



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: ygutierrez@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) da Constitucionalidade da Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março

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 a) da CRDTL].
4. Em 2008 foi submetido ao Tribunal de Recurso um pedido de fiscalização abstrata (sucessiva) da constitucionalidade do Decreto do Presidente da República n.º 53/2008, de 19 de maio. Em resposta ao referido pedido, o Tribunal de Recurso afirmou que um decreto presidencial, de natureza materialmente normativa, podia ser objeto de controlo judicial da sua constitucionalidade.¹ Do ponto de vista jurisprudencial, decretos presidenciais podem ser submetidos a apreciação judicial, se contiverem assuntos materialmente normativos.
5. Se olharmos para a CRDTL de forma estritamente literal, parece estar correto quando se afirma que um decreto presidencial não pode ser objeto de fiscalização da constitucionalidade. A nossa jurisprudência indica que assunto tratado num decreto presidencial é que determina se pode ou não ser objeto da fiscalização da constitucionalidade.
6. Se um decreto presidencial for considerado como um diploma materialmente normativo por conter matéria de carácter normativo, o referido decreto pode ser fiscalizado pelo Tribunal de Recurso.²
7. Entende-se que o Tribunal de Recurso se pronunciou somente sobre decreto presidencial nesse caso por ter havido pedido de controlo judicial de um decreto presidencial que se encontrou em causa na altura. Não há dúvida que o entendimento do Tribunal de Recurso abrange qualquer outro diploma, independentemente de sua denominação (se decreto presidencial, resolução do Governo, resolução do Parlamento Nacional, diploma ministerial, despacho de diretor-geral ou qualquer outro documento), desde que haja conteúdo normativo.
8. Assim, pode-se dizer que a posição do Tribunal de Recurso aponta para um entendimento de que, não só diploma com denominação "Lei", "Decreto-Lei" e "Decreto do Governo" (que tem carácter regulamentar), é que podem ser objeto de controlo judicial de constitucionalidade ou de legalidade, nos termos do artigo 126.º, n.º 1, alínea a) da CRDTL.
9. O conteúdo de um determinado diploma é que determina se é possível haver controlo judicial de constitucionalidade ou de legalidade ou não. Em caso de haver matéria de natureza normativa num ato sob forma escrita, independentemente da sua denominação, esse ato com conteúdo materialmente normativo pode ser submetido à apreciação judicial.

¹ Acórdão do Tribunal de Recurso de 20 de agosto de 2008 [fiscalização abstrata da constitucionalidade - Proc n.º 02/CONST/08/TR, pp.6-7].

² O Acórdão do Tribunal de Recurso de 27 de outubro de 2008 [fiscalização abstrata da constitucionalidade - Proc n.º 04/CONST /03/TR] frisa que é possível que um decreto presidencial se torne objeto de fiscalização da constitucionalidade.

10. A Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, é de natureza materialmente normativa. Por isso, pode-se fazer controlo da sua constitucionalidade.

C. Legitimidade Processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

11. 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.

12. 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.

13. 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, a Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, pode ser submetido ao Tribunal de Recurso para que seja feita apreciação do seu mérito em relação à CRDTL.

D. Questões a serem apreciadas pelo Tribunal de Recurso

14. No dia 9 de fevereiro de 2022 o Conselho de Ministros, ao abrigo da alínea a) do artigo 116.º da Constituição, aprovou uma proposta de Resolução do Governo relacionada com a Política Nacional de Planeamento Familiar, que veio a ser Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, com entrada em vigor a partir do dia seguinte após a sua publicação no Jornal da República.

15. A Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, entrou em vigor no dia 10 de março de 2024. Mesmo que esta Resolução não seja um ato legislativo, é possível fazer controlo da sua constitucionalidade. Fiscalização da constitucionalidade pode incidir também sobre diplomas de carácter não legislativo desde que haja conteúdo normativo.

16. A referida Resolução ordenou a então Ministra da Saúde a aprovar, no prazo de trinta dias a contar da data da entrada em vigor da referida Resolução, a lista de medicamentos e produtos essenciais à prestação de serviços de saúde reprodutiva.

