



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR

NUC: 0021/25.TRDIL

Acórdão do Plenário do Tribunal de Recurso, constituído por Maria Natércia Gusmão (Relatora), Deolindo dos Santos, Jacinta Correia da Costa e Duarte Tíman Soares.

I. Relatório

O Senhor Provedor dos Direitos Humanos e Justiça (PDHJ) requereu a *Fiscalização Abstrata (Sucessiva) da Constitucionalidade referente às Normas do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro (Carreiras dos Profissionais da Saúde) e à Circular n.º 02/GLAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, que foi emitida pelo Inspetor-Geral do Ministério da Saúde.*

Pedindo a este Tribunal de Recurso que:

" 1. Declare Inconstitucional Fiscalização Abstrata Da Constitucionalidade do n.º 2 do art.º 31.º do Anexo I, n.º 2 do art.º 26.º do Anexo II, o n.º 2 do art.º 24.º do Anexo III e o n.º 2 do 25.º do Anexo IV das Carreiras dos Profissionais da Saúde (Decreto Lei 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro), por violarem o n.º 1 do artigo 50.º e o artigo 16.º, ambos da Constituição.

2. Declare Ilegal a Circular n.º 02/GLAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, emitida pelo Inspetor-Geral de Saúde, referente à acumulação de funções e incompatibilidade, por infringir o n.º 2 do art.º 31.º do Anexo I, o n.º 2 do artigo 26.º do Anexo II, o n.º 2 do 24.º do Anexo III e o n.º 2 do 25.º do Anexo IV das Carreiras dos Profissionais da Saúde (Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro).

3. Declare Ilegal a Circular n.º 02/GLAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, emitida pelo Inspetor-Geral de Saúde, referente à acumulação de funções e incompatibilidade, por desrespeitar o princípio da igualdade previsto no n.º 3 do artigo 8.º e violar o artigo 9.º sobre o regime de exclusividade, todos do Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho.

O Senhor Provedor fundamentou o seu pedido nos seguintes termos:

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR
NUC: 0021/25.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

As normas constantes do n.º 2 do artigo 31.º do Anexo I e dos correspondentes n.ºs 2 dos artigos 26.º, 24.º e 25.º dos Anexos II, III e IV do Decreto-Lei n.º 13/2012, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, ao proibirem de forma absoluta o exercício de atividade privada em regime de profissão liberal, suscitam dúvidas quanto à sua conformidade com o regime geral da função pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5/2009.

O artigo 9.º do Estatuto da Função Pública impõe um regime de exclusividade apenas quanto ao exercício de funções remuneradas na Administração Pública, não vedando expressamente o exercício de atividades privadas, salvo se estas comprometerem a independência ou o desempenho profissional do funcionário público.

Neste sentido, a proibição genérica e incondicionada do exercício de atividade privada em regime liberal, aplicada especificamente a determinadas carreiras da saúde, parece exceder os limites do regime jurídico da função pública e introduzir uma diferenciação que carece de justificação material, podendo, por conseguinte, colocar em causa os princípios da igualdade consagrado no artigo 16.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Com efeito, o princípio da igualdade obriga o legislador a tratar de forma igual situações que sejam essencialmente semelhantes, salvo se houver uma justificação razoável, objetiva e proporcional para o tratamento diferenciado. Ora, os profissionais de saúde, enquanto funcionários públicos, estão sujeitos às mesmas obrigações de exclusividade que os demais funcionários, pelo que a imposição de uma restrição adicional carece de justificação constitucional bastante.

Acresce que o artigo 5.º da Lei do Sistema de Saúde reconhece expressamente os profissionais de saúde em regime liberal como parte integrante do sistema de saúde nacional, a par das unidades públicas e privadas, das instituições de solidariedade social, dos municípios e das autoridades regionais. A proibição absoluta de atividade liberal afasta, sem fundamento proporcional, uma componente relevante e legalmente reconhecida do sistema de saúde.

A norma contida nos n.ºs 2 dos artigos 31.º, 26.º, 24.º e 25.º dos respetivos Anexos das Carreiras dos Profissionais da Saúde viola, portanto, não só o princípio constitucional da igualdade, mas também o direito fundamental à liberdade de profissão consagrado no artigo 50.º da CRDTL, que apenas pode ser restringido nos termos do artigo 24.º da Constituição — i.e., por lei, e na estrita medida do necessário à salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos.

Tal restrição, além de carecer de justificação no plano da proporcionalidade, conduz a efeitos desproporcionados na prática: impede, de forma genérica e inflexível, o exercício de profissões liberais compatíveis com o horário e a natu-



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

reza da função pública exercida, mesmo quando tal atividade não afeta o interesse público nem o desempenho funcional do profissional.

A Circular ora impugnada, ao pretender aplicar extensivamente tais proibições, impondo a cessação de quaisquer vínculos laborais com entidades privadas, extravasa manifestamente o conteúdo das normas legais que invoca, violando o princípio da legalidade administrativa (artigo 6.º da CRDTL) e agravando o desrespeito pelos direitos fundamentais dos profissionais abrangidos.

Com base em tudo quanto antecede, concluir-se que as normas previstas nos n.ºs 2 dos artigos 31.º, 26.º, 24.º e 25.º dos respetivos Anexos ao Decreto-Lei n.º 13/2012, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, ao proibirem de forma absoluta e sem fundamento constitucional adequado o exercício de atividade em regime liberal por parte dos profissionais de saúde integrados na carreira da função pública, são materialmente inconstitucionais por violação dos artigos 16.º (igualdade) e 50.º (liberdade de profissão) da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

*

O Parlamento Nacional não se pronunciou.

O Governo requereu a prorrogação do prazo para se pronunciar, o que foi deferido.

*

*O Ministério Público pronunciou-se suscitando como **questão prévia que a Circular n.º 02/GIAS-MS/X/2024 não reveste a natureza de norma com força de lei, nem de regulamento administrativo com efeitos jurídicos externos e obrigatórios pelo que é insuscetível de fiscalização abstrata da constitucionalidade nos termos do art. 126º, n.º 1 a) da Constituição***

Sobre a questão de inconstitucionalidade das normas do Decreto-Lei n.º 13/2012, com as alterações do Decreto-Lei n.º 86/2023:

O MP transcreve os artigos 24.º, 25.º, 26.º e 31.º do Decreto-Lei n.º 13/2012, que vedam aos profissionais de saúde (médicos, enfermeiros, parteiras e TDTSP), integrados na função pública, o exercício da atividade privada em regime de profissão liberal e que estabelecem ainda que estão sujeitos ao regime geral da função pública em matéria de acumulação e incompatibilidades.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Dili, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Segundo a Lei n.º 8/2004, o regime de exclusividade não impede que um funcionário público exerça atividades fora da função pública, mediante autorização e desde que não prejudique o desempenho nem a independência profissional.

