – incumbe a lei ordinária de regular uma série de matérias importantes para o desenho legal do direito em questão: definição da noção de dados pessoais, condições respeitantes ao seu tratamento automatizado, conexão, transmissão e utilização (n.º 2), fluxos transfronteiras, formas de protecção (n.º 6). E porque o legislador estava tardando em dar seguimento a essa norma constitucional, o Provedor de Justiça solicitou ao Tribunal Constitucional a correspondente declaração de inconstitucionalidade por omissão – declaração que veio a ocorrer através do Acórdão nº 182/89”.²

18. Assim, no campo de Direito comparado, houve jurisprudência que declarou inconstitucionalidade por omissão de medida legislativa ligada ao facto de o órgão legislador competente (neste caso, o órgão legislador competente é a Assembleia da República de Portugal que corresponde ao Parlamento Nacional em Timor-Leste), que não fez o seu dever imposto constitucionalmente de emanar legislação ordinária.

19. Sem dúvida, a norma semelhante no caso de Timor-Leste pode ser também objeto de apreciação e verificação da inconstitucionalidade por haver omissão de dever constitucional de legislar para concretizar a norma constante do n.º 2 do artigo 38.º da CRDTL.

20. “Este preceito [o n.º 1 do artigo 38.º da CRDTL] visa a protecção de dados pessoais dos cidadãos. Ainda que nos dias de hoje o maior perigo, no que se refere ao tratamento e eventual cruzamento de dados, decorra da existência de registos informáticos, esta

² Disponível em *Diária da República* n.º 51/1989, de 2 de março de 1989, apud https://apdsi.pt/wp-content/uploads/prev/2.11_luis%20silveira_070626.pdf [consultado em 23 de dezembro de 2024].

disposição refere expressamente a proteção de dados pessoais constantes de qualquer tipo de registo. Por outro lado, para além do acesso, garante-se ainda ao cidadão a possibilidade de exigir a retificação e atualização dos seus dados, bem como de conhecer a finalidade a que estes se destinam, ou seja, saber qual o interesse que justifica a criação da base de dados em causa. O Comité dos Direitos do Homem, que inclui a proteção de dados no âmbito de proteção do direito à privacidade, defende ainda que os indivíduos devem ser capazes de determinar que entidades públicas ou privadas controlam ou podem controlar os seus dados".³

21. "Nos termos do n.º 2, cabe ao legislador densificar o conceito de dados pessoais, no sentido de determinar se cabem no âmbito de proteção deste direito quaisquer tipos de dados relativos à própria pessoa. Há, para além disso, uma exigência constitucional expressa de regulação das condições aplicáveis ao tratamento de dados, isto é, o legislador deve também definir em que termos é que a recolha e o tratamento de dados podem ou não ser legítimos".⁴
22. "Há ainda uma proibição constitucional expressa de tratamento informatizado de dados pessoais relativos à vida privada, às convicções políticas e filosóficas, à fé religiosa, à filiação partidária ou sindical e à origem étnica. Trata-se nestes casos de dados que revestem uma especial importância para os indivíduos, uma vez que contêm aspetos essenciais da sua personalidade. A proteção de dados pessoais consubstancia-se, assim, numa garantia do princípio da igualdade, da privacidade, da liberdade de consciência e de religião e do direito de opção política e sindical dos cidadãos. Prevê-se, no entanto, que este tratamento possa ter lugar no caso de existir consentimento do interessado".⁵
23. Neste momento não existe na legislação timorense uma definição geral de dados pessoais e não há também uma lei subordinada a esta matéria. É possível identificar no nosso ordenamento jurídico, diversas categorias de dados que são classificados como "dados pessoais". Mencionamos alguns exemplos abaixo.
24. O Regime Jurídico da Identificação Civil aprovado pelo Decreto-Lei n.º 2/2004, de 4 de fevereiro, contém alguns dados identificadores do cidadão para estabelecer a sua identidade civil (artigo 24.º):
 - a) número e ano do assento de nascimento e conservatória onde foi lavrado;
 - b) se casado, nome do cônjuge;
 - c) perda da nacionalidade;
 - d) data do óbito.
25. Os elementos identificadores do bilhete de identidade, a começar pelo próprio número e incluindo a impressão digital, são dados pessoais (artigos 6.º a 16.º). O mesmo raciocínio é aplicado aos dados biográficos, imagem facial, impressões digitais e a

³ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.155.

⁴ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.155.

⁵ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.155.

informação ligada à emissão de passaporte (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 52/2016, de 28 de dezembro).

