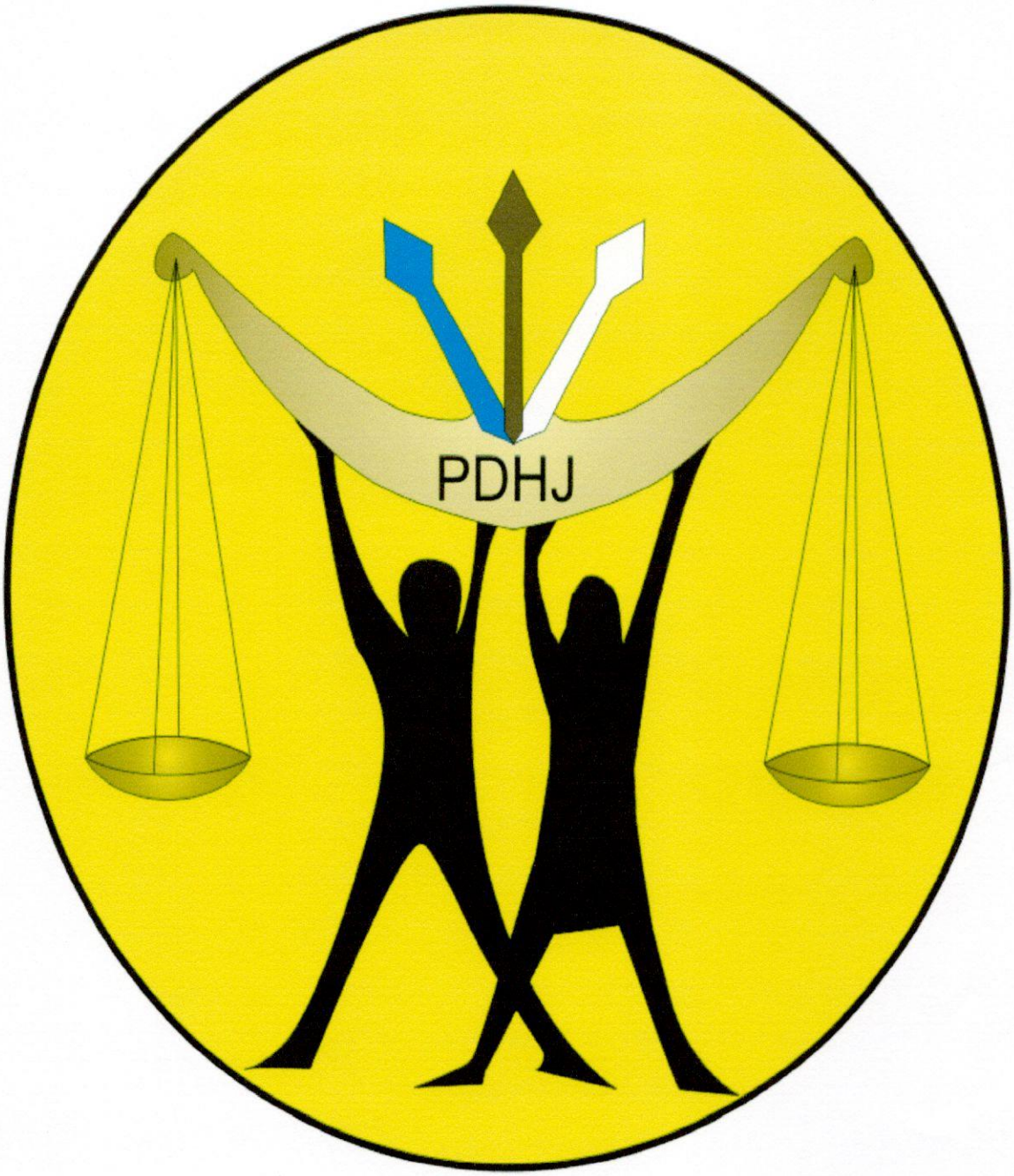
PROVEDÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS E JUSTIÇA



PARECER

Estado de Exceção

I. Parte A – Base Legal

O Provedor de Direitos Humanos e Justiça, consagrado no artigo 27º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), é um órgão independente que tem por função apreciar e procurar satisfazer as queixas dos cidadãos contra os poderes públicos.

A Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça (PDHJ), no âmbito da sua atuação definido no artigo 3 da Lei N.º 7/2004, alterada pela Lei N.º 8/2009, que aprova o Estatuto do Provedor de Direitos Humanos e Justiça (Estatuto PDHJ), cabe ao Provedor de Direitos Humanos e Justiça no âmbito da alínea a) e b) do artigo 24º; da alínea l) do artigo 28º e do artigo 35º submeter ao Governo, ao Parlamento Nacional ou qualquer outro organismo competente, numa base consultiva, pareceres, recomendações, propostas e relatório sobre qualquer matéria relativa à promoção e proteção dos direitos humanos e à boa governação que visem melhorar o respeito pelos direitos humanos e a boa governação por parte das entidades dentro da sua área de jurisdição.