O MP sublinha que:

A proibição total do exercício liberal para estes profissionais vai além do que o regime geral permite.

Não existe fundamentação no preâmbulo dos decretos-lei para essa diferença de tratamento.

Tal proibição constitui discriminação negativa, pois os demais funcionários públicos podem exercer atividades privadas com autorização, mas os profissionais de saúde não.

O MP defende que essa proibição viola o princípio da igualdade, já que trata de forma desigual profissionais em situação semelhante (todos integrados na função pública).

Cita doutrina (Gomes Canotilho, Vital Moreira, Pedro Bacelar, Jorge Miranda) para reforçar que a igualdade exige tratamento igual para situações iguais e só permite diferenciação com fundamento razoável e constitucionalmente relevante.

O princípio da igualdade, na dimensão de proibição de discriminação, não exige uma igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento. Exige é que as medidas de diferenciação sejam materialmente fundadas do ponto de vista da segurança jurídica, da proporcionalidade, da justiça e da solidariedade.

Não há justificação material bastante para esta discriminação.

O legislador não pode legislar de forma arbitrária ou desrazoável, mesmo tendo liberdade de conformação.

Defende, assim, a inconstitucionalidade das normas dos n.ºs. 2 dos arts. 31.º, do Anexo I, 26.º, do Anexo II, 24.º, do Anexo III e 25.º do Anexo IV, do Decreto-Lei N.º 13/2012 De 7 De Março.

*

O Governo pronunciou-se formulando as seguintes conclusões:

a) O Autor, Provedor de Direitos Humanos e Justiça, não apresenta conclusões, como o deveria ter feito em cumprimento do n.º 1 do artigo 441.º do Código de Processo Civil;

b) Não tendo o Autor apresentado conclusões, a posição do Governo fica fragilizada, por não conhecer as conclusões do mesmo;

c) O n.º 1 do artigo 137.º da CRDTL determina que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público, não respeito pelos direitos e interesses legítimos dos cidadãos e das instituições constitucionais;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Dili, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

d) A alínea d) do n.º 1 do artigo 96º da Constituição estabelece a reserva relativa do Parlamento Nacional para legislar sobre o estatuto dos funcionários públicos, como uma relação de emprego específica, que claramente deve ser demarcada do regime laboral do setor privado;

e) Da leitura conjugada da alínea d) do n.º 1 do artigo 96.º com o artigo 137.º da Constituição o legislador constituinte adotou um modelo específico de organização dos recursos humanos da Administração Pública, distinto do modelo laboral privado, cuja justificação reside precisamente na prossecução do interesse público;

f) O texto constitucional não se limitou apenas a prever a Função Pública, tendo a Constituição optado por um modelo de organização dos recursos humanos da Administração Pública justificado pela prossecução do interesse público;

g) A Constituição fez do regime da Função Pública um regime autónomo, próprio, ou se se preferir, exclusivo, onde os trabalhadores públicos, na sua qualidade de servidores do Estado, se encontram sujeitos a um regime específico, que os distingue dos demais trabalhadores, nomeadamente através da sua subordinação, sem necessidade de intermediação, a princípios constitucionais como a igualdade, imparcialidade, proporcionalidade, justiça, e boa-fé, sempre na prossecução do interesse público;

h) Funcionalismo público e direito laboral são realidades distintas;

i) Sendo realidades distintas, o seu estatuto é igualmente distinto, devendo atender às especificidades de cada um desses institutos jurídicos;

j) O modelo constitucional de função pública pressupõe, assim, uma dimensão estatutária, traduzida na existência de um estatuto da função pública;

k) Como tal, não existe liberdade contratual no Funcionalismo Público;

l) O exercício de funções públicas pressupõe uma disciplina não apenas ditada em função da proteção do estatuto dos próprios funcionários e da inerente dignidade profissional, mas também moldada pelo interesse público geral;

m) Os funcionários públicos não são meros trabalhadores ao serviço de uma entidade patronal, contrariamente aos do setor privado, são trabalhadores ao serviço de pessoas coletivas cuja atividade compreende única e exclusivamente a prossecução do interesse público e por isso de interesse de toda a comunidade;

n) Por imposição constitucional, o legislador ordinário tem de estabelecer um regime próprio dos servidores públicos no sentido de impedir o exercício de atividades privadas que, pela sua natureza ou pelo empenhamento que exijam, possam conflitar com a dedicação ao interesse público ou com o próprio cumprimento dos horários e tarefas da função pública;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

o) O legislador ordinário não pode deixar de acentuar a exigência constitucional da regra geral de exercício de funções públicas para a prossecução do interesse público e com carácter de exclusividade e a exceção da acumulação de funções públicas;

p) O funcionário público exerce as funções inerentes à categoria ou ao cargo para o qual foi nomeado em regime de exclusividade, não podendo acumular vários empregos remunerados na função pública, nem assumir qualquer atividade que comprometa a sua independência ou diminua o seu desempenho profissional como funcionário público;

q) O próprio regime disciplinar que consta do Estatuto da Função Pública pune com a pena de inatividade o funcionário ou agente da Administração Pública no caso de comportamento que atente gravemente contra a dignidade e o prestígio da função, exceto nos casos expressamente previstos por lei, podendo, contudo, acumular lugares ou cargos públicos ou exercer atividades privadas depois de ser reconhecida, em despacho fundamentado do superior hierárquico, a compatibilidade entre essa atividade e os deveres legalmente estabelecidos;

r) O exercício de funções públicas é, assim, norteado pelo princípio da exclusividade;

s) A Constituição não proíbe o legislador de, ao alinhar as incompatibilidades de outras funções ou atividades com o exercício de uma profissão liberal, tomar em consideração os valores ou interesses dessas outras funções ou atividades;

t) Decorre do Estatuto da Função Pública que pode o Governo regulamentar os termos e as condições em que, por interesse público, pode haver uma exceção ao regime de exclusividade, ou clarificar esse regime;

u) Os profissionais da saúde integrados numa carreira do regime especial, quando comparado com os restantes trabalhadores do Estado, são regidos por normas e princípios próprios, atenta a relevância social da sua atividade;

v) A Constituição não se basta com a existência de quaisquer serviços públicos de saúde: exige um serviço nacional de saúde. É a criação de um Serviço Nacional de Saúde que o n.º 2 do artigo 57.º da Constituição impõe;

w) Na Lei do Sistema de Saúde, o legislador fez uma opção pelo direito constitucional à saúde ser assegurado, prioritariamente, pelo Serviço Nacional de Saúde;

