

LEI ANTI-CORRUPÇÃO

MINISTÉRIO PÚBLICO CÓDIGO PENAL

LEI DE PROIBIDADE PÚBLICA

ANTICORRUPÇÃO

Centro de Integridade Pública

Anticorrupção - Transparência - Integridade Edição Nº 18 /2020 - Julho - Distribuição Gratuita

Da Passagem do Estado de Emergência a Situação de Calamidade: Que Mudanças Devem Ser Esperadas?

Baltazar Fael*

Como já é de conhecimento da grande maioria dos cidadãos moçambicanos, o Presidente da República (PR) está limitado pela Constituição da República (CR) no que concerne ao período temporal para usar a sua iniciativa para declarar o Estado de Emergência¹. Ou seja, o PR tem um período de trinta dias para declarar o estado de emergência, podendo renovar o mesmo por iguais períodos de tempo até três, o que perfaz quatro (4 meses).

Contudo, as contaminações pelo vírus “SARS-CoV-2,” que causa a doença da Covid – 19, têm vindo a assumir números crescentes ao longo do tempo e não será com o fim do estado de emergência, visando conter a sua propagação, que o vírus irá desaparecer ou deixar de ser letal. Sendo assim, será necessário continuar a implementar medidas visando o seu controlo. Esta situação irá exigir que medidas suplementares sejam tomadas, fora do âmbito do estado de emergência, visando continuar a procurar controlar a disseminação/propagação do vírus.

Há que referir que num Estado que se quer de direito, como o moçambicano, todas as medidas que vierem a ser tomadas (no pós estado de emergência) implicando a limitação ou suspensão de direitos dos cidadãos deverão encontrar amparo ou respaldo na lei. A questão que se coloca é de saber se uma vez esgotado o poder concedido ao PR para declarar o estado de emergência, as medidas que vierem a ser tomadas sê-lo-ão por que órgão e enquadrar-se-ão em que preceitos ou diplomas legais? É que é preciso que

exista a consciência de que em estado de excepção ou emergencial não pode valer tudo. Quer dizer, não podem ser limitados e nem suspensos ou coarctados os direitos dos cidadãos de forma leviana ou sem respeitar o quadro jurídico-legal vigente, mesmo que seja para proteger determinados direitos superiormente consagrados na constituição e nas demais leis. O que se pretende enfatizar é que, mesmo em situações de excepção, deve-se ter em atenção o quadro-legal vigente. Sendo assim, findo o período de decretação do estado de emergência, os cidadãos devem estar atentos ao comportamento/actuação dos órgãos públicos no que concerne as decisões que estes irão tomar.

Aliás, a este propósito, importa referir que é nos períodos de excepção que determinados órgãos do poder público têm maior propensão para agir contra a lei violando, por conseguinte, os direitos dos cidadãos em todas as suas dimensões, o que acaba constituindo um aproveitamento da preocupação destes em conter determinados fenómenos nefastos e também de uma menos acutilante actuação dos órgãos que têm a competência de fiscalizar os seus actos.

Portanto, as medidas que necessariamente serão tomadas visando controlar a pandemia da Covid -19, mesmo numa situação de abrandamento com relação as que vigoraram durante o estado de emergência, não poderão somente ser apelidadas de “relaxamento” ou outros nomes que poderão vir a ser assumidos, devendo ser enquadradas dentro de um contexto específico e previamente estabelecido, no caso,

1 Cfr. Artigo 292 da CRM que estabelece que “O tempo de duração do (...) estado de emergência não pode ultrapassar os trinta dias, sendo prorrogável por iguais períodos até três, se persistirem as razões que determinaram a sua declaração”.

* Em caso de dúvidas, sugestões e questões relacionadas a esta nota, contacte: baltazar.fael@cipmoz.org

respeitando/obedecendo o quadro jurídico-legal atinente a situação em concreto e que visa atenuar danos maiores.

É Necessário o Cumprimento Escrupuloso do Quadro Legal Vigente na Actuação dos Órgãos do Estado em Situações de Excepção

Numa fase imediatamente anterior ao conhecimento/registo de casos da Covid – 19, o Governo de Moçambique através de uma comunicação feita pelo PR tomou, num primeiro momento, uma série de medidas² limitativas dos direitos e liberdades de reunião e circulação dos cidadãos³. Contudo, segundo a CR a suspensão das referidas liberdades e garantias individuais só devem acontecer em determinadas situações, como no caso da declaração do estado de emergência⁴. Posteriormente, o Governo veio a reforçar as medidas que havia tomado⁵.

As medidas que foram tomadas pelo Governo visando mitigar a possibilidade da ocorrência de casos da Covid – 19 a julgar pelo quadro jurídico-legal vigente, parece que algumas foram excessivas, atendendo que a Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho (estabelece o regime jurídico da gestão das calamidades, compreendendo a prevenção, mitigação, dos efeitos destruidores das calamidades, dentre outras medidas), não as prevê. É que as mesmas, quando implicam a limitação ou suspensão das liberdades e garantias individuais devem indicar a base legal em que assentam⁶, o que não terá acontecido.

Pelo que, há que corrigir este tipo de actuação em desconformidade com a lei por parte dos órgãos do Estado, tenham ou não dignidade constitucional. No caso, tanto o PR como o Governo gozam de dignidade constitucional e são ambos órgãos de soberania.

Depois do Estado de Emergência que Medidas serão Tomadas e Acoberto de que Diplomas Legais?

² <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-governo-reforca-medidas-de-combate-ao-coronavirus/>

³ Cfr. Artigo 51 (1ª parte) e n.º 2 do Artigo 55 da Constituição da República, respectivamente.