II. Parte B – Objetivo

De forma a poder auxiliar o Governo na determinação das novas medidas a serem adotadas no controlo desta pandemia, no âmbito da extensão do estado de emergência, a PDHJ, redigiu o presente parecer cujo o objeto se prende com a análise da obrigação positiva do Estado, no presente estado de exceção, e respetiva extensões do mesmo, na perspetiva da defesa dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, nos termos do mandato da PDHJ.

III. Parte C – A Restrição aos Direitos Fundamentais e a Suspensão do Exercício dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais, apesar de universais e inalienáveis, poderão ser limitados por razões de ordem prática nascidas da vida em sociedade, de modo a proteger outros direitos fundamentais ou a garantir bens jurídicos de relevo específico, como a segurança ou a ordem pública1. E tal limitação pode incidir sobre o âmbito de proteção do direito fundamental ou pode incidir sobre o exercício do direito fundamental. No primeiro caso estamos perante a chamada restrição de direitos fundamentais, enquanto que no segundo caso estaremos perante a suspensão do exercício de direitos fundamentais.

No caso da suspensão do exercício de direitos fundamentais, tal limitação destes direitos poderá acontecer, não por uma situação corrente do dia-a-dia em sociedade, como acontece no caso das restrições de direitos fundamentais, mas pelo facto de a normalidade de um Estado estar a ser posta em causa por se estar perante uma situação excecional, como a perturbação séria da ordem constitucional democrática ou a existência de uma calamidade pública[2]. Nestes casos, será declarado o estado de sítio ou de emergência, que

---

[1] Cf. *Ius Gentium Conimbrigae* — Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - e Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça de Timor-Leste "Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste – Teoria e Prática", 2015, pp. 311-312.

[2] Cf. *Idem*, pp. 346-347.

permitirá a limitação do exercício de direitos fundamentais com vista à reposição da normalidade do Estado[3].

1. A Restrição aos Direitos Fundamentais

A limitação do âmbito de proteção de um direito fundamental poderá ser justificada pela necessidade de proteção de outros bens jurídicos, como por exemplo, a lei penal que determina a pena de prisão, operando-se, desta forma, uma a restrição de um direito fundamental como o direito à liberdade (artigo 30.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste).

O artigo 24.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL) identifica os requisitos para que um direito fundamental possa ver o seu âmbito de proteção restringido[4], identificando estes relativos à lei restritiva do direito fundamental e os requisitos relativos ao conteúdo da restrição.

Assim, e quanto aos requisitos relativos à lei restritiva temos, desde logo, que a compressão de um direito fundamental acontecerá, sempre, pela via legislativa[5]. Significa isto que apenas serão admissíveis as restrições de direitos fundamentais que se façam através de uma Lei do Parlamento Nacional ou Decreto-Lei autorizado, não se invalidando a possibilidade de as restrições serem depois concretizadas ou desenvolvidas através de um decreto-lei[6].

Outro dos requisitos da lei restritiva de direitos fundamentais é que esta tenha carácter geral e abstrato, ou seja, que se aplique a um número indeterminado ou indeterminável de pessoas (no momento da sua entrada em vigor) e a um número indeterminado ou indeterminável de situações (no momento da sua entrada em vigor). Não significa isto que sejam proibidas, de uma forma geral, as leis que restrinjam direitos de determinados "grupos de pessoas", como idosos, funcionários públicos ou pessoas portadoras de deficiência. Uma lei assim, aplicar-se-ia a um número indeterminado de pessoas desses "grupos" não perdendo, desta forma, o seu carácter de lei geral[7].

O último requisito da lei restritiva de direitos fundamentais é que esta se aplique apenas a situações que ocorram após a sua entrada em vigor.

Quanto aos requisitos relativos ao conteúdo da restrição, o artigo 24.º da CRDTL determina que a restrição de direitos fundamentais apenas poderá acontecer nos casos expressamente previstos na Constituição. Todavia, o Tribunal de Recurso, no uso das competências do Supremo Tribunal de Justiça, no Acórdão de 30 de Abril de 2007, defendeu que "no ordenamento jurídico-constitucional timorense o legislador não tem uma autorização geral de restrição de direitos, liberdades e garantias. A Constituição

---

[3] Cf. *Idem*, p. 347.

[4] 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 abstracto, não podem diminuir a extensão e o alcance do conteúdo essencial dos dispositivos constitucionais e não podem ter efeito retroactivo.

[5] Cf. *Idem*, p. 313.

[6] Cf. *Idem*, pp. 321-322.