x) Da conjugação do artigo 1.º -A com o artigo 2.º ambos da Lei do Sistema de Saúde, o legislador parlamentar foi claro ao optar pela preferência pela prestação pelo Estado de cuidados de saúde pelo Serviço Nacional de Saúde, nos limites dos recursos disponíveis, incluindo os recursos humanos;

y) O n.º 2 do artigo 8.º da Lei do Sistema de Saúde prevê que a lei estabeleça os requisitos indispensáveis ao desempenho de funções e os direitos e deveres dos profissionais de saúde, designadamente os de natureza deontológica, considerando a relevância social da sua atividade;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

z) A política de recursos humanos para a saúde, prevista na Lei de Bases da Saúde, visa, entre outras, satisfazer as necessidades da população, garantir a formação, a segurança e o estímulo dos profissionais, incentivar a dedicação plena, evitando conflitos de interesses entre a atividade pública e a atividade privada;

aa) As normas contidas no artigo 31.º do Estatuto da Carreira Médica, no artigo 26.º do Estatuto da Carreira de Enfermagem, no artigo 24.º do Estatuto da Carreira de Parteira Profissional, e no artigo 25.º do Estatuto da Carreira de Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica e Saúde Pública, ao definirem as condições e os termos em que é possível a acumulação de funções públicas e privadas por parte dos profissionais de saúde, limitam-se a dar cumprimento ao estatuído no n.º 1 do artigo 137.º da Constituição e no artigo 9.º do Estatuto da Função Pública;

bb) Tais normas visam impedir acumulações excessivas que possam fazer perigar a qualidade da prestação dos cuidados de saúde e a credibilidade do Serviço Nacional de Saúde;

cc) Tal proibição não é injustificada nem arbitrária, antes tem um fundamento material bastante, pelo que não existe violação do princípio da igualdade;

dd) A defesa da independência e da dignidade das profissões de saúde passa pela garantia da disponibilidade e da dedicação desses profissionais ao seu mister, preservando-se, do mesmo passo, a sua competência e a correlativa reputação profissional;

ee) O regime de acumulação de funções e incompatibilidades nos vários estatutos específicos do pessoal da saúde são constitucionalmente impostos ao legislador ordinário fixar, não necessariamente, apenas, no enfoque da independência e dignidade profissionais, mas igualmente quando decretadas em nome da defesa de valores e interesses como os próprios da função pública;

ff) As normas postas em questão não são inconstitucionais e não vão além do que o Estatuto da Função Pública permite; do que se trata é antes de dispor, de modo claro e inequívoco, como deve ser apanágio da lei, e de forma discriminada, os requisitos objetivos do exercício de uma certa e dada profissão sujeita a um estatuto e disciplina públicas;

gg) O universo das pessoas potencialmente abrangidas pelo pedido de declaração de inconstitucionalidade são trabalhadores públicos integrados numa carreira de regime especial;

hh) O direito ao trabalho previsto no n.º 1 do artigo 50.º da Constituição deve ser entendido como um direito de obter emprego ou de exercer uma atividade profissional, assim como a possibilidade de livre escolha;

ii) A liberdade de trabalho, não sendo, naturalmente, uma liberdade absoluta ou sem limites, suporta, nos termos constitucionais, as restrições impostas pelo interesse coletivo ou as inerentes à própria capacidade de cada um;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

jj) A liberdade de trabalho não impede que a lei regulamente o exercício de determinadas profissões, designadamente fazendo exigências, que sejam impostas, nos limites da Constituição previstos noutros preceitos (em particular no artigo 137.º da CRDTL), pelo interesse coletivo ou inerentes à sua própria capacidade;

kk) O legislador ordinário tem legitimidade para condicionar ou restringir o exercício de um direito fundamental como aquele que está em causa, só assim não ocorrendo se ultrapassar os parâmetros estabelecidos pelo próprio n.º 1 do artigo 50.º da Constituição, ou se proceder desnecessária, desrazoável e desproporcionadamente, de modo a não observar os limites do artigo 16.º da CRDTL;

II) Restrições admissíveis são as que visam limitar o exercício simultâneo de várias profissões. Consequentemente, estabelecer incompatibilidades que obstem a que uma profissão seja exercida cumulativamente com outra;

mm) O próprio Autor admite na sua petição, por diversas vezes, a possibilidade de serem impostas limitações à acumulação de funções público-privadas desde que tais restrições tenham como fundamento o interesse coletivo ou a própria capacidade do trabalhador, ou desde que não haja qualquer incompatibilidade entre essas funções privadas e as funções públicas;

nn) Ou seja, os profissionais das carreiras de saúde não viram negado o emprego, nem a liberdade de escolha de emprego, mas tão-só limitado o "duplo emprego", mas somente no caso de profissão liberal na área da saúde (limitado, não é o mesmo que totalmente proibido);

oo) Não se verifica, pois, qualquer restrição ao direito fundamental de liberdade de escolha de profissão que exija credencial parlamentar; porquanto;

pp) O que está em causa não é a liberdade de escolha de profissão, mas a do exercício da mesma, submetida a um estatuto público;

qq) O estatuto público a que se encontram submetidos todos os funcionários públicos (como é o caso dos profissionais da saúde integrados em carreiras da função pública) determina limites constitucionalmente admissíveis ao exercício de uma atividade de interesse público;

rr) Não há aqui violação do gozo de nenhum direito fundamental, mas somente a sujeição de uma atividade a uma norma de direito público constitucionalmente necessária, exigível, adequada e proporcional ao fim que o legislador visa prosseguir;

ss) As normas postas em causa dizem respeito unicamente à fixação das condições ou pressupostos objetivos do exercício de uma profissão com relevância social, e regidas por um regime estatutário;

    3



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

tt) Atentas as anteriores conclusões, *dever-se-á concluir que as normas questionadas pelo Autor não violam a liberdade de escolha de profissão, consagrada no n.º 1 do artigo 50º da CRDTL;*

uu) *Na verdade, é a necessidade de preservar a qualidade intrínseca do funcionalismo público, e em particular de assegurar o direito à saúde e à assistência médica e sanitária e a sua credibilidade que justifica o estabelecimento pelo Estado de regras a que deve obedecer a acumulação de funções e a salvaguarda deste interesse público encontra guarida no texto constitucional;*

vv) *Ou seja, os profissionais (funcionários públicos) integrados nas carreiras da saúde não viram negado, pelas normas postas em causa pelo Autor, o emprego, mas tão-só condicionado a acumulação de funções público privadas;*

ww) *O princípio da igualdade, para além das especificações ou concretizações que recebe no n.º 2 do artigo 16.º da Constituição, reconduz-se à ideia geral da proibição de distinções arbitrárias, isto é, desprovidas de justificação racional (ou fundamento material bastante), atenta a especificidade da situação ou dos efeitos em causa;*