26. O Regime Jurídico do Recenseamento Geral da População e da Habitação (aprovado pela Lei n.º 1/2015, de 8 de julho), define que os dados estatísticos das pessoas singulares, alvo de segredo estatístico, são dados pessoais nos termos do artigo 38.º da Constituição (artigo 11.º, n.º 1).
27. A Lei do Recenseamento Eleitoral (Lei n.º 6/2016 de 25 de maio, alterada pela Lei n.º 19/2021, de 8 de setembro) estipula que a base de dados de recenseamento eleitoral é composta pelos dados identificativos de eleitores abaixo referidos (artigo 13.º, n.º 1):
- a) número de inscrição no recenseamento eleitoral;
 - b) unidade geográfica de recenseamento;
 - c) nome completo;
 - d) nome do pai e da mãe;
 - e) data de nascimento;
 - f) nacionalidade;
 - g) residência habitual (inclusive se no estrangeiro), assinatura e impressão digital do eleitor.
28. O Código de Registo Predial (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 14/2022, de 6 de abril) indica que os seguintes dados considerados pessoais são recolhidos para tratamento automatizado (artigo 124.º, n.º 1):
- a) nome e número de identificação fiscal;
 - b) estado civil, com menção de maioridade ou menoridade quando solteiros;
 - c) nome do cônjuge e regime de bens;
 - d) residência habitual ou domicílio profissional.
29. *"A ausência de uma lei própria de proteção dos dados pessoais não significa que o legislador timorense não tenha tratado desta matéria em diversas leis, como este texto bem demonstra. Assim, a par da Constituição, a legislação ordinária de Timor-Leste inclui disposições sobre as categorias de dados pessoais, [...]. O que falta agora é uma lei geral que concretize a definição de dados pessoais, incluindo os dados sensíveis, que esclareça as condições de legitimidade de tratamento, que expanda o catálogo de direitos e conforme as regras de exercício, que clarifique as obrigações do responsável pelo tratamento e do subcontratante, que regule as transferências internacionais de dados (em articulação com a adesão à ASEAN), que crie uma autoridade de controlo e que estabeleça o regime de responsabilidade e sanções, incluindo as vias de recurso".⁶*
30. *"Qual a verdadeira importância de uma lei de proteção dos dados pessoais? Bem, antes de mais, fomenta a confiança nas entidades públicas e privadas que detêm os nossos dados e isso facilita o comércio jurídico. Aumenta o controlo sobre os nossos dados pessoais e isso protege a nossa reputação. Facilita a liberdade de expressão e o envolvimento na esfera pública. Cria instrumentos para regular as circunstâncias em*

⁶ Sofia Riço CALADO - A Proteção dos Dados Pessoais em Timor-Leste, e-boletim Lei & Justiça (e-BLJ), Ano 5 (2022), n.º 6, p.201.

que os nossos dados pessoais são tratados e a possibilidade de responsabilizar quem utiliza ou acede a tais dados indevidamente, incluindo casos de violação de dados pessoais. As vantagens são inúmeras e, no mundo atual, ter uma lei de proteção dos dados pessoais em vigor significa também que o respetivo Estado está a par da sua relevância".⁷

31. O artigo 12.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos dispõe o seguinte:

"Ninguém será sujeito à interferências em sua vida privada, em sua família, em seu lar ou em sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques".

32. Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos⁸ dispõe no seu artigo 17.º:

- 1. Ninguém será objeto de intervenções arbitrárias ou ilegais na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem de atentados ilegais à sua honra e à sua reputação.*
- 2. Toda e qualquer pessoa tem direito à proteção da lei contra tais intervenções ou tais atentados.*

33. A proteção de dados pessoais refere-se também a atos de prevenção e combate a interferências em vida privada e ataques à honra e reputação pessoal. A honra e a reputação pessoal podem estar em causa, se dados pessoais forem usados de forma errada.

34. O artigo 9.º da CRDTL estipula que as normas constantes de Convenções, Tratados e Acordos internacionais vigoram na ordem jurídica interna mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respetivos órgãos competentes após publicação no Jornal da República.

35. O artigo 9.º da CRDTL estabelece também que as leis emanadas pelos órgãos do Estado que violam as disposições das Convenções, Tratados e Acordos internacionais em vigor na ordem jurídica interna, são inválidas. Este preceito constitucional assegura a prevalência das normas do Direito internacional sobre a legislação interna do Estado, mas indica, de forma não expressa, que as normas do Direito internacional se encontram abaixo das normas da CRDTL.

36. Os Tratados, as Convenções e os Acordos internacionais têm valor supralegal, mas infraconstitucional. Dito de outro modo, as normas constantes dos instrumentos do Direito internacional (i.e Tratados, Convenções e Acordos internacionais) encontram-se acima das normas legais emanadas internamente, mas abaixo das normas constitucionais na nossa ordem jurídica.

37. Os instrumentos do Direito internacional supramencionados protegem pessoas de atos arbitrários ligados a mau uso de dados pessoais. Assim, é crucial haver regulação adequada sobre dados pessoais.

⁷ Sofia Riço CALADO - A proteção dos dados pessoais em Timor-Leste, e-boletim Lei & Justiça (e-BLJ), Ano 5 (2022), n.º 6, p.202.

⁸ Ratificado pela Resolução do Parlamento Nacional n.º 3/2003, de 22 de julho.