[7] Cf. *Idem*, p. 323.

individualiza expressamente os direitos que podem ser abrangidos por uma lei restritiva"[8]. No entanto alguma doutrina civilista, nomeadamente alguma doutrina portuguesa, diverge a este respeito, admitindo alguns autores que possa haver legitimidade constitucional de restrições que não estejam expressamente autorizadas na Constituição, assentando estas teses na ideia de que tais restrições são necessárias para "resolver problemas de ponderação de conflitos entre bens ou direitos constitucionais"[9]. A proibição de qualquer restrição que não se encontre expressamente consagrada na Constituição resultaria na impossibilidade de restrição de muitos direitos consagrados na Constituição timorense, incluindo direitos que já foram efetivamente restringidos por leis já existentes, como por exemplo a Lei da Segurança Interna, depois desenvolvida pelo Regime Jurídico do Uso da Força, e que veio limitar o direito à vida (consagrado no artigo 29.º da CRDTL) e o direito à liberdade, segurança e integridade pessoal (artigo 30.º da CRDTL)[10].

Um dos outros requisitos, ao conteúdo da restrição, consagrado no artigo 24.º da CRDTL, é a necessidade de salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos. Significa isto que só é legitima a restrição de um direito fundamental para proteção de um outro direito consagrado na Constituição, seguindo a lógica de que um direito constitucionalmente protegido não pode ser restringido em prol de um direito ou interesse de menor valor jurídico[11].

O terceiro requisito, ao conteúdo da restrição, é a proibição de diminuição da extensão e alcance do conteúdo essencial do direito fundamental sujeito à restrição. Um direito fundamental não poderá ser restringido ao ponto em que perca o seu conteúdo útil, o chamado núcleo essencial. Todavia, a determinação do que é o núcleo essencial de um direito tem sido amplamente discutido pela doutrina estrangeira existindo duas grandes teorias quanto à delineação do conteúdo essencial: as teorias que dizem respeito ao objeto de proteção e as teorias sobre o valor da proteção das normas consagradoras do direito[12].

O quarto e último requisito, relativamente ao conteúdo da restrição é que esta não desrespeite o princípio da proporcionalidade. Ou seja, as restrições do direito fundamental terão que ser razoáveis e justas. Muito embora este requisito não esteja expressamente previsto no artigo 24.º da CRDTL, o Tribunal de Recurso, exercendo a competência constitucional do Supremo Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre esta questão, considerando que "a admissibilidade da restrição de direitos por via legislativa impõe o respeito pelo padrão internacional do princípio da proporcionalidade que decorre do princípio do Estado de direito, do regime geral das leis restritivas"[13]. Esse requisito é entendido como um limite às leis restritivas, sendo inconstitucional uma restrição

---

[8] Tribunal de Recurso, Acórdão de 30 de Abril de 2007 (Fiscalização abstrata e sucessiva de constitucionalidade), Proc n.º 03/CONST/03/TR, 1763 (2007), publicado no Jornal da República Série I, N. 11 de 18 de Maio de 2007:1763.

[9] Cf. *Idem*, p. 329.

[10] Cf. *Idem*, p. 329.

[11] Cf. *Idem*, pp. 329-330.

[12] Para melhor compreensão destas teorias cfr. Cf. *Ius Gentium Conimbrigae* — Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - e Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça de Timor-Leste "Os Direitos Fundamentais em Timor-Leste – Teoria e Prática", 2015, pp. 332 e ss.

[13] Cf. *Idem*, p. 335.

excessiva. Assim, para verificar se este requisito se encontra preenchido deverá perguntar-se: "em geral, a restrição é adequada para atingir o fim?"[14].

2. A Suspensão do exercício de direitos fundamentais em virtude de declaração de Estado de Exceção

A suspensão, como já referido, limita o exercício de direitos fundamentais em condições bem definidas e caracteriza-se por ter um carácter excecional e vigorar apenas por um determinado período de tempo[15]. Este é o caso em que o exercício de alguns direitos fundamentais é limitado em virtude da declaração de Estado de Sítio ou de Emergência.

A suspensão de direitos, liberdades e garantias está prevista no artigo 25.º da CRDTL, que apresenta, desde logo e como primeiro requisito, a existência de uma situação de necessidade constitucional (a declaração do Estado de Sítio ou do estado de Emergência). A suspensão tem um carácter limitado no tempo, vigorando apenas enquanto durar o Estado de Exceção, e a sua necessidade assenta em acontecimentos de ocorrência rara, limitando o exercício do direito e não afetando o seu conteúdo (como acontece com os casos de restrição de direitos fundamentais).

O artigo 25.º da CRDTL prevê vários critérios que devem ser respeitados para que seja legitima a suspensão de exercício de direitos fundamentais. Tais critérios, de verificação cumulativa, podem ser divididos em critérios relacionados diretamente com a declaração de Estado de Sítio ou Emergência, e critérios relacionados com o conteúdo e extensão do estado de Exceção. O incumprimento de um dos requisitos resultará na inconstitucionalidade da suspensão dos direitos fundamentais[16].