xx) *Assim, um juízo valorativo das situações fácticas pode encontrar justificação bastante para que, alicerçado num critério de justiça distributiva ou em função de objetivos atinentes à realização de uma sociedade mais equilibrada, o legislador adote soluções normativas distintas para grupos diversos de cidadãos;*

yy) *O princípio da igualdade só se pode considerar violado quando se verifique uma diferenciação de tratamento irrazoável ou arbitrária, devendo entender-se que a discriminação é legítima sempre que a diferença de regime se baseie em dados objetivos e se reclame de distinções relevantes sob o ponto de vista dos princípios e valores constitucionais e seja adequado à sua realização;*

zz) *O princípio constitucional da igualdade não proíbe que a lei estabeleça distinções. Proíbe, isso sim, o arbítrio, ou seja, proíbe as diferenciações de tratamento sem fundamento material bastante, que o mesmo é dizer sem qualquer justificação razoável, segundo critérios de valor objetivo, constitucionalmente relevantes;*

aaa) *É esta a situação que permite ao legislador fixar um regime próprio para os funcionários públicos que integram uma carreira do regime geral, como acontece com os funcionários públicos da carreira médica, da carreira de enfermagem, da carreira de parteira profissional, e da carreira de técnicos de diagnóstico, terapêutica e saúde pública;*

bbb) *A Circular em questão emitida pelo Inspetor-Geral da Saúde é uma Inera circular informativo, sem qualquer conteúdo normativo, pelo que não pode ser sindicada por este Tribunal. Mesmo que assim não se entendesse, por tudo o quanto supra ficou exposto, outra conclusão não restará que não seja a de não poder ser declarada a sua ilegalidade, porquanto as normas que habilitam a sua emissão e as normas que a suportam são, como sobejamente demonstrado, constitucionais e legais.*



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Pedindo:

Nestes termos e nos melhores de Direito, e com o sempre douto suprimento de Vossas Excelências, deve o Douto Tribunal de Recurso:

1) Não declarar, por não provado, a inconstitucionalidade:

a) Do n.º 2 do artigo 31.º do Anexo I – Estatuto da Carreira Médica, do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro;

b) Do n.º 2 do artigo 26.º do Anexo II Estatuto da Carreira de Enfermagem, do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro;

c) Do n.º 2 do artigo 24.º do Anexo III – Estatuto da Carreira de Parteira Profissional, do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro;

d) Do n.º 2 do artigo 25.º do Anexo IV – Estatuto da Carreira de Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica e Saúde Pública, do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro; por as mesmas não violarem o n.º 1 do artigo 50.º e o artigo 16.º ambos da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

2) Não declarar a ilegalidade da Circular n.º 02/GLAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, emitida pelo Inspetor-Geral da Saúde referente à acumulação de funções e incompatibilidades por a mesma:

a) Não infringir o n.º 2 do artigo 31.º do Anexo I, o n.º 2 do artigo 26.º do Anexo II, o n.º 2 do artigo 24.º do Anexo III e o n.º 2 do artigo 25 do Anexo IV das Carreiras dos Profissionais da Saúde, do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro; e

b) Não desrespeitar o princípio da igualdade previsto no n.º 3 do artigo 8.º nem violar o artigo 9.º sobre o regime de exclusividade, todos do Estatuto da Função Pública, aprovados pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, e pelo Decreto-Lei n.º 9/2025, de 30 de abril.

*

Da Competência do Tribunal de Recurso

Nos termos do artigo 126.º, n.º 1, alínea a), da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) compete ao Supremo Tribunal de Justiça, no domínio das questões jurídico-constitucionais, apreciar e declarar a inconstitucionalidade e ilegalidade dos atos legislativos e normativos dos órgãos do Estado.

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR
NUC: 0021/25.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste – Tel. 00670 3331148 – www.tribunais.tl

O mesmo resulta do artigo 42.º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 25/2021, de 2 de dezembro, alterada pela Lei n.º 12/2022, de 21 de dezembro e Lei n.º 4/2025 de 28 de abril (Lei da Organização Judiciária).

Contudo, como estabelece o artigo 164.º, n.º 2, da CRDTL, até à instalação do Supremo Tribunal de Justiça, as competências atribuídas ao Supremo Tribunal de Justiça são exercidas pela instância judicial máxima da organização judiciária existente.

Essa instância é o Tribunal de Recurso que é competente para conhecer o presente pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade.

*

Da Legitimidade processual do Provedor de Direitos Humanos e Justiça

Nos termos da alínea f) do artigo 150.º da CRDTL o Provedor de Direitos Humanos e Justiça dispõe de legitimidade processual ativa para requerer a fiscalização abstrata da constitucionalidade.

O mesmo resulta igualmente, no plano infraconstitucional da alínea c) do artigo 24.º da Lei n.º 7/2004, de 26 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 8/2009, de 15 de julho (Estatutos do Provedor de Direitos Humanos e Justiça).

*

Colhidos os vistos, e realizada conferência em plenário, cumpre apreciar e decidir.

*

II. Fundamentação

Questões prévias

A – Ausência de conclusões

Não assiste razão ao Governo quando defende que o requerimento do Provedor de Direitos Humanos e Justiça (PDHJ) devia conter conclusões nos termos do 441º, n.º 1 do Código de Processo Civil (CPC), sob pena deste Tribunal estar impedido de conhecer o pedido.

Importa esclarecer que a presente iniciativa não configura um recurso jurisdicional comum, mas antes um pedido de fiscalização abstrata da constitucionalidade de normas promovido ao abrigo do artigo 150.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL).



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

A fiscalização abstrata tem natureza objetiva e concentrada visando assegurar a supremacia da Constituição e a conformidade das normas jurídicas com os princípios constitucionais. A sua função é de proteção da ordem jurídico-constitucional em si mesma independentemente de interesses subjetivos ou de partes litigantes, razão pela qual não está subordinada com igual rigor às exigências formais previstas para os recursos jurisdicionais típicos, como é o caso da exigência de conclusões formais.

Embora Timor-Leste não disponha ainda de normas processuais próprias e autónomas para os processos de fiscalização da constitucionalidade e se apliquem subsidiariamente as regras do CPC deve prevalecer o princípio da instrumentalidade das formas (artigo 6.º do CPC), bem como os princípios do acesso à justiça e da efetividade da proteção jurisdicional (artigo 9.º do CPC).

