



PROVEDOR DE DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA

Escritório: Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, PDHJ

Estrada de Caicoli, Díli, Timor-Leste,

Telefone: +670 77304258, 78373076; 3331071, 3331184

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

Díli, 6 de dezembro de 2024

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

Fiscalização abstrata (sucessiva) do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, sobre Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado

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 da 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 a) da CRDTL].
4. A norma objeto do presente processo de fiscalização da constitucionalidade consta do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, sobre Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado. Assim, a norma ora levantada pode ser fiscalizada pelo Tribunal de Recurso.

C. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

5. A alínea f) do artigo 150.º da CRDTL estabelece que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça pode solicitar fiscalização abstrata (sucessiva) da constitucionalidade.
6. 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.
7. Nos termos da alínea f) do artigo 150.º da CRDTL, é claro que o Provedor de Direitos Humanos e Justiça possui legitimidade processual ativa para fazer fiscalização abstrata (sucessiva) da constitucionalidade de normas em vigor. Assim, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, sobre Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado, pode ser submetido pelo Provedor ao Tribunal de Recurso para que seja feita a apreciação da sua constitucionalidade.

D. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

8. A aplicabilidade de legislação depende daquilo que está definido no seu âmbito de aplicação. Na prática de legística comum, dentro de um determinado diploma legislativo, há um artigo que define o âmbito de sua aplicação. Lei e decreto-lei são diplomas de carácter legislativo com força de lei.
9. Em princípio, quando no conteúdo de um determinado diploma legislativo não existe exceção sobre a sua aplicabilidade, o referido diploma legislativo é aplicável a todo o Estado. Neste entendimento, incluem-se o Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, sobre Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado e o Decreto-Lei n.º 41/2008, de 29 de outubro, sobre Comissão de Leilões, observando algumas exceções estabelecidas.

10. O Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, sobre Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado, consagra os princípios gerais de gestão e alienação dos bens móveis do Estado. Não são abrangidos por este diploma legislativo, os bens que integram o património financeiro do Estado, os bens que integram o património cultural, os documentos e arquivos que integram o património arquivístico e os bens móveis e veículos afetos às Forças Armadas e que revistam a natureza de material militar.
11. O n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, dispõe que à aquisição onerosa de bens móveis, aplica-se o regime previsto para a realização de despesas públicas e procedimentos relativos à contratação pública. É aplicável a competitividade no processo de aquisição onerosa de bens móveis do Estado, sendo aberto ao público em geral.
12. A legislação ora posta em questão referente ao processo de alienação onerosa dos bens móveis do Estado parece limitar, em determinado grau, a competitividade, por haver possibilidade de o público em geral participar em leilão a ser feito.
13. O Diploma Ministerial da Ministra das Finanças n.º 01 de dezembro de 2008, regulamenta detalhadamente as questões sobre o regime de alienação do património do Estado. Este Diploma Ministerial foi aprovado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 29 de outubro, sobre Comissão de Leilões.
14. O referido Diploma Ministerial é parte integrante do sistema de gestão e controlo para uma prática eficiente e normalizada de alienação do património do Estado, sendo aplicado a todos os processos de alienação do património do Estado em todos os Ministérios e instituições públicas autónomas (desde que não haja normas estabelecidas especificamente por autoridade competente).
15. Quanto aos procedimentos para alienação, o n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, estabelece que a alienação dos bens se faz em **hasta pública**, por **concurso público** ou por **concurso interno**. Abaixo será apresentada a descrição sobre estes três tipos de alienação de bens móveis do Estado.
16. O n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, estipula que a alienação pode ser realizada também por negociação direta com determinada pessoa, com base nos seguintes motivos:
- a) Em casos devidamente fundamentados pela Direção do Património do Estado, atenta a natureza do bem e após despacho de autorização do Primeiro-Ministro;
 - b) Quando se presume que a venda em hasta pública, por concurso público ou por concurso interno, não resulte melhor preço ou no caso de ausência de interessados;
 - c) Quando não tenha sido possível alienar os bens por qualquer das formas previstas na alínea anterior.