São ainda apresentados, no artigo 25.º da CRDTL, limites materiais à suspensão de direitos fundamentais, nomeadamente a impossibilidade de suspensão de alguns direitos fundamentais (como o direito à vida, à integridade física, cidadania e não retroatividade da lei penal, o direito à defesa em processo criminal, a liberdade de consciência e de religião, o direito a não ser sujeito a tortura, escravatura ou servidão, o direito a não ser sujeito a tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante e a garantia de não discriminação), a necessidade de uma especificação clara dos direitos a serem suspensos e ainda a proporcionalidade das medidas relacionadas com a suspensão dos direitos fundamentais[17].

IV. Parte D- O Estado de Exceção (Estado de Emergência)

A declaração do Estado de Exceção, que permitirá a limitação do exercício de direitos fundamentais através da sua suspensão temporária, estando, as autoridades "obrigadas a restabelecer a normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo" (número 6 do artigo 25.º). Assim, entende-se que o Estado de Exceção tem sempre como objetivo último a reposição da normalidade do Estado.

---

[14] Cf. *Idem*, p. 336.
[15] Cf. *Idem*, p. 313.
[16] Cf. *Idem*, p. 350.
[17] Cf. *Idem*, pp. 359-360.

O Estado de Exceção contempla duas subcategorias: o Estado de Sítio e o Estado de Emergência. A diferença entre estes dois estados de exceção não é apresentada pelo texto constitucional, mas, antes, pela Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência).

O Estado de Sítio difere do Estado de Emergência pela gravidade das circunstâncias que o fundamentam, sendo o primeiro declarado quando se "verifiquem ou estejam iminentes actos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei" (artigo 9.º, n.º 1). O estado de emergência, é declarado quando se verifiquem situações de menor gravidade, nomeadamente em casos de grave alteração da ordem pública ou em casos de calamidade pública (artigo 10.º, n.º 1). As consequências, em termos de suspensão do exercício de direitos, são também diferentes de acordo com o Estado de Exceção declarado, pelo que a declaração de Estado de Sítio poderá dar origem a uma suspensão total ou parcial do exercício de direitos fundamentais, ao passo que a declaração do Estado de Emergência apenas determina a suspensão parcial de direitos fundamentais.

As declarações de ambos os Estados de Exceção são resultado de um processo que envolve, necessariamente, três dos quatro órgãos de soberania (Presidente da República, Governo e Parlamento Nacional) para além da consulta a órgãos consultivos civis e militares[18]. O envolvimento de tantos participantes no processo de decisão de declaração de um Estado de Exceção justifica-se atendendo ao grande impacto que tal declaração terá na comunidade (em razão da suspensão de direitos fundamentais que tal declaração poderá acarretar), na gestão do Estado e no uso de recursos (uma vez que a decretação de um tal estado acarretará, necessariamente, gastos adicionais aos previstos inicialmente no Orçamento Geral de Estado)[19].

O Parlamento Nacional não se limita, apenas a autorizar a declaração do Estado de Sítio ou de Emergência, cabendo-lhe, através da Lei que autoriza a declaração do Estado de Exceção, definir o estado a declarar (Estado de Sítio ou de Emergência), delimitar o âmbito territorial de tal declaração, a duração do Estado de Exceção, os poderes conferidos às forças de segurança, a determinação dos direitos suspensos, entre outros[20].

O processo de declaração do Estado de Exceção é rápido, atendendo à necessidade urgente que o motiva. De acordo com o Regimento do Parlamento Nacional n.º 1/2016, de 11 de Maio (que introduz a primeira alteração ao Regimento do Parlamento Nacional aprovado em 2009), a apreciação pelo Parlamento da autorização solicitada pelo Presidente da República para declaração do Estado de Exceção, é promovida, de imediato, pelo Presidente do Parlamento (artigo 118.º) e o debate parlamentar não poderá exceder um dia (artigo 119.º). O carácter urgente do processo de declaração do Estado de Exceção é também confirmado pela Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro (Regime do estado de Sítio e do estado de Emergência), que determina que tal procedimento tem prioridade sobre quaisquer outros atos do Parlamento, que reunirá e deliberará com dispensa dos

---

[18] Cf. *Idem*, p. 354.
[19] Cf. *Idem*, p. 354.
[20] Cf. artigo 15.º. da Lei n. 3/2008, de 22 de Fevereiro (Regime do estado de Sítio e do estado de Emergência).

prazos regimentais e funcionará em regime permanente, sendo ainda de publicação imediata a Lei do Parlamento que conceder ou recusar a autorização e o decreto do Presidente da República que declara o Estado de Exceção (artigo 28.º).