Os pedidos apresentados pelo PDHJ encontra-se clara e suficientemente identificado e fundamentado, sendo facilmente compreensível o seu objeto: por um lado, a inconstitucionalidade das normas constantes dos n.º 2 do art.º 31.º do Anexo I, n.º 2 do art.º 26.º do Anexo II, o n.º 2 do art.º 24.º do Anexo III e o n.º 2 do 25.º do Anexo IV do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro, que aprovou as Carreiras dos Profissionais da Saúde, e por outro, a ilegalidade da Circular n.º 02/GIAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, emitida pelo Inspetor-Geral de Saúde.

A ausência de conclusões formais não prejudica a inteligibilidade do pedido, nem compromete o exercício da função jurisdicional.

Como refere Gomes Canotilho, "[a] fiscalização da constitucionalidade [...] visa o controlo objetivo de normas, e não a resolução de um litígio intersubjetivo" (Gomes Canotilho & Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2010, p. 852). E também o Tribunal Constitucional Português (TC Português) tem reiterado que, nestes processos, "os requisitos formais das peças processuais não podem ser entendidos de modo a impedir o acesso efetivo à justiça constitucional" (cf. Acórdão n.º 197/90 do TC Português).

Assim, tendo em conta a natureza do processo, o interesse público em causa e a clareza do pedido formulado pelo PDHJ, entende-se que não se verifica qualquer obstáculo à apreciação do mérito da causa, devendo a presente ação prosseguir para apreciação substancial da questão de constitucionalidade suscitada.

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR
NUC: 0021/25.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste – Tel. 00670 3331148 – www.tribunais.tl

*

B - Admissibilidade do pedido de fiscalização da Circular do Inspetor-Geral de Saúde

Vieram o Ministério Público e o Governo suscitar a questão admissibilidade do pedido de fiscalização da Circular do Inspetor-Geral de Saúde n.º 02/GIAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, referente à acumulação de funções e incompatibilidades junta a fls. 24 a 26.

Vejamos o texto da mesma, tradução nossa:

Considerando a Resolução do Governo n.º 57/2024, de 4 de outubro, sobre a implementação do regime de exclusividade previsto no artigo 9.º da Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, primeira alteração à Lei n.º 9/2004, de 16 de junho – Estatuto da Função Pública, que dispõe:

1. Os funcionários públicos devem exercer funções compatíveis com a categoria ou cargo para o qual foram nomeados e devem cumpri-las em regime de exclusividade, não podendo acumular funções remuneradas na função pública e é-lhes vedado exercer atividade que comprometa a independência ou o desempenho profissional como funcionário público.
2. Os funcionários públicos podem prestar consultadoria ou assessoria em organismos públicos, lecionarem matérias da sua área de conhecimento e fazer pesquisa científica, desde que obtenham autorização prévia do Ministro respectivo ou do Secretário de Estado dependente do Primeiro Ministro.

Considerando a Lei n.º 13/2022, de 24 de novembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10/2004, de 24 de novembro, sobre o Sistema de Saúde de Timor-Leste, que determina que:

1. Os profissionais de saúde que prestem cuidados de saúde em regime liberal estão sujeitos ao regime dos profissionais da saúde e às normas deontológicas das respetivas profissões;
2. As atividades dos profissionais de saúde em regime liberal devem ser fiscalizadas pelo membro do Governo responsável pela área da saúde, sem prejuízo do cumprimento das regras das respetivas ordens ou associações profissionais.

Considerando o Decreto-Lei n.º 86/2023, de 14 de dezembro, primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, que regula a Carreira dos Profissionais de Saúde, que prevê nos seguintes artigos as regras sobre acumulação de funções e incompatibilidades:

- Artigo 31.º do Anexo I (Regime da Carreira Médica);
- Artigo 26.º do Anexo II (Regime da Carreira de Enfermagem);
- Artigo 24.º do Anexo III (Regime da Carreira de Parteira);
- Artigo 25.º do Anexo IV (Regime TDTSP — Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica e Saúde Pública).

Os referidos artigos estabelecem que:

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR
NUC: 0021/25.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste – Tel. 00670 3331148 – www.tribunais.tl

1. Médicos, enfermeiros, parteiras e TDTSP que integram a carreira estão sujeitos às regras gerais do regime jurídico da função pública quanto à acumulação de funções e incompatibilidades;
2. É-lhes vedado o exercício de atividades profissionais privadas em regime de profissão liberal.

Com base nos diplomas legais acima referidos, determino as seguintes orientações:

1. Solicita-se aos dirigentes das instituições de saúde pública no âmbito do Ministério da Saúde que informem os funcionários e agentes da administração pública que integrem o regime da carreira especial que lhes é vedado exercer atividade profissional em instituições privadas de saúde nos termos do Decreto-Lei n.º 86/2023 de 14 de dezembro, primeira alteração ao Dec.-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, salvo prévia autorização da Ministra da Saúde ou do Vice-Ministro da Saúde.
2. Solicita-se aos dirigentes das instituições de saúde privadas integradas no Sistema Nacional de Saúde que colaborem com a cessação e não celebração de contratos de trabalho com funcionários e agentes da administração pública sujeitos ao regime de carreira especial previsto no Dec.-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2023 de 14 de dezembro, salvo prévia autorização da Ministra ou do Vice-Ministro da Saúde.
3. Decorridos 30 dias após a notificação desta circular às instituições relevantes, a Inspeção-Geral da Saúde (GIAS MS) procederá a inspeções e fiscalizações, aplicando as sanções e coimas previstas na lei a todos os funcionários da carreira especial que permaneçam em exercício em instituições privadas de saúde sem a devida autorização.
4. A presente Circular entra em vigor na data da sua assinatura pelo Inspetor-Geral da Saúde.

Antes de mais, importa referir que, nos termos do art. 126.º, n.º 1, alínea a), da Constituição o objeto de fiscalização da constitucionalidade são os “actos legislativos e normativos dos órgãos do Estado”.

Como referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *in* Constituição da República Portuguesa Anotada, Vol. II, Almedina, 4º Ed, pág. 898-906, transponível para a nossa realidade: “(...) o sistema específico de fiscalização de constitucionalidade está limitado quase exclusivamente a *actos de carácter normativo*, com exclusão de actos de outra natureza (actos políticos, actos administrativos, actos judiciais em si mesmos). Em contrapartida, no sistema de fiscalização da constitucionalidade da CRP estão abrangidas as *todas as normas*, qualquer que seja a sua natureza, a sua fonte, a sua forma, a sua hierarquia, desde que tenham natureza jurídica e façam parte ou vigorem na ordem jurídica portuguesa. (...)”.

No que diz respeito à noção de norma para efeitos de controlo da constitucionalidade referem os meus autores na obra citada que “Em geral, a doutrina exige dois requisitos para se poder falar de norma



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

jurídica: (a) requisito material – a norma deve equivaler a uma regra ou padrão, orientadora e reguladora de condutas e comportamentos, e não a actos de aplicação dessa regra ou padrão; (b) requisito orgânico – uma norma deve ser estabelecida por acto de um *poder normativo*, isto é, de uma entidade pública ou dotada de poderes públicos, com competência para criar regras de conduta ou padrões de valoração. (...)

