



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ

Estrada de Caicoli, Díli, Timor-Leste,

Telefone: +67078081264, 78373076; 3331071

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 à Falta de Regulação sobre o Direito Fundamental à Propriedade de Terras Comunitárias consagrado no n.º 1 do artigo 54.º da Constituição

A. Competência do Tribunal de Recurso

1. No domínio das questões jurídico-constitucionais, compete ao Supremo Tribunal de Justiça apreciar e declarar inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado [artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL)]. A referida competência encontra-se prevista também no artigo 42.º, n.º 1, alínea c) 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).
2. 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. 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 no domínio das questões jurídico-constitucionais.

B. Objeto de fiscalização da constitucionalidade ou da legalidade

3. O texto constitucional determina que a fiscalização de constitucionalidade incide sobre atos que possuem valor legislativo, englobando atos legislativos (leis e decretos-leis) e atos normativos que incluem regulamentos [artigo 126.º, n.º 1, alínea c) da CRDTL].
4. O objeto do presente processo de fiscalização da constitucionalidade incide sobre o gozo do direito previsto no artigo 54.º da CRDTL. Observa-se também o conjunto de instrumentos do Direito internacional referente ao direito às terras. Assim, a omissão ora levantada pode ser julgada pelo Tribunal de Recurso.
5. 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, mas abaixo da CRDTL.
6. 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. O mesmo preceito constitucional 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 o primado das normas do Direito internacional perante a legislação interna do Estado, mas indica, de forma não expressa, que as normas do Direito internacional se encontram abaixo da CRDTL.
7. A CRDTL faz distinção entre normas do Direito internacional geral ou comum e as normas constantes de Convenções, Tratados e Acordos internacionais. As normas do Direito internacional geral ou comum aplicam-se automaticamente na ordem jurídica timorense e as normas provenientes de Convenção, Tratado ou Acordo internacional têm de ser confirmadas mediante aprovação, ratificação ou adesão pelos respetivos órgãos competentes e têm que ser publicadas no Jornal da República para ter validade.
8. Em relação à hierarquia entre as normas do Direito internacional e a CRDTL, literalmente não há disposição constitucional que demonstra qual tem prevalência, como indica o n.º 3 do artigo 9.º da CRDTL¹ no relacionamento entre as leis internas do Estado e as normas do Direito internacional.
9. Não há dúvida sobre a hierarquia entre as leis infraconstitucionais e as normas de Convenções, Tratados e Acordos internacionais. As normas de Convenções, Tratados e Acordos internacionais têm grau supralegal.

¹ N.º 3 do artigo 9.º da CRDTL: *São inválidas todas as normas das leis contrárias as disposições das convenções, tratados e acordos internacionais recebidos na ordem jurídica interna timorense.*

10. Na ausência da definição literal sobre o posicionamento das disposições das Convenções, dos Tratados e dos Acordos internacionais em relação às normas constitucionais, mediante conjugação de uma série de artigos da CRDTL, pode-se afirmar que a CRDTL tem prevalência em caso de haver discrepância nos seus conteúdos. O artigo 2.º, n.º 2 e n.º 3, artigo 62.º, artigo 119.º, artigo 120.º, artigo 121.º, n.º 2, artigo 152.º, n.ºs 1 e 2, bem como artigo 153.º, todos da CRDTL, apontam para a supremacia da Constituição perante as normas de Convenções, Tratados e Acordos internacionais.
11. A fiscalização judicial de tratado, convenção ou acordo internacional em forma simplificada é uma prática que se encontra inexistente em Timor-Leste neste momento. Como referência de estudo, vale a pena apresentar aqui a jurisprudência portuguesa sobre possibilidade de fiscalização destes instrumentos do Direito internacional pelo poder judicial. Através do Acórdão n.º 32/88, de 27 de janeiro², *"o Tribunal [Constitucional] considerou - e bem - que as resoluções e os decretos de aprovação de convenções internacionais não são actos normativos para efeito de apreciação da constitucionalidade. Só os tratados e acordos o são, mas apenas podem ser apreciados depois de concluído o respectivo processo de vinculação do Estado (com publicitação do instrumento de ratificação, se forem tratados solenes) - o que não se verificava no caso, pelo que o Tribunal não conheceu do pedido"*.³

C. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

12. O artigo 151.º da CRDTL estabelece que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça pode requerer junto do Supremo Tribunal de Justiça, a verificação da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias para concretizar as normas constitucionais.
13. 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, incluindo verificação da inconstitucionalidade por omissão, nos termos dos artigos 150.º e 151.º da CRDTL.
14. Nos termos do artigo 151.º da CRDTL, é claro que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça possui legitimidade processual ativa para pedir verificação da inconstitucionalidade por omissão de medida legislativa necessária à concretização de determinado direito fundamental previsto na CRDTL.