O Parlamento Nacional tem ainda, de acordo com a Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro (Regime do estado de Sítio e do estado de Emergência), o poder de apreciar a aplicação da declaração de Estado de Exceção, pelo que o Governo terá que, submeter ao Parlamento e durante a pendência do Estado de Exceção, relatório pormenorizado e tanto quanto possível documentado das providências e medidas adotadas na vigência da respetiva declaração, podendo o Parlamento proceder à efetiva responsabilização civil e criminal do Governo por violação do disposto na declaração do Estado de Sítio ou Emergência (artigo 29.º).

V. Parte E- A pandemia de COVID-19

1. Estado de Emergência em razão do COVID-19 e restrições de direitos fundamentais

Em 11 de março de 2020, diante dos níveis alarmantes de contaminação por SARS-Cov-2 abrangendo diversos países em quase todos os continentes, a Organização Mundial da Saúde declarou que a situação causada pelo COVID-19, até então classificada como Emergência de Saúde Pública de Interesse Internacional, se tratava de uma pandemia.

A alta transmissibilidade do novo coronavírus e os graves impactos que ele pode ter na saúde das pessoas infetadas, somados ao fato de que inexiste tratamento específico ou vacina, exigiu que cada país adotasse medidas emergenciais para conter o avanço do vírus e evitar a sobrecarga do sistema do sistema de saúde. Um aumento abrupto no número de pessoas infetadas que precisassem de atendimento hospitalar poderia levar ao colapso do sistema de saúde e ter resultados trágicos.

Frente a uma pandemia como a causada pelo COVID-19, os Estados podem exercer poderes especiais a fim de criar e aplicar medidas extraordinárias visando a contenção da crise de saúde pública, sua mitigação e prevenção. Tratados internacionais reconhecem que circunstâncias extraordinárias podem exigir medidas igualmente extraordinárias.[21] No entanto, quaisquer medidas que limitem os direitos e liberdades das pessoas devem ser proporcionais e estritamente necessárias à realização do objetivo a que se propõe, baseando-se em dados científicos. Ademais, é necessário levar em consideração o impacto das medidas em populações específicas ou grupos marginalizados e, em qualquer hipótese, respeitar a dignidade humana, vedada a aplicação arbitrária e/ou discriminatória.[22]

Nesse contexto, em 27 de março de 2020, foi declarado pela primeira vez o estado de emergência em Timor-Leste por meio do Decreto do Presidente da República n.º

---

[21] E.g. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 4); Convenção Europeia de Direitos Humanos (artigo 15); Convenção Americana de Direitos Humanos (artigo27).
[22] Human Rights Watch, Human Rights Dimensions of COVID-19 Response (19 março 2020), p. 1.

29/2020, de 27 de março[23] cujas medidas de execução foram regulamentadas pelo Decreto do Governo n.º 3/2020, de 28 de março. Esta declaração inclui a suspensão parcial da circulação internacional, de qualquer indivíduo, nacional ou estrangeiro (alínea a) do artigo 4.º). Em 8 de abril de 2020, o Conselho de Ministros aprovou uma alteração ao referido Decreto do Governo, por meio do qual suspendeu-se temporariamente "a possibilidade de entrada em território nacional a cidadãos de qualquer nacionalidade", incluindo timorenses. [24]

Em 27 de abril, a declaração do estado de emergência foi renovada por meio do Decreto Presidencial n.º 32/2020, de 27 de Abril[25] e as medidas de execução foram regulamentadas pelo Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril. Tal como se deu na primeira declaração, a circulação internacional foi identificada como um dos direitos a serem parcialmente suspensos (alínea a) do artigo 4.º do Decreto Presidencial n.º 32/2020, de 27 de Abril). O Decreto do Governo que aprova as medidas para a realização do estado de emergência incorporou a possibilidade de fechamento de fronteiras e estabelece, em seu artigo 31.º, que o Ministro do Interior, "em casos excecionais, justificados por razões de saúde e segurança da população (...) pode determinar o encerramento temporário dos postos de fronteira".

Ademais da limitação de entrada de timorenses ao território nacional, dentre as medidas previstas está a limitação de circulação internacional de pessoas (Capítulo II). O artigo 6.º proíbe a entrada de estrangeiros no território nacional, com algumas exceções, estas já previstas na Lei de Imigração e Asilo.[26] Além da referida limitação de entrada, foram estabelecidas normas de controlo sanitário de entradas e saídas do território nacional. O Decreto de Governo impôs a obrigatoriedade de realização de exames médicos e isolamento terapêutico[27] aos indivíduos que apresentem sintomas associados à COVID-19,[28] bem como a obrigatoriedade de isolamento profilático com duração mínima de 14 dias a todos os que ingressem no país.[29]