Em todo o caso estão fora de fiscalização da constitucionalidade os actos do poder público que não revistam a natureza de norma no sentido descrito (...)

“(...) actos normativos sujeitos a fiscalização da constitucionalidade.

- os *actos normativos da Administração*, ou seja, as normas jurídicas que os órgãos administrativos editam no desempenho da função administrativa e que têm a designação genérica de *regulamentos*, qualquer que seja a entidade de que emanem (...) e qualquer que seja a sua forma e a sua designação (...) “

(...) os *actos administrativos*, ou seja, as decisões dos órgãos da administração que, ao abrigo das normas de direito público, visam produzir efeitos jurídicos numa situação individual e concreta (...) estão fora do sistema de fiscalização da constitucionalidade. Seguramente que se um acto administrativo afronta directamente a Constituição, ele pode ser contenciosamente impugnado junto dos tribunais competentes por ilegalidade.”

Revertendo à Circular do Inspetor-Geral da Saúde em apreço verificamos que a mesma não se traduz, de modo algum, numa norma jurídica.

Por um lado, a mesma não pretende regular condutas e comportamentos. A mesma tem por objetivo transmitir orientações e instruções aos dirigentes de instituições de saúde, públicas e privadas, e aos profissionais da carreira especial de saúde, com vista à aplicação do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, no que respeita à acumulação de funções e incompatibilidades. E alerta para a fiscalização e possível aplicação de sanções e coimas.

Por outro lado, o órgão emissor da Circular é um órgão de inspeção de saúde, cuja função consiste no controlo da observância das normas legais e regulamentares já existentes, sem poder normativo para criar novas regras.

A mesma consubstancia um acto administrativo, cujas eventuais ilegalidades ou irregularidades poderão ser objeto de controlo jurisdicional em sede de contencioso administrativo nos termos do artigo 123.º, n.º 1, alínea b), da CRDTL, e conforme o artigo 137.º, n.º 3 do mesmo diploma, que confere legitimidade aos interessados para impugnar atos administrativos que lhes prejudiquem direitos.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste – Tel. 00670 3331148 – www.tribunais.tl

Portanto, por se tratar de um ato administrativo sem conteúdo normativo, os pedidos de fiscalização da constitucionalidade e legalidade da Circular não podem ser admitidos.

*

Objeto da fiscalização

A presente fiscalização abstrata da constitucionalidade incide sobre as normas constantes do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022, de 14 de dezembro, diploma que cria e regula as Carreiras dos Profissionais de Saúde:

Artigo 31.º, n.º 2 do Anexo I - Estatuto da Carreira Médica;

Aos médicos integrados na carreira é vedado o exercício de atividade privada em regime de profissão liberal.

Artigo 26.º, n.º 2 do Anexo II - Estatuto da Carreira de Enfermagem;

Aos enfermeiros na carreira é vedado o exercício de atividades privadas em regime de profissão liberal

Artigo 24.º, n.º 2 do Anexo III - Estatuto da Carreira de Parteiras Profissionais;

Às parteiras profissionais na carreira é vedado o exercício de atividades privadas em regime de profissão liberal

Artigo 25.º, n.º 2 do Anexo IV- Estatuto da Carreira dos Técnicos de Diagnóstico e Terapêutica, Saúde Pública e Apoio à Medicina (TDTSP).

Aos TDTSP na carreira é vedado o exercício de atividades privadas em regime de profissão liberal.

Antes de avançar importa mencionar outras normas relacionadas com a presente temática:

No n.º 1 dos artigos acima referidos lê-se:

1. Os médicos/enfermeiros/Parteiras Profissionais/TDTSP estão sujeitos às regras gerais do regime jurídico da Função Pública no que se refere à acumulação de funções e incompatibilidades.

A questão colocada ao Tribunal é a de saber se as referidas disposições legais, que vedam aos profissionais nelas referidos o exercício de atividades privadas em regime de profissão liberal, violam os princípios e direitos consagrados nos artigos 50.º, n.º 1 (direito ao trabalho) e 16.º (igualdade) da CRDTL.

Na resposta, o Governo nega a existência de inconstitucionalidade nas normas que limitam ou proíbem a acumulação de funções pelos profissionais de saúde, sustentando que:

Proc. n.º 04/CONST/2025.TR
NUC: 0021/25.TRDIL



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Os profissionais de saúde estão sujeitos a um regime especial, justificado pela relevância social da sua atividade e pelas exigências específicas do Serviço Nacional de Saúde (SNS);

As normas impugnadas não violam direitos fundamentais, porque, são fundamentadas em valores constitucionais como o direito à saúde e a qualidade dos serviços públicos, resultam de uma opção legislativa legítima, no quadro do princípio da reserva do possível e da organização do SNS, visam evitar conflitos de interesses, garantir a dedicação plena e preservar a qualidade e credibilidade do SNS.

Defende ainda que as proibições e limitações impostas não são arbitrárias ou desproporcionais, mas sim fundadas e justificadas, estando de acordo com a Constituição e com o Estatuto da Função Pública.

Concluindo que, as normas em causa não são inconstitucionais, mas sim uma expressão legítima da autonomia do legislador para organizar o serviço público de saúde e fixar os deveres funcionais dos seus profissionais.

Quanto a esta posição do Governo sobre a constitucionalidade da proibição de acumulação de funções privadas em regime liberal pelos profissionais de saúde entende este Tribunal o seguinte:

A Constituição protege o direito à liberdade profissional e à livre iniciativa (art.º 50.º).

A proibição absoluta e genérica de qualquer atividade liberal para os profissionais de saúde com vínculo ao SNS ultrapassa os limites legítimos à restrição de direitos fundamentais. Mesmo que o interesse público na proteção da saúde seja legítimo, a Constituição exige que tais restrições sejam proporcionais, necessárias e adequadas ao fim visado (art. 1.º – Estado de Direito e princípio da proporcionalidade). O Governo ignora que o direito ao trabalho e à livre iniciativa não podem ser restringidos sem justificação concreta e individualizada.

A proibição genérica fere o princípio da proporcionalidade (art. 1.º da Constituição)

A posição do Governo sustenta que a norma tem fundamento material suficiente para justificar a proibição absoluta,

Contudo, não há avaliação concreta do risco de acumulação indevida, nem da possível compatibilidade de funções;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Não há gradação, proíbe-se igualmente um médico que queira dar uma aula, um enfermeiro que deseje trabalhar em clínica aos sábados ou um técnico que queira prestar consultoria — sem considerar a função, horário, carga, nem vínculo;

O mesmo objetivo (dedicação e qualidade no SNS- Sistema Nacional de Saúde) poderia ser atingido por meios menos restritivos, como, regras de transparência e autorização prévia, limites máximos de horas, mecanismos de verificação de conflitos de interesse.