17. Em relação à hasta pública, o artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, descreve o seguinte:

Artigo 9.º

Hasta Pública

1. A Hasta pública consiste na alienação de um bem através de licitação presencial, sendo a mesma conduzida pela Comissão dos Leilões.
 2. A licitação termina quando o presidente da comissão tiver anunciado por três vezes o lance mais elevado e este não for coberto.
 3. No anúncio da hasta pública, a ser publicitado em meio de comunicação social que abranja o território nacional, devem ser descritas as condições do concurso, nomeadamente:
 - a) Local, data e hora em que terá lugar a hasta pública;
 - b) Descrição e valor base de cada um dos bens a alienar;
 - c) Condições de pagamento.
 4. Aos concorrentes vencedores é emitida guia para pagamento, contendo o montante a pagar e a descrição do bem adjudicado.
 5. Só se procede à entrega dos bens alienados, após o pagamento aos cofres do Estado da importância devida, devendo a mesma ser efectuada no prazo máximo de 5 dias úteis.
 6. Quando o candidato colocado em primeiro lugar não proceder ao pagamento no prazo previsto, o concorrente seguinte poderá pagar o preço devido pelo primeiro se, notificado para exercer essa opção, aceitar no prazo de três dias. Caso o segundo concorrente rejeite a opção de comprar pelo lance vencedor, repete-se a licitação, mas excluindo o candidato devedor no primeiro.
18. Relativamente ao concurso público, o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, afirma o seguinte:

Artigo 10.º

Concurso público

1. O procedimento de venda de bens móveis por concurso público faz-se através de propostas apresentadas em carta fechada pelos candidatos.
2. O anúncio de concurso público é publicitado num meio de comunicação social que abranja o território nacional.
3. O concurso público será dirigido pela Direção Património do Estado
4. Do aviso do concurso deve obrigatoriamente constar:

- a) Descrição dos bens a alienar;



- b) Valor base de licitação, nas situações que se pode aplicar;
- c) Condições e prazo para pagamento do bem pelo vencedor do concurso;
- d) Local, prazo, data e hora limite para entrega das propostas;
- e) Dias e horas em que o bem pode ser visitado;
- f) Local dia e hora em que as propostas serão abertas;

5. As propostas devem ser apresentadas pelos concorrentes em sobrescrito fechado, dirigido ao Diretor do Património do Estado e entregues no local indicado até à hora limite do dia indicado no aviso do concurso ou no local do concurso, até à hora da realização do mesmo.
6. Deve ser emitida e entregue ao concorrente uma guia de entrega da proposta, identificando-o e indicando o dia e a hora a que a mesma foi recepcionada pelos serviços da Direção do Património do Estado.
7. O bem é adjudicado ao concorrente que tiver efectuado a oferta mais elevada. Em caso de empate, repete-se novamente a licitação presencial entre os proponentes das propostas em empate.
8. O ato de abertura das propostas é público. As propostas permanecem fechadas e guardadas à responsabilidade do Diretor do Património do Estado, até ao dia e hora que tiver sido determinada a sua abertura, conforme o aviso do concurso.
9. A abertura das propostas é efectuada uma a uma, devendo ser anunciado em voz alta, após a abertura do envelope, contendo cada uma das candidaturas, o nome do concorrente e o montante da sua proposta.
10. Se após o prazo determinado para o pagamento do bem, o concorrente que tenha efectuado a maior oferta, não fizer a liquidação da importância devida, é dada oportunidade ao concorrente que tenha proposto a segunda importância mais elevada. Caso este último não efectue a liquidação da importância devida é dada oportunidade ao terceiro concorrente que tenha proposto a importância mais elevada.
11. A Direção do Património do Estado elaborada uma acta do concurso.
19. Quanto ao concurso interno, o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, estabelece o seguinte:

Artigo 11.º
Concurso interno

1. O procedimento de concurso interno é limitado aos funcionários e agentes do Estado e pode revestir as seguintes modalidades:

- a. Concurso interno limitado ao órgão da administração central onde o bem pertence;
- b. Concurso interno limitado aos órgãos da administração pública;
2. Os procedimentos referidos no número anterior seguem as regras aplicáveis ao procedimento de concurso público com as necessárias adaptações.
3. A Comissão dos Leilões é responsável por escolher fundamentadamente as modalidades de concurso interno a utilizar.
4. A Direção do Património do Estado é responsável por dirigir o concurso interno.
20. O procedimento de concurso interno é limitado aos funcionários e agentes da administração pública. Esta redação dá a entender claramente que só determinado pessoal da administração pública é que pode tomar parte num processo de alienação de bens.
21. A redação "Concurso interno limitado ao órgão da administração central onde o bem pertence", indicada na alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º supracitada, refere-se a possibilidade de um bem móvel poder ser objeto de alienação, mas com a participação de somente o pessoal que trabalha numa determinada entidade (só o pessoal que trabalha numa determinada entidade é que pode manifestar interesse em participar num processo de alienação).
22. A redação "Concurso interno limitado aos órgãos da administração pública", indicada na alínea b) do n.º 1 do artigo 11.º supracitada, refere-se a possibilidade de um bem imóvel poder ser objeto de alienação, mas com participação de todo o pessoal que trabalha na administração pública (todos os funcionários públicos e agentes de administração pública podem participar num processo de alienação).
23. O disposto no artigo 11.º supramencionado é a matéria objeto da presente solicitação de controlo judicial da constitucionalidade. A modalidade de concurso interno previsto legalmente num processo de alienação de bens móveis do Estado afasta claramente a participação do público numa alienação de bens móveis do Estado cuja aquisição se faz, por regra, mediante processo de competitividade.
24. Existe prática de discriminação feita por uma lei em vigor no acesso a uma oportunidade de aquisição de bens que podem ser alienados pela autoridade pública. A norma do diploma legislativo em causa discrimina cidadãos ordinários em detrimento de um conjunto de cidadãos que tem vínculo laboral com a administração pública.
25. Não há dúvida que o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho, favorece os cidadãos que exercem funções públicas (i.e. os funcionários públicos e os agentes da administração pública), pondo em discriminação os restantes cidadãos. Este ato é uma