No que tange à circulação dentro do território nacional, estabeleceu-se o confinamento obrigatório de doentes e infetados, bem como de indivíduos que venham do exterior ou se encontrem sob vigilância das autoridades de saúde.[30] No caso de doentes e infetados o confinamento cessa com a alta médica, e nos demais casos o confinamento se encerra após 14 dias.[31] Ainda no âmbito interno, a norma regulamentar instituiu o confinamento voluntário, limitando os deslocamento da população apenas ao estritamente necessário, e criou regras de distanciamento social nas vias públicas.[32]

Verifica-se que o próprio preâmbulo do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de Abril reconhece que as medidas impostas pela declaração do estado de emergência

---

[23] Abrangendo o período de 27 de março a 26 de abril de 2020.
[24] Decreto do Governo n.º 6/2020, de 8 de abril adicionou o artigo 30.º -A, referente ao encerramento de fronteiras.
[25] Período de 28 de abril a 27 de maio de 2020.
[26] Pessoas nascidas no Timor-Leste, residentes habituais e pessoas que sejam responsáveis por menores timorenses ou menores que tenham residência legal no país.
[27] Artigo 11.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril
[28] O n.º 2 do artigo 10.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril lista os sintomas associados ao COVID-19.
[29] Artigo 12.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril
[30] Artigo 13.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril
[31] Artigo 14.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril
[32] Artigos 15.º e 16.º do Decreto do Governo n.º 8/2020, respectivamente.

resultaram em "limitação significativa dos direitos, liberdades e garantias fundamentais". Conforme explicitado no item anterior, a declaração do Estado de Emergência em razão do COVID-19 suspende o exercício de diversos direitos fundamentais, algo que pode ocorrer apenas excecionalmente e durar tão somente o tempo que for estritamente necessário.

2. Situação do COVID-19 no Timor-Leste

As medidas preventivas adotadas pelo Governo, somadas ao natural isolamento geográfico do Timor-Leste, têm-se revelado fatores positivos no controlo do contágio do COVID-19. Dois meses após a decretação do estado de emergência pela primeira vez, o país apresenta bons resultados. Ao todo, foram registados apenas 24 casos confirmados da doença e, segundo informação divulgada pelo Centro Integrado de Gestão de Crise (CIGC), todos os pacientes já se recuperaram, inexistindo casos ativos no país.[33]

Verifica-se que todos os casos confirmados foram importados do exterior, não sendo constatada a transmissão comunitária dentro do país. Foram realizados mais de 1000 testes como prevenção sentinela para pessoas com sintomas respiratórios, mesmo sem ter tido qualquer contato recente com pessoas provenientes do exterior. Tal dado demonstra que as medidas aplicadas foram eficazes na contenção do vírus, notadamente as que estabelecem o isolamento terapêutico obrigatório de doentes e infetados, bem como o isolamento profilático de indivíduos que venham do exterior ou se encontrem sob vigilância das autoridades de saúde.

Ademais, importa notar que segundo informações publicadas pelo Ministério da Saúde, o número de pessoas atualmente em confinamento obrigatório ("quarentena") é de apenas 74 (66 em Dili e 8 em Oecusse),[34] número muito abaixo da capacidade, que é de cerca de 2.000 pessoas. Tal informação reforça o fato de que a contenção do vírus tem sido efetiva no país e a situação está sob controle.

3. Próximos passos

Estudos preliminares evidenciam que o vírus causador da COVID-19 poderá continuar a afetar a população mundial. Na ausência de tratamentos farmacêuticos como remédios e vacina, algumas pesquisas trabalham com a hipótese que medidas de intervenção não farmacêuticas, como aquelas previstas no Decreto do Governo n.º 8/2020, de 30 de abril poderão ser necessárias durante os próximos anos.[35]

Tendo em vista esse cenário, torna-se evidente que medidas de natureza mais duradoura e eficazes para prevenir a disseminação da COVID-19 deverão ser implementadas. No entanto, importa ressaltar que tais medidas devem ser estabelecidas dentro da situação de normalidade constitucional, superando-se o estado de emergência que, conforme exigência constitucional, deve ser declarado apenas de forma excecional.

---

[33] Informação disponível em http://timor-leste.gov.tl/?p=24027&n=1 (15 de maio de 2020).
[34] Disponível em: https://www.facebook.com/photo/?fbid=1595899487232820&set=pcb.1595899540566148
[35] Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period, Stephen M. Kissler, Christine Tedijanto, Edward Goldstein, Yonatan H. Grad, Marc Lipsitch. Science, Published online: 14 April 2020, disponível em: https://science.sciencemag.org/content/early/2020/04/14/science.abb5793.

De acordo com fiscalização da Provedoria de Direitos Humanos e Justiça, apesar de desafios há uma capacidade alargada de trabalho conjunto para implementar medidas de prevenção, e em grande parte do território nacional há a possibilidade de assegurar medidas preventivas gerais na população[36].