Portanto, há violação do princípio da proporcionalidade, pois a medida é excessiva em relação ao fim visado.

A norma ofende o princípio da igualdade (art.º 16.º da Constituição)

A proibição atinge exclusivamente os profissionais de saúde, mesmo nos casos em que não há qualquer prejuízo ao serviço público, enquanto, outros trabalhadores da função pública podem exercer atividades privadas em certas condições.

Há desigualdade entre profissionais da mesma área com diferentes vínculos (SNS vs setor público autónomo ou privado). A desigualdade é arbitrária e sem justificação constitucional suficiente.

A norma não respeita o conteúdo essencial do direito ao trabalho (art.º 50.º)

A norma elimina, por via legislativa infraconstitucional, o direito à liberdade profissional e ao exercício de outra atividade lícita.

Faz isso sem distinguir realidades distintas (médicos em exclusividade vs médicos com contrato parcial, por exemplo).

Esbarra no conteúdo essencial do direito ao trabalho, ao limitar injustificadamente as opções profissionais dos cidadãos.

Não cabe ao legislador ordinário eliminar o núcleo essencial de um direito fundamental por meio de uma proibição total.

Assim, a posição do Governo parte de uma visão maximalista do interesse público, que ignora os limites constitucionais às restrições de direitos fundamentais, ou seja, a norma reflete uma opção legislativa rigorosa na proteção do SNS, mas que não observa os limites constitucionais de proporcionalidade e igualdade.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Portanto a norma é desproporcional, desigual e desnecessária, fere o direito ao trabalho e à iniciativa privada e, portanto, deve ser declarada inconstitucional a incompatibilidade do exercício da atividade privada em regime liberal com o exercício de funções públicas pelos profissionais de saúde

O direito à saúde encontra-se consagrado na Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) como um direito fundamental de todos os cidadãos (artigo 57.º). Cabe ao Estado assegurar a sua efetivação, dentro dos limites dos seus recursos humanos, técnicos e financeiros, por meio de um Sistema Nacional de Saúde acessível, participativo e descentralizado, conforme disposto na Lei n.º 10/2004, de 24 de novembro, alterada pela Lei n.º 24/2021, de 19 de novembro e pela Lei n.º 13/2022, de 21 de dezembro.

A par do serviço público de saúde, o Decreto-Lei n.º 18/2004, de 1 de dezembro permite e regula a existência de instituições privadas prestadoras de cuidados de saúde, integrando-as no sistema nacional como expressão da pluralidade, liberdade de escolha e complementaridade.

O artigo 9.º do Estatuto da Função Pública (Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterada pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho) estabelece um regime de exclusividade para os funcionários públicos, no sentido de que não podem acumular empregos na Administração Pública, nem exercer outras atividades que comprometam a sua independência ou eficiência profissional.

Todavia, o próprio n.º 2 do artigo 9.º admite exceções, permitindo, mediante autorização superior, a prestação de consultoria, assessoria, ensino ou pesquisa científica, desde que compatíveis com o interesse público.

E do art. 87º d) do mesmo Estatuto retira-se a possibilidade de exercício de actividades privadas desde que seja reconhecida a sua compatibilidade com os deveres do profissional mediante despacho fundamentado.

Ao contrário do que prevê o Estatuto da Função Pública, os n.ºs 2 dos artigos 31.º, 26.º, 24.º e 25.º dos respetivos Anexos das Carreiras dos Profissionais da Saúde (Decreto-Lei n.º 13/2012; alterado pelo Decreto-Lei n.º 86/2022) introduzem uma proibição mais restritiva, vedando de todo a possibilidade de exercício de qualquer atividade privada em regime liberal mesmo nos casos em que não haja prejuízo ao serviço público em violação do princípio da legalidade e da reserva de lei parlamentar.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

Essa restrição mais gravosa, imposta exclusivamente aos profissionais de saúde, não encontra correspondência no regime geral da função pública, viola o princípio da igualdade, consagrado no artigo 16.º, n.ºs 1 e 2 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL).

Do ponto de vista sociológico e factual Timor-Leste continua a enfrentar défices estruturais graves no setor da saúde, nomeadamente a escassez de profissionais qualificados, a cobertura limitada dos serviços públicos, especialmente em áreas remotas, e a inexistência de incentivos financeiros adequados que promovam a permanência dos quadros técnicos no território nacional.

Neste contexto a possibilidade de os profissionais de saúde exercerem atividades liberais compatíveis com o interesse público – como o atendimento em clínicas privadas, a colaboração com organizações não-governamentais ou o ensino académico – representa uma resposta legítima e necessária às necessidades da população, não sendo, por si só, incompatível com o regime de exclusividade previsto no Estatuto da Função Pública.

A imposição de um regime de exclusividade absoluta sem base legal ou constitucional clara, pode limitar o acesso da população a cuidados de saúde essenciais, estimular a migração de quadros qualificados para o estrangeiro, comprometer a qualidade e a sustentabilidade do serviço público de saúde e violar o equilíbrio constitucional entre o interesse público e os direitos fundamentais dos trabalhadores da saúde.

Neste quadro a proibição absoluta do exercício de atividades liberais por profissionais de saúde configura uma medida que não apenas carece de fundamento legal, mas também desrespeita os princípios constitucionais e a realidade sociológica do país, afetando diretamente a justiça social, a igualdade de tratamento, os direitos fundamentais e o próprio funcionamento do sistema nacional de saúde, por outro lado, o direito à saúde, os limites da atuação administrativa e os princípios constitucionais da igualdade e proporcionalidade

O direito à saúde encontra-se consagrado no artigo 56.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) como um direito fundamental de todos os cidadãos incumbindo ao Estado promover e garantir a sua proteção através de um sistema nacional de saúde universal, geral e, tanto quanto possível, gratuito.

Este modelo constitucional teve concretização na Lei n.º 10/2004, de 24 de novembro, que aprovou a Lei do Sistema de Saúde, alterada pela Lei n.º 24/2021, de 19 de novembro, e pela Lei n.º



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

13/2022, de 21 de dezembro, que estabelece um Serviço Nacional de Saúde estruturado de forma descentralizada, participativa e equitativa, sem prejuízo da possibilidade de existência de instituições privadas prestadoras de cuidados de saúde, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 18/2004, de 1 de dezembro, desde que sujeitas à regulação e fiscalização do Estado.