17. No seu ato de aprovação, o Governo reafirmou o compromisso que motivou a adesão de Timor-Leste ao Plano de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, cujos signatários defendiam o direito de todas as pessoas à

informação, à assistência especializada e ao acesso aos recursos que permitam optar livre e conscientemente por ter ou não filhos.

18. O Governo invocou os princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável e na finalidade do planeamento familiar em proporcionar aos indivíduos e aos casais, informações, conhecimentos e meios que lhes permitam uma decisão livre e responsável sobre o número de filhos e o intervalo entre os respetivos nascimentos.
19. O Governo também reconheceu que o planeamento familiar é imprescindível para a redução da mortalidade materna e o empoderamento da mulher, nomeadamente através de ações de aconselhamento genético e conjugal e de informação de métodos e fornecimento de meios de contraceção, tratamento da infertilidade, prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e rastreio do cancro genital.
20. O Governo tomou em consideração também que os métodos de planeamento familiar constituem instrumentos privilegiados de defesa da saúde das mães e dos filhos, de prevenção do aborto e de defesa da saúde e da qualidade de vida dos familiares.
21. Encontra-se escrito na Política de Planeamento Familiar que se garante inclusividade e não-discriminação, afirmando que a implementação de serviços não são discriminatórios contra o género, idade, classe, estado de incapacidade/portador de deficiência, raça, étnica e orientação sexual.
22. O planeamento familiar é imprescindível para a redução da mortalidade materna e empoderamento da mulher, através de ações de aconselhamento genético e conjugal, de informação de métodos e fornecimento de meios de contraceção, tratamento da infertilidade, prevenção de doenças de transmissão sexual e o rastreio do cancro genital.
23. Os métodos de planeamento familiar constituem também instrumentos privilegiados de defesa da saúde das mães e dos filhos, de prevenção do aborto e de defesa da saúde e da qualidade de vida dos familiares.
24. Afirma-se também que o Planeamento Familiar deve ser disponível para todos os cônjuges e casais que se encontram preparados e prontos para formar família.
25. A Política Nacional de Planeamento Familiar literalmente não afirma que a mulher tem de ter autorização do marido para usar qualquer método contraceptivo.
26. Porém, a referida Política diz que as consultas desse tipo se destinam a "cônjuges ou casais" (a título de exemplo, podemos ver no Jornal da República, Série I, n.º 11, quarta-feira, 9 de março de 2022, nas páginas 510, 515, 516, 524, 525, 527). Esta redação parece afastar o acesso das mulheres solteiras aos serviços de planeamento familiar disponibilizados pelo Estado. Este afastamento viola os princípios da universalidade e da igualdade previstos no artigo 16.º da Constituição.
27. Foi divulgada uma notícia como prova desta prática discriminatória com base em estado civil (<https://www.diligenteonline.com/sem-autorizacao-do-homem-mulheres-timorenses-sao-privadas-do-direito-de-acesso-ao-planeamento-familiar/>). Sem dúvida, a prática de discriminação pelo pessoal de saúde manifestada nesta notícia decorreu da aplicação da Política de Planeamento Familiar ora posta em causa.

Imort...