² *Diário da República*, 2.ª série, n.º 86, de 13 de abril de 1988, apud Jorge MIRANDA - *O Tribunal Constitucional em 1999*, p.391, policopiado.

³ Jorge MIRANDA - *O Tribunal Constitucional em 1999*, p.391, policopiado.

D. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

15. O artigo 54.º da CRDTL que se cita abaixo prevê o direito de todas as pessoas à propriedade privada da terra:

*Artigo 54.º
(Direito à propriedade privada)*

1. *Todo o indivíduo tem direito à propriedade privada, podendo transmiti-la em vida e por morte, nos termos da lei.*
 2. *A propriedade privada não deve ser usada em prejuízo da sua função social.*
 3. *A requisição e a expropriação por utilidade pública só têm lugar mediante justa indemnização, nos termos da lei.*
 4. *Só os cidadãos nacionais têm direito à propriedade privada da terra.*
16. *“A inserção sistemática deste direito à propriedade privada, no Título III, relativamente aos Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais, e não no Título II (Direitos, Liberdades e Garantias Pessoais) não deixa de ser uma significativa opção constituinte. Nada obsta, no entanto, que, ao abrigo do art. 23.º, se possa ponderar a construção de direitos, liberdades e garantias pessoais de natureza análoga, dentro, ou mesmo fora do próprio texto constitucional. Esta inserção sistemática confirma, por outro lado, que este artigo não protege, exclusivamente, um direito fundamental dos cidadãos, mas garante também a “função social” da propriedade. Esta haverá de ser procurada no programa constitucional para o desenvolvimento socioeconómico timorense, em especial no disposto na Parte IV, quanto à Organização Económica e Financeira. São aqui relevantes, em particular, as disposições relativas à organização económica (art. 138.º), aos recursos naturais (art. 139.º), investimentos (art. 140.º) e terras (art. 141.º)”.*⁴
17. *“O direito fundamental à propriedade privada tem uma dimensão subjetiva, pela qual se garante aos cidadãos o direito a ser proprietário e a transmitir a sua propriedade, e uma dimensão objetiva, pela qual, negativamente, se proíbe ao Estado qualquer intromissão arbitrária no direito à propriedade dos seus cidadãos, e, positivamente, se o obriga a defender o direito de propriedade dos seus cidadãos, em especial, pela intervenção legislativa”.*⁵
18. O pleno exercício deste direito depende da resolução de indefinição quanto à titularidade dos bens imóveis situados em território nacional. A partir de outubro de 2008, a Direção Nacional de Terras, Propriedades e Serviços Cadastrais do Ministério da Justiça, deu início ao trabalho de recolha de informações sobre a titularidade

⁴ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.203.

⁵ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.203.

de terras, com o objetivo de compor o Registo Nacional de Propriedades e esclarecer a situação fáctica e jurídica de terras no nosso país.