Importa notar que a Lei do Sistema de Saúde (Lei n.º 10/2004, de 24 de Novembro) determina que tanto a vigilância epidemiológica[37] como a vigilância sanitária,[38] deverão ser objeto de lei, o que até à data, não foi feito.

Por esse motivo, entende-se pela necessidade de ser adotada uma lei sobre doenças contagiosas que pudesse servir de base legal específica para a adoção de medidas mais concretas relativas ao combate e à prevenção do novo coronavírus.

Relativamente à proibição do ingresso de estrangeiros no país, mesmo não se tratando de uma limitação de um direito fundamental, questiona-se a necessidade e proporcionalidade de adoção desta norma tendo em conta o objetivo a atingir. Parece ser possível a adoção de medidas menos limitadoras, mas igualmente eficazes na prevenção do contágio, como o controlo sanitário e confinamento profilático obrigatório àqueles que chegam do exterior ao território nacional. Necessário considerar, ainda, que a manutenção da proibição de entrada de estrangeiros no território nacional poderá ter como consequência a impossibilidade de apresentação de pedidos de asilo ao abrigo da Lei n.º 11/2017, de 24 de Maio (Lei de Imigração e Asilo), sendo que o direito a asilo é um direito humano reconhecido internacionalmente[39].

VI. Parte F- Medidas para o combate ao COVID-19 em Timor-Leste: Restrição de Direitos Fundamentais (leis restritivas) ou Suspensão do Exercício de Direitos Fundamentais (prorrogação do Estado de Emergência)

O Estado de Emergência deverá, de acordo com o artigo 6.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de Fevereiro (Regime do estado de Sítio e do estado de Emergência), ter uma duração limitada necessária à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade. Perante o atual cenário da pandemia de Covid-19 em território timorense[40], e atendendo às medidas já tomadas pelo Governo para prevenir a disseminação do vírus e ao seu efeito positivo para o controlo da doença, coloca-se a

---

[36] Cft. Relatóriu Monitorizasaun do Estado de Emergência da PDHJ

[37] número 2 do artigo 10.º da Lei n.º 10/2004, de 24 de Novembro.

[38] Estas formas de intervenção incluem "o controle sanitário dos estabelecimentos e dos locais de utilização pública", "o controle sanitário de portos, aeroportos e fronteiras" (artigo 11/1), "o internamento ou tratamento compulsivo de indivíduos que ponham em perigo a saúde pública" (artigo 11/3) e ainda, em "situações de catástrofe ou de grave emergência de saúde", as medidas excepcionais indispensáveis que o Ministro da Saúde possa tomar e a requisição de "serviços, estabelecimentos ou profissionais de saúde pelo tempo absolutamente indispensável." (número 4 do artigo 11.º).

[39] Artigo 13.º, n.º 2 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, Artigo 12.º, n.2 do PIDCP.

[40] Verifica-se, atualmente, que não existe transmissão comunitária dentro do país, demonstrando-se, assim, que as medidas aplicadas foram eficazes na contenção do vírus, notadamente as que estabelecem o isolamento terapêutico obrigatório de doentes e infetados, bem como o isolamento profilático de indivíduos que venham do exterior ou se encontrem sob vigilância das autoridades de saúde. O facto, ainda, de segundo informações publicadas pelo Ministério da Saúde, o número de pessoas atualmente em confinamento obrigatório ("quarentena") ser de apenas 74 (66 em Dili e 8 em Oecusse), mostra que a contenção do vírus tem sido efetiva no país e a situação está sob controle.

questão de perceber se será necessário prorrogar o atual Estado de Emergência[41], dando continuidade à suspensão do exercício de direitos fundamentais como o direito à liberdade de circulação e movimento e o direito de fixação de residência em qualquer parte de território [42].

Tendo em atenção que, como já referido, grande parte das medidas anunciadas, mas que ainda aguardam formalização por parte do Governo, ao abrigo do Estado de Emergência atual, que resultarão na prorrogação da suspensão do exercício de direitos fundamentais, podem ter lugar num contexto de normalidade do Estado, em que deve ser sujeito ao processo normal de lei restritiva no âmbito do atual enquadramento constitucional e jurídico[43], torna-se imprescindível que as medidas necessárias sejam adotadas, por parte do Governo e Parlamento Nacional, para garantir o restabelecimento da normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo.

De facto, através de leis restritivas de direitos fundamentais será possível contemplar um número de limitações que são efetivas para dar resposta ao perigo encarado pela transmissão do COVID-19. Notando ainda que estes são de alcance bastante similares à suspensão das garantias impostas pela Declaração do Estado de Emergência.