28. Na introdução à referida Política, lê-se o seguinte: "O foco principal desta revisão da Política de Planeamento Familiar assenta, em primeiro lugar, no método natural como primeira opção e método artificial como alternativa, pelo que o Ministério da Saúde assume o papel determinante de disseminar informação clara e compreensiva sobre as vantagens e desvantagens entre estes dois métodos. Deste modo, todos os cônjuges e casais terão a oportunidade de escolher conscientemente os métodos de saúde reprodutiva e utilizar os dispositivos de planeamento familiar que melhor represente as suas situações ou circunstâncias".³
29. Define-se a palavra "casais" com a seguinte afirmação:
- "Casais referindo ao casamento de acordo com a religião Católica, outras religiões, barlaqueado, casamento civil, parceiros ou cônjuges que se preparam para formar uma família".*
30. A definição da palavra "casais" acima exclui automaticamente as mulheres solteiras.
31. Na elaboração desta Política de Planeamento Familiar, o Ministério da Saúde contou com a parceria de representantes de vários segmentos, incluindo a Igreja Católica, que é citada muito no documento ora em apreço.
32. Na parte que analisa o contexto social do país, está escrito o seguinte: "É importante ressaltar a boa cooperação fomentada entre a Igreja Católica e o Ministério da Saúde desde o início do desenvolvimento do Programa de Planeamento Familiar. Desde 2013, a Igreja tem vindo a assumir um papel decisivo, através da Caritas Diocesana Díli, Pastoral das Crianças, Centro Acompanhamento Espiritual para a Família (CAEF)-Região SVD Timor-Leste e Centro Planeamento Familiar Natural do Método Ovulação de Billings."⁴
33. No que toca aos princípios e valores que regem esta Política, encontra-se o seguinte: "A Política de Planeamento Familiar respeita a filosofia Católica, afirmando que o ser humano é a criatura da imagem de Deus. Por isso, a Política de Planeamento Familiar não deve promover ou utilizar métodos ou medicamentos que têm efeitos colaterais diretos para a saúde das mães ou que não opõe a dignidade humana".⁵
34. Uma diretriz do Estado (como a Política de Planeamento Familiar) que se baseia numa determinada religião ou num conjunto de ideais de determinado grupo religioso, fere o

³ Jornal da República, Série I, n.º 11, quarta-feira, 9 de março de 2022, páginas 515 e 516.

⁴ Jornal da República, Série I, n.º 11, quarta-feira, 9 de março de 2022, página 518.

⁵ Jornal da República, Série I, n.º 11, quarta-feira, 9 de março de 2022, página 524.

n.º 1 do artigo 45.º da CRDTL que consagra o princípio da separação entre as confissões religiosas e o Estado.

35. A possibilidade de as mulheres escolherem o número de filhos que querem e quando querem ter filhos é um direito humano, sendo também uma forma de empoderamento das mulheres, de redução da pobreza e de alcance de um desenvolvimento sustentável. Este é também um direito de todos os cidadãos, como refere a CRDTL no seu n.º 1 do artigo 57.º que se cita abaixo:
- "Todos têm direito à saúde e à assistência médica e sanitária e o dever de as defender e promover".*
36. *"O n.º 1 deste artigo [artigo 57.º da CRDTL] consagra o direito fundamental à saúde e à assistência médica e sanitária. Trata-se de um direito a prestações positivas do Estado, embora tenha uma relação incidível com algumas normas que protegem direitos, liberdades e garantias, como é o caso do direito à vida (art. 29.º) e do direito à integridade pessoal (art. 30.º). Por outro lado, este direito traduz-se numa série de direitos dos utentes do serviço de saúde, previstos no art. 7.º da Lei n.º 10/2004, de 24 de novembro, como é, por exemplo, o caso dos direitos a decidir receber ou recusar a prestação de cuidados de saúde, à confidencialidade dos seus dados pessoais, a ser devidamente informados da sua situação, a receber assistência religiosa, etc."*⁶
37. A redação do n.º 1 do artigo 57.º da CRDTL diz que todas as pessoas têm direito à saúde e à assistência médica e sanitária e o dever de as defender e promover. O órgão legislador ou qualquer outra autoridade pública não deve restringir ou suspender o gozo do referido direito fundamental estabelecido pelo texto da Lei Fundamental, sem haver outro interesse de igual ou maior valor.
38. Limitar o acesso de prestação de determinados serviços de saúde pública somente a pessoas casadas é inaceitável do ponto de vista constitucional. Esta limitação é uma discriminação com base em estado civil que é proibida pelo n.º 1 do artigo 16.º da CRDTL.
39. Não há dúvida que a definição acima citada exclui as mulheres solteiras no acesso aos serviços de planeamento familiar. Esta exclusão é uma discriminação proibida pelo artigo 16.º da Constituição cuja citação se encontra abaixo escrita:

*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.*

⁶ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.210-211.