19. O referido trabalho da recolha de dados, denominado processo de levantamento cadastral, permitia a todos os cidadãos reivindicar os seus direitos de propriedade sobre bens imóveis por meio da submissão de “declarações de titularidade”.
20. Em 2011 entrou em vigor o Decreto-Lei n.º 27/2011, de 6 de julho (Regularização da Titularidade de Bens Imóveis em Casos Não Disputados). Este diploma legislativo estabelece o regime para o reconhecimento do direito de propriedade sobre bens imóveis não disputados, para efeitos de registo. Este regime tem por fim:
 - a. Reconhecer, para efeitos de registo, o direito de propriedade de bens imóveis sobre os quais não exista disputa a pessoas nacionais individuais;
 - b. Registar os bens imóveis do domínio privado do Estado reconhecidos por lei;
 - c. Identificar definitivamente os declarantes nos casos de bens imóveis em disputa.
21. Em 2017 entrou em vigor a Lei n.º 13/2017, de 5 de junho (Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis). O Parlamento Nacional, no seu ato de aprovação, manifestou motivos da sua iniciativa legislativa e explicou, com detalhes, passos em relação ao processo de definição da titularidade dos bens imóveis em Timor-Leste. Encontram-se abaixo os motivos e os objetivos da referida iniciativa legislativa do Parlamento.
22. A referida lei visa clarificar a situação jurídica da propriedade da terra, efetivando as diferentes dimensões do direito à propriedade privada previsto no n.º 1 do artigo 54.º da CRDTL.
23. Tendo por base a situação histórica e jurídica de Timor-Leste, foram estabelecidos como objetivos principais da referida lei, a clarificação da situação jurídica da propriedade e a promoção da distribuição e acesso à terra. A clarificação dos direitos de propriedade é feita através do reconhecimento de direitos de propriedade anteriores.
24. A promoção da distribuição de terra é feita através do reconhecimento do direito de propriedade a possuidores desta ou aos titulares de outros direitos anteriores que não o direito de propriedade, de acordo com os critérios estabelecidos na lei.
25. Evita-se a propriedade e a administração centralizada da terra, dando ampla oportunidade aos privados de terem direitos sobre a terra juridicamente reconhecidos e de serem independentes na administração dos seus imóveis.
26. O acesso à terra é garantido de duas formas: por um lado, através da criação do Cadastro Nacional de Propriedades, permitindo-se o surgimento de um mercado de bens imóveis seguro e transparente e, por outro lado, através da clarificação dos bens pertencentes ao domínio do Estado, possibilitando ao Estado realizar uma melhor gestão do seu património, que pode passar pela distribuição àqueles que, de outra forma, não tiveram acesso à terra.

27. A lei reconhece ainda a propriedade comunitária e cria a figura das zonas de proteção comunitária. Embora alguns aspetos destas figuras necessitem de densificação em legislação posterior, assegura-se, desde já, o direito das comunidades, enquanto tal, reclamarem os seus bens imóveis e verem a sua propriedade comunitária reconhecida, estabelecendo-se ainda princípios que balizam a regulamentação das zonas de proteção comunitária.
28. As zonas de proteção comunitária são áreas protegidas pelo Estado com a finalidade de salvaguardar os interesses comuns de uma comunidade local através da proteção especial conferida a áreas habitacionais, áreas agrícolas, quer quando cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, locais de culto sagrado ou ligados à tradição local, pastagens, fontes de água ou áreas onde haja recursos naturais cujo uso seja compartilhado e necessário à sua subsistência (artigo 23.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de junho, sobre o Regime Especial para a Definição da Titularidade dos Bens Imóveis).
29. O artigo 24.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de junho, consagra a proteção por parte do Estado em relação às zonas de proteção comunitária. Nas zonas de proteção comunitária, cabe ao Estado:
- a) Garantir que as práticas costumeiras respeitem a Constituição, sejam participativas, não discriminatórias e assegurem a igualdade de género;
 - b) Promover a sustentabilidade ambiental e sociocultural no uso dos recursos naturais e dos meios de vida da comunidade local;
 - c) Proteger os bens imóveis comunitários da especulação imobiliária.
30. O artigo 27.º da Lei n.º 13/2017, de 5 de junho, afirma que:
1. *Consideram-se propriedade da comunidade local os bens imóveis reconhecidos pela comunidade como sendo de seu uso comum e partilhado, por um grupo de indivíduos ou famílias, organizados de acordo com os usos e costumes locais.*
 2. *Os bens imóveis comunitários são inalienáveis e impenhoráveis.*
 3. *A demarcação de bens imóveis comunitários segue as regras estabelecidas na presente lei e o que vier a ser determinado em diploma próprio.*
 4. *A propriedade dos bens imóveis comunitários é considerada como um direito informal de propriedade, para efeitos de disputa.*
31. 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.
32. O regime das zonas de proteção comunitária e dos bens imóveis comunitários é regulado por lei (artigo 28.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 referido aqui.

33. O artigo 17.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (adotada e proclamada pela Assembleia Geral na sua Resolução 217A (III) de 10 de dezembro de 1948 diz o seguinte:

1. Toda a pessoa, individual ou coletivamente, tem direito à propriedade.

2. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade.

34. O artigo 2.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirma o seguinte:

Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente Declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna⁶, de nascimento ou de qualquer outra situação.

Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autónomo ou sujeito a alguma limitação de soberania.

35. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (ratificado pelo Parlamento Nacional através da Resolução n.º 8/2003, de 17 de setembro), afirma no seu artigo 2.º o seguinte:

1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos económico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas.

2. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna⁷, nascimento, qualquer outra situação.