prática discriminatória proibida pelo artigo 16.º da Constituição cuja citação se encontra abaixo mencionada:

Artigo 16.º
(Universalidade e igualdade)

1. Todos os cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres.

2. Ninguém pode ser discriminado com base na cor, raça, estado civil, sexo, origem étnica, língua, posição social ou situação económica, convicções políticas ou ideológicas, religião, instrução ou condição física ou mental.

"Este preceito [artigo 16.º da CRDTL] agrega dois princípios gerais em matéria de direitos fundamentais: o princípio da universalidade, segundo o qual todas as pessoas, pelo simples facto de serem pessoas, são titulares de direitos e deveres, e o princípio da igualdade, segundo o qual todas as pessoas são iguais perante a lei, não podendo ser privilegiadas ou desfavorecidas, em função de condições subjetivas como a raça, o sexo ou a religião. A base constitucional de ambos os princípios é o respeito pela dignidade da pessoa humana, enunciado no art. 1.º, n.º 1, da Constituição, que impõe o reconhecimento do igual valor de todos os seres humanos, independentemente da sua situação económica, social, cultural e política".¹

26. "O princípio da igualdade exige, essencialmente, que os indivíduos se encontrem, perante o Direito ("lei" surge aqui como sinónimo de ordem jurídica), em igual posição no que toca à titularidade de direitos e deveres. Daqui decorrem três dimensões distintas, mas complementares, do princípio da igualdade: a) a proibição do arbítrio, ou seja, a inadmissibilidade de diferenciações de tratamento desprovidas de qualquer justificação razoável (de acordo com critérios objetivos e constitucionalmente relevantes), bem como de tratamento igual para situações claramente desiguais; b) a proibição de discriminação, ou seja, a ilegitimidade de diferenciações entre indivíduos baseadas em categorias meramente subjetivas como as elencadas no n.º 2 deste artigo; c) a obrigação de diferenciação, ou seja, o dever dos poderes públicos de, perante as desigualdades de facto existentes na sociedade (físicas, económicas, culturais), adotarem mecanismos de compensação e de criação de oportunidades para os grupos mais desfavorecidos (discriminação positiva)".²

27. "O princípio da igualdade vincula todas as funções estaduais. O legislador está proibido de instituir discriminações ilegítimas e obrigado a eliminar as desigualdades de facto impeditivas do exercício de direitos fundamentais".³

¹ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.68.

² Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.

³ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.



28. A base constitucional de ambos os princípios é o respeito pela dignidade da pessoa humana, enunciado no artigo 1.º, n.º 1, da CRDTL, que impõe o reconhecimento do igual valor de todos os seres humanos, independentemente da sua situação económica, social, cultural e política.
29. Ninguém pode ser discriminado com base na sua posição social. Criar oportunidade de participar num processo de alienação de bens móveis do Estado somente para determinadas categorias de trabalhador na Administração Pública, é uma discriminação com base em posição social. Sem dúvida, o preceito do diploma legislativo questionado aqui infringe o artigo 16.º da CRDTL.

E. Pedido

Ao abrigo da alínea f) do artigo 150.º da CRDTL, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça solicita que o Douto Tribunal de Recurso declare inconstitucionalidade do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 32/2011, de 27 de julho (Gestão e Alienação dos Bens Móveis do Estado), por infringir o princípio da universalidade previsto no n.º 1 do artigo 16.º e o princípio da igualdade consagrado no n.º 2 do artigo 16.º, todos da CRDTL.


Virgílio da Silva Guterres Lamukan
Provedor de Direitos Humanos e Justiça