Amália

"Este preceito 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".⁷

40. "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)".⁸
41. "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".⁹
42. A base constitucional de ambos os princípios é o respeito pela dignidade da pessoa humana, enunciado no artigo 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.
43. Ninguém pode ser discriminado com base no seu estado civil. Sem dúvida, a Política de Planeamento Familiar ora posta em questão favorece mulheres casadas, pondo mulheres solteiras em situação de discriminação.
44. A Política Nacional de Planeamento Familiar foi aprovada por uma Resolução do Governo (i.e. Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março). Sabe-se que uma Resolução do Governo não é um diploma de natureza legislativa. Por outras palavras, este tipo de diploma não tem força de lei. A Resolução ora em apreço contém normas de natureza restritiva.

⁷ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.68.

⁸ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.

⁹ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.69.

45. Conforme o artigo 24.º da CRDTL, que se cita abaixo, normas de carácter restritivo devem ser feitas através de lei:

*Artigo 24.º
(Leis restritivas)*

1. *A restrição dos direitos, liberdades e garantias só pode fazer-se por lei, para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos e nos casos expressamente previstos na Constituição.*
 2. *As leis restritivas dos direitos, liberdades e garantias têm, necessariamente, carácter geral e abstrato, não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais e não podem ter efeito retroativo.*
46. "O primeiro requisito de admissibilidade para as restrições a direitos, liberdades e garantias é o de que estas sejam definidas por lei (n.º 1). A lei em causa terá de ser uma lei do Parlamento Nacional, uma vez que é este o órgão dotado de competência exclusiva para legislar sobre direitos, liberdades e garantias (art. 95.º, n.º 2, alínea e)), apesar de o Governo poder ser autorizado a legislar sobre algumas matérias com claras implicações para a tutela destes direitos, como é o caso da definição de crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos e do regime geral da requisição e da expropriação por utilidade pública (art. 96.º, n.º 1, alíneas a) e k))"¹⁰.
47. Restringir o acesso de pessoas não casadas aos serviços de saúde pública referentes ao planeamento familiar, feito pela Resolução do Governo ora em apreço, viola o n.º 1 do artigo 24.º da CRDTL por não observar a imposição constitucional no sentido de haver lei restritiva do Parlamento Nacional. Por outras palavras, uma lei restritiva deve ser emanada pelo Parlamento.
48. Não cabe ao Governo legislar sobre normas de natureza restritiva sem haver previamente lei de autorização legislativa do Parlamento. O Governo pode aprovar leis restritivas, mas é constitucionalmente obrigatório haver uma lei de autorização legislativa emitida previamente pelo Parlamento sobre matérias constantes do artigo 96.º da CRDTL.
49. Assim, a Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, que aprovou a Política Nacional de Planeamento Familiar, padece de inconstitucionalidade formal por ser aprovada por um órgão sem competência constitucional.

¹⁰ Pedro Carlos Bacelar VASCONCELOS (Coord.) - *Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste*, Direitos Humanos-Centro de Investigação Interdisciplinar, Braga, 2011, p.95.



E. Pedido

Com base nos fundamentos acima explicados, o Provedor de Direitos Humanos e Justiça, ao abrigo da alínea f) do artigo 150.º da CRDTL, solicita que o Douto Tribunal de Recurso declare:

- I. inconstitucionalidade da Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, que impede mulheres solteiras de beneficiarem dos serviços prestados pelo Estado no âmbito de planeamento familiar, por infringir os princípios da universalidade e da igualdade consagrados no artigo 16.º da CRDTL (i.e. discriminação com base em estado civil).
- II. inconstitucionalidade da Política Nacional de Planeamento Familiar, aprovada pela Resolução do Governo n.º 10/2022, de 9 de março, por negar o direito fundamental de mulheres solteiras à saúde e à assistência médica e sanitária e o dever de as defender e promover, consagrados no n.º 1 do artigo 57.º da CRDTL.
- III. Inconstitucionalidade da Política Nacional de Planeamento Familiar por violar o princípio da separação entre o Estado e as confissões religiosas, consagrado no artigo 45.º da CRDTL, devido ao facto de o conteúdo da Política ora posta em causa, dar mais ênfase aos valores defendidos pela Igreja Católica.
- IV. Inconstitucionalidade formal da Política Nacional de Planeamento Familiar por não respeitar os requisitos de feitura de normas de natureza restritiva previstos no n.º 1 do artigo 24.º da CRDTL.


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