3. Os países em vias de desenvolvimento, tendo em devida conta os direitos do homem e a respectiva economia nacional, podem determinar em que medida garantirão os direitos económicos no presente Pacto a não nacionais.

36. O artigo 23.º da CRDTL explica como a interpretação dos direitos fundamentais deve ser feita. Os direitos fundamentais consagrados na CRDTL não excluem

⁶ Foi adotada a palavra "fortuna" para traduzir a palavra inglesa "property". Em português, pode-se adotar também a palavra "propriedade" como sinónimo da palavra "fortuna" neste contexto.

⁷ Foi adotada a palavra "fortuna" para traduzir a palavra inglesa "property". Em português, pode-se adotar também a palavra "propriedade" como sinónimo da palavra "fortuna" neste contexto.

quaisquer outros constantes da lei e devem ser interpretados em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

37. A Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas em 2007. Esta Declaração visa estabelecer parâmetros mínimos para outros instrumentos internacionais e leis nacionais.
38. Na Declaração há alguns princípios orientadores gerais, como a igualdade de direitos e a proibição de discriminação. Questão sobre terras encontra-se também mencionada na referida Declaração, assegurando o direito dos povos indígenas a diversas matérias, incluindo o direito à terras.
39. Encontram-se abaixo alguns preceitos da Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Povos Indígenas ligados à terra:

Artigo 8.º

2. Os Estados estabelecerão mecanismos efetivos para a prevenção e o ressarcimento de:

b) Todo o ato que tenha por objeto ou consequência alienar-lhes suas terras ou recursos.

Artigo 10.º

Os povos indígenas não serão retirados pela força de suas terras ou territórios. Não se procederá a nenhuma remoção sem o consentimento livre, prévio e informado, dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que possível, à opção do regresso.

Artigo 25.º

Os povos indígenas têm direito em manter e fortalecer sua própria relação espiritual com as terras, territórios, águas, mares costeiros e outros recursos que tradicionalmente têm possuído ou ocupado e utilizado de outra forma, e a assumir a responsabilidade que a esse propósito lhes incumbem respeito, às gerações vindouras.

Artigo 26.º

1. Os povos indígenas têm direito as terras, territórios e recursos que tradicionalmente tem possuído ocupado ou de outra forma ocupado ou adquirido.

2. Os povos indígenas têm direitos a possuir, utilizar, desenvolver e controlar as terras, territórios e recursos que possuem em razão da propriedade tradicional, ou outra forma de tradicional de ocupação ou utilização, assim como aqueles que tenham adquirido de outra forma.

3. Os Estados assegurarão o reconhecimento e proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. O referido reconhecimento respeitará

devidamente os costumes, as tradições e os sistemas de usufruto da terra dos povos indígenas.

Artigo 27.º

Os Estados estabelecerão e aplicarão, conjuntamente com os povos indígenas interessados, um processo eqüitativo, independente, imparcial, aberto e transparente, em que nele se reconheçam devidamente as leis, tradições, costumes e sistemas de usufruto da terra dos povos indígenas, para reconhecer e adjudicar os direitos dos povos indígenas em relação às suas terras, territórios e recursos, compreendidos aqueles que tradicionalmente tenham possuído ocupado, ou utilizado de outra forma. Os povos indígenas terão direito de participar neste processo.

40. Os instrumentos do Direitos internacional suprarreferidos têm disposições relacionadas com matéria de terras, incluindo o direito de propriedade de terras pertencente aos povos indígenas.
41. 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.
42. 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.
43. 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.
44. 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.
45. 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).
46. Assim, não há dúvida que o presente pedido merece ser apreciado pelo Douto Tribunal de Recurso no âmbito da verificação da inconstitucionalidade por omissão, ao abrigo do artigo 151.º da CRDTL.

E. Conclusão

A falta de regulação em relação ao direito às terras comunitárias no contexto das comunidades locais e a falta de diploma legislativo que regula 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.

F. Pedido

Com base na fundamentação mencionada anteriormente, nos termos do artigo 151.º da CRDTL, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça pede que:

1. Seja feita a verificação da inconstitucionalidade por omissão de medidas legislativas necessárias para concretizar o direito fundamental à propriedade privada (comunitária) de terras, consagrado no n.º 1 do artigo 54.º 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 das comunidades locais.
2. Dê conhecimento desta verificação da inconstitucionalidade por omissão ao Parlamento Nacional para tomar medidas legislativas necessárias.


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