38. Medidas legislativas deviam ter sido tomadas para concretizar o exercício do direito à proteção de dados pessoais consagrado no artigo 38.º da CRDTL, com especial relevância no seu n.º 2. O órgão legislador competente tem cometido omissão por não legislar no sentido de dar cumprimento ao referido preceito da Lei Fundamental.
39. *“A fiscalização da constitucionalidade visa essencialmente o controle na emanção de normas que possam consubstanciar violação da Constituição ou normas jurídico-constitucionais. A fiscalização da constitucionalidade refere-se quase em exclusivo aos atos normativos emanados pelos órgãos de soberania, mas não se limita a um mero controle de inconstitucionalidade por ação. Em matéria de fiscalização da constitucionalidade, o Tribunal não se limita à verificação da constitucionalidade de normas, mas também tem o poder de examinar os casos de inconstitucionalidade por omissão, isto é, de apreciar e verificar o não cumprimento da Constituição por omissão das medidas legislativas necessárias para tornar exequíveis as normas constitucionais”.⁹*
40. Recorde-se que em agosto de 2021 o Parlamento Nacional aprovou a primeira alteração à Lei de Recenseamento Eleitoral. O então Presidente da República pediu fiscalização preventiva do Decreto do Parlamento Nacional que efetuou esta primeira alteração.
41. *“O acórdão do Tribunal de Recusos explica que, segundo o n.º 2 do artigo 17.º do decreto-lei do Parlamento Nacional, o diretor-geral do Secretariado Técnico de Administração Eleitoral (STAE) autoriza as comunicações dos dados constantes, baseando-se nas informações de recenseamento eleitoral, às instituições bancárias, financeiras e de telecomunicações que já tenham licenciamento em território nacional para efeitos de identidade, residência, inscrições na base de dados, bem como o número do cartão eleitoral dos clientes, no âmbito de operações e procedimentos do controlo interno e de identificação de clientes, prevenindo assim branqueamento de capitais e financiamento de terrorismo”.¹⁰*
42. O Tribunal de Recurso declarou inconstitucional o n.º 2 do artigo 17.º do Decreto parlamentar em causa por violar o artigo 38.º da CRDTL que prevê o direito da clarificação sobre a finalidade dos dados, ultrapassando os direitos dos conhecimentos de pessoas.
43. *“Por isso, esta lei violou os princípios da especificação de finalidades e uso das limitações que prevê o artigo 38.º da Constituição, introduzindo as restrições que podem vulnerar de forma injustificada e improporcional, de acordo com os direitos previstos no artigo em causa”.¹¹*

D. Conclusão

⁹ Soraia MARQUES e Marianna CHAVES - Revista IBDFAM - Famílias e Sucessões - O Casamento e a Omissão Legislativa de Registo Civil na Ordem Jurídica Timorense, p.157-158.

¹⁰ <https://pt.tatoli.tl/2021/08/12/presidente-da-republica-veta-primeira-alteracao-a-lei-do-recenseamento-eleitoral/> [consultado em 23 de dezembro de 2024].

¹¹ <https://pt.tatoli.tl/2021/08/12/presidente-da-republica-veta-primeira-alteracao-a-lei-do-recenseamento-eleitoral/> [consultado em 23 de dezembro de 2024].

44. A falta de regulação sobre proteção de dados pessoais é uma omissão legislativa praticada pelo Parlamento Nacional, na qualidade de órgão legislador, pondo em causa o artigo 38.º da CRDTL.
45. A falta de lei implementadora para o gozo de direito previsto no artigo 38.º da CRDTL implica também no facto de haver gozo reduzido do direito à privacidade, podendo estar em causa a defesa da imagem e a reserva da vida privada de pessoas previstas no artigo 36.º da CRDTL. Tratamento descontrolado ou tratamento inadequado dos dados pessoais pode prejudicar a imagem e a vida privada de pessoas.
46. A falta de lei implementadora de proteção de dados pessoais pode pôr em causa também o n.º 4 do artigo 34.º da CRDTL, nomeadamente, na intromissão abusiva na vida privada. Quando o acesso aos dados pessoais não for controlado de forma adequada, pode aparecer intromissão abusiva na vida privada de pessoas, considerando que alguns dados pessoais se consideram de natureza sensível.

E. Pedido

O Provedor de Direitos Humanos e Justiça, ao abrigo do artigo 151.º da CRDTL, pede que o Douto Tribunal de Recurso:

1. Declare inconstitucionalidade por omissão de medida legislativa necessária indicada no n.º 2 do artigo 38.º da CRDTL, para tornar exequível também o n.º 1 do artigo 38.º da CRDTL.
2. Dê conhecimento desta verificação da inconstitucionalidade por omissão ao Parlamento Nacional para tomar medida legislativa necessária.


Virgílio da Silva Guterres 'Lamukani'
Provedor de Direitos Humanos e Justiça