Uma das possibilidades seria a adoção de medidas (incluindo legislativas) em várias áreas, tendo por base as leis já existentes no ordenamento jurídico nacional. Assim, as medidas seriam adotadas para regulamentar ou para legislar matérias que já são tratadas nas várias leis nacionais. A Lei do Sistema de Saúde (Lei n.º 10/2004, de 24 de Novembro) será um exemplo, uma vez que a lei contém normas específicas sobre a vigilância epidemiológica e sobre vigilância sanitária. Prevê, esta lei, por exemplo, a possibilidade de internamento ou tratamento compulsivo de pessoas, e a adoção de medidas de exceção pelo Ministro da Saúde em casos de "catástrofe ou de grave emergência de saúde". Prevê-se que estas intervenções sejam reguladas por lei, muito embora até à data tal não tenha acontecido (número 5 do artigo 11.º). Tal como já mencionado é necessário, que tais restrições acontecessem por via de lei do parlamento nacional.

Uma outra possibilidade seria aprovar uma lei específica sobre doenças transmissíveis que possa prever medidas a adotar em várias áreas quando da existência de doenças transmissíveis (incluindo o COVID-19). Nesta hipótese, proceder-se-ia à adoção de uma lei relativa a todas as doenças transmissíveis. Quando determinadas as doenças transmissíveis abrangidas pelo diploma, poderia optar-se pela inclusão da COVID-19. Tendo em conta a experiência de Macau, Singapura, o Vietnam ou a Coreia do Sul, uma legislação com caráter semelhante em Timor-Leste poderia regular um número de matérias no âmbito da prevenção, o controlo e tratamento de doenças transmissíveis.

---

[41] Lei N.º 4/2020 de 27 de Maio, Autorização da Renovação do Estado de Emergência e o Decreto do Presidente da República N.º 35/2020 de 27 de Maio.

[42] Artigo 4.º da Lei N.º 4/2020 de 27 de Maio, Autorização da Renovação do Estado de Emergência e o artigo 4.º do Decreto do Presidente da República N.º 35/2020 de 27 de Maio.

[43] 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.

A lei poderia não determinar quais as doenças transmissíveis em causa. Tal poderia ser efetivado por diploma ministerial ou por decisão administrativa. Assim, poder-se-ia garantir a possibilidade de serem acrescentadas (ou retiradas) doenças sem necessidade de alteração da lei. A COVID-19 poderia fazer parte desta lista.

A lei regularia várias matérias indicadas anteriormente, como seja, medidas gerais sobre vacinação, entrada de pessoas no território, entrada de bens e produtos no território, medidas de controlo (incluindo isolamento), restrições de eventos, restrições ou proibição do exercício de determinado tipo de atividades ou do funcionamento de determinado tipo de estabelecimento, entre outros.

Um regime jurídico específico para as doenças transmissíveis iria determinar as medidas a serem tomadas como respostas aos riscos e ameaças encarados, determinando medidas de aplicação geral e em todo o tempo, e aquelas medidas específicas dependendo da doença ou da realidade no âmbito da transmissão. Assim, por exemplo, o isolamento ou as restrições a eventos ou a proibição do exercício de determinadas atividades só seriam justificadas perante um surto e deveriam ser decididas à luz das circunstâncias concretas e da gravidade da situação. Uma vez que se trata de uma lei que restringe os direitos, liberdades e garantias, é necessário que a mesma seja adotada pelo Parlamento Nacional (artigo 24.º, n.1 conjugado com o artigo 95.º, n.2, al. e) da CRDTL).

De fora deste cenário de medidas alternativas previstas em legislação específica ficaria de fora, apenas a suspensão do direito de entrada no território de nacionais. Quer o Direito Internacional dos Direitos Humanos, quer ao Direito nacional preveem o direito de retorno. No âmbito do primeiro, tanto o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigo 12.º, n.º 4) como a Declaração Universal do Direitos Humanos (artigo 13.º, n.º 2) consagram, claramente, que toda a pessoa tem o direito a regressar ao seu país, referindo ainda o Comentário Geral n.º 27 do Comité dos Direitos Humanos que o direito de um nacional entrar no seu país é um reconhecimento da conexão especial que uma pessoa possui com seu país de origem e engloba não apenas o direito de retornar ao país após tê-lo deixado por qualquer motivo, mas também o direito de visitar o país pela primeira vez caso dele seja nacional mas tenha nascido no estrangeiro. A Constituição timorense também consagra o direito de o cidadão timorense regressar ao seu país (artigo 44.º).

A experiência de Timor-Leste tem demonstrado que as medidas de confinamento, através da imposição de um período de quarentena obrigatória, têm dado resultados animadores no controlo desta pandemia, podendo ser uma opção viável para controlar o risco de contágio promovido por um cidadão timorense que quisesse regressar ao seu país, permitindo assim o levantamento da restrição do direito ao retorno dos cidadãos nacionais.

Díli, 28 de Maio de 2020,

Jesuína Maria Ferreira Gomes, MPA
Provedora