A articulação entre os setores público e privado da saúde visa garantir a pluralidade do sistema de saúde e assegurar a liberdade de escolha dos cidadãos, sendo, por isso, uma componente fundamental do modelo misto adotado pelo legislador. Consequentemente qualquer restrição à acumulação de funções no setor público e privado deve ter base legal expressa e respeitar os princípios constitucionais da igualdade, da proporcionalidade e da legalidade administrativa.

No entanto, as normas alegadas, ao criar uma proibição genérica de exercício de atividade liberal privada por profissionais de saúde vinculados ao serviço público, sem distinguir categorias, regimes, funções ou necessidades do sistema, sem fundamento direto na lei e sem ponderação casuística, revelam-se manifestamente desproporcionais e discriminatórias.

Tal restrição fere o princípio da igualdade consagrado no n.º 2 do artigo 16.º da CRDTL, que proíbe qualquer forma de discriminação infundada no acesso ou exercício de direitos, bem como o princípio da igualdade de oportunidades previsto no n.º 1 do artigo 8.º do Estatuto da Função Pública, aprovado pela Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, alterado pela Lei n.º 5/2009, de 15 de julho.

Como tem sido reiteradamente afirmado pelo Tribunal Constitucional de Portugal, o princípio da igualdade não impede o legislador ou a administração de introduzir distinções, mas obriga a que estas se fundem em critérios materialmente justificados e proporcionais. cf. Acórdão n.º 39/88 do TC português, «a igualdade não proíbe diferenciações; exige, porém, que estas se baseiem em razões objetivas, razoáveis e constitucionalmente relevantes».

A proibição genérica e absoluta de acumulação de funções estabelecida na Lei impugnada ignora as diferentes realidades dos profissionais de saúde, as suas cargas horárias, regimes contratuais e condições de exercício, tratando de forma igual situações objetivamente desiguais. Da mesma forma, não considera o interesse público na complementaridade do setor privado em áreas onde o sistema público é insuficiente, violando, assim, também o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 1.º do Decreto Lei n.º 32/2008, que aprovou o Procedimento Administrativo.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

De acordo com o princípio da proporcionalidade, consagrado na doutrina constitucional e administrativa, toda a medida restritiva de direitos deve ser:

- a) adequada à prossecução de um fim legítimo;
- b) necessária, no sentido de não existirem meios menos restritivos para atingir o mesmo fim;
- c) proporcional em sentido estrito, ou seja, o sacrifício imposto aos direitos individuais não deve exceder os benefícios obtidos para o interesse público.

VEJAMOS ainda:

O artigo 50.º, n.º 1. da CRDTL proclama: *“Todos têm o direito ao trabalho”*. O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta: *“Todo o cidadão tem o direito de escolher livremente a profissão ou o género de trabalho em que pretende exercer a sua capacidade, bem como o direito de condições equitativas no emprego.”*

Por sua vez, o artigo 16.º da CRDTL garante a igualdade perante a Constituição e a lei, impedindo discriminações arbitrárias ou irrazoáveis entre cidadãos em situação comparável.

Portanto, as normas em apreço impõem uma proibição absoluta, genérica e incondicional ao exercício da profissão em regime liberal por **médicos, enfermeiros, parteiras profissionais e TDTSP** integrados nas respetivas carreiras públicas.

Esta interdição não distingue entre:

- Profissionais em regime de exclusividade ou em tempo parcial;
- A prática de atos profissionais fora do horário normal de trabalho;
- A existência de autorização superior;
- A eventual compatibilidade entre o interesse público e a atividade privada a exercer.

Esta uniformidade e rigidez normativa impõe uma restrição que não atende ao princípio da proporcionalidade, exigido em qualquer limitação de direitos fundamentais.

O princípio da proporcionalidade decorre do Estado de Direito Democrático consagrado no artigo 1.º da CRDTL e exige que as restrições aos direitos fundamentais:

- Sejam adequadas aos fins visados;
- Sejam necessárias, isto é, que não existam meios alternativos menos gravosos;



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

- Sejam proporcionais em sentido estrito, isto é, que os custos da restrição não excedam os seus benefícios para o interesse público¹.

Neste sentido, o Tribunal Constitucional português, no Acórdão n.º 179/95, considerou inconstitucional uma norma que impunha proibição absoluta de acumulação de funções, por não prever situações de exceção razoável ou autorização casuística².

Além disso, as normas em causa violam o princípio da igualdade, por:

Imporem restrições apenas a certas classes profissionais do setor da saúde, sem justificação clara para o tratamento diferenciado;

Não estabelecerem critérios equitativos para aferir a compatibilidade entre funções públicas e exercício liberal;

Não considerarem que outros funcionários públicos (ex. docentes universitários ou juristas) podem exercer atividades privadas fora do horário normal sem proibição absoluta.

Por conseguinte, entendemos que as normas violam simultaneamente o direito ao trabalho, a liberdade de profissão e o princípio da igualdade.

III. Decisão:

Pelo exposto, acordam os juízes que constituem o Plenário do Tribunal de Recurso em:

A) Declarar a inconstitucionalidade, com força obrigatória geral, das seguintes normas por violação dos artigos 50.º e 16.º da Constituição:

Artigo 31.º, n.º 2 do Anexo I; Artigo 26.º, n.º 2 do anexo II; Artigo 24.º, n.º 2 do Anexo III; Artigo 25.º, n.º 2 do Anexo IV do Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, alterado pelo Dec.Lei n.º 86/2022, de 14 de Dezembro, diploma referente às Carreiras dos Profissionais da Saúde.

¹ Cf. Gomes Canotilho e Vital Moreira (2010). Constituição da República Portuguesa Anotada (Vol. I, 4.ª ed., p. 124). Coimbra: Coimbra Editora

² Acórdão do Tribunal Constitucional português n.º 179/95, publicado no Diário da República, II Série, n.º 92, de 20/04/1995.



Tribunal de Recurso

Rua Caicoli, Díli, Timor-Leste - Tel. 00670 3331148 - www.tribunais.tl

B) Julgar a inadmissibilidade da fiscalização da constitucionalidade e ilegalidade da Circular n.º 02/GIAS-MS/X/2024, de 29 de outubro, emitida pelo Inspetor-Geral de Saúde do Ministério da Saúde.

Sem custas.

Notifique os Excelentíssimos:

- Senhor Provedor de Direitos Humanos e Justiça (PDHJ), Senhora Presidente do Parlamento Nacional, Senhor Primeiro-Ministro e Senhor Procurador-Geral da República.

Publique-se no Jornal da República.

Díli, 9 de julho de 2025

Os Juízes do Tribunal de Recurso

Maria Natércia Gusmão, (Relatora)

Deolindo dos Santos

Jacinta Correia da Costa

Duarte Tilman Soares