⁴ Cfr. Artigo 72 da CRM que estabelece: “As liberdades e garantias individuais só podem ser suspensas ou limitadas temporariamente em virtude da declaração do (...) ou do estado de emergência nos termos estabelecidos na Constituição”

⁵ <https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/PR-anuncia-reforco-das-medidas-de-prevencao-do-COVID-19>

⁶ Cfr. n.º 2 do Artigo 72 da CRM que estabelece: “Sempre que se verifique a suspensão ou limitação de liberdades ou de garantias (...) elas devem especificar (...) a base legal em que assentam”.

⁷ Cfr. Artigo 80 da CRM: “O cidadão tem o direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias”.

⁸ Cfr. Artigo 1 da Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho.

É importante referir que em face da actuação duvidosa do Governo, existe a necessidade de os cidadãos se manterem atentos/vigilantes para não verem os seus direitos violados em período de excepção, atendendo que existirá a necessidade de os órgãos do poder público continuarem a implementar medidas com vista a evitar a escalada de infecções pelo vírus que causa a Covid – 19, o que não pode significar que seja permitido que os mesmos pratiquem acções a margem da lei. Sendo assim, os cidadãos nos termos constitucionais não são obrigados a cumprir ordens ilegais⁷, mesmo que estas advenham de entidades com dignidade constitucional e mesmo que o Estado seja detentor do “Jus puniendi” – direito de punir - e tenha o monopólio da violência para fazer cumprir as decisões dos seus órgãos. Há que haver proporcionalidade no exercício dos referidos direitos.

Como já referido, a iniciativa do PR para declarar o estado de emergência não opera “ad eternum”. Outro órgão deverá ser chamado a tomar decisões no âmbito da situação excepcional que o país vive, no que concerne a aplicação de determinadas medidas. Embora o sistema de governação em Moçambique seja de pendor presidencialista, onde o PR é também Chefe de Governo, caberá ao executivo da República de Moçambique assumir a próxima fase no que se refere a tomada de medidas, atendendo que se trata de um órgão diferente do PR.

É sabido que embora exista a nuance referida (chefe de Estado -PR- ser concomitantemente Chefe de Governo), na prática tratam-se de órgãos diferentes com atribuições e competências próprias cada um.

Sendo assim, e porque a lei constitucional não confere ao Governo a competência de aplicar medidas em estado de emergência (mas sim ao Presidente da República), a lei ordinária, avulsa ou extravagante, deverá trazer a solução. Neste âmbito, dever-se-á recorrer a já referida Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho⁸. Ou seja, o PR enquanto órgão de soberania diferente do Governo perde os poderes *de per se* considerados. As medidas que vierem a ser estabelecidas sê-lo-ão pelo Governo. Referir que as mesmas situar-se-ão num nível abaixo das decretadas em estado de emergência, mas comportando, ainda, a restrição de direitos e garantias dos cidadãos. As medidas em causa, terão dentre outros objectivos a finalidade de garantir uma resposta eficaz aos casos de infecção pela Covid - 19 já consumados, mas também prevenir a sua ocorrência ou os seus efeitos no

futuro, mediante uma postura proactiva⁹. Quer significar que, caberá ao Governo tomar as medidas visando prevenir e mitigar os efeitos da actual pandemia no pós-estado de emergência.

Dentre as medidas que o Governo poderá tomar, com impacto sobre os direitos e garantias dos cidadãos, destacam-se a de “limitar a circulação ou permanência de pessoas ou veículos de qualquer natureza em horas ou locais determinados, ou condicioná-las a certos requisitos, e ainda, limitar ou racionalizar a utilização de serviços públicos de transporte (...), bem como o consumo de bens e serviços de primeira necessidade”¹⁰.

Portanto, o Governo deverá estar preparado para a passagem do estado de emergência de cariz constitucional para a “situação de calamidade”, o que pelo desenrolar dos casos crescentes da Covid-19 acontecerá a breve trecho.

Outrossim, as autoridades da saúde continuarão a ter um papel relevante/fundamental durante o período de calamidade e sempre que se mostrar necessário, segundo a conjugação dos artigos 19 n.º 2 e 25 da Lei n.º 15/2014, nos termos aplicáveis. Dentre as medidas que as autoridades de saúde poderão aplicar destacam-se as de vigilância e controlo sanitário, no âmbito do Decreto Presidencial n.º 11/95, de 29 de Dezembro,¹¹ e o recurso ao Plano Nacional de Preparação e Resposta a Pandemia da Covid – 19 do MISAU, que prevê a possibilidade do fecho das fronteiras por motivos de ordem sanitária¹².

Em que se Distingue o Estado de Emergência da Situação de Calamidade em Moçambique?

Desde logo, a maior distinção reside na forma de aprovação de uma e outra situação. O estado de emergência resulta de um decreto presidencial, portanto, é da iniciativa do Presidente da República, que depois deve ser ratificado pela Assembleia da República (AR)¹³. No caso da situação de calamidade, cabe ao Governo *de per si*, sem a colaboração de outros órgãos de soberania (como o PR e a Assembleia da República), estabelecer as medidas que deverão ser impostas ou vigorar por meio, em princípio, de

9 Ibidem, Cfr. n.º 2 do Artigo 1.

10 Idem, alíneas a) e d) do artigo 18.

11 Cfr alínea c) n.º 6 do Artigo 11 que estabelece que o Ministério da Saúde pode “Ordenar a suspensão de actividades ou encerramento do serviços, estabelecimentos e locais quando funcionem em condições de grave risco para a saúde pública” e alínea d) do mesmo Artigo e número que prescreve que o MISAU pode “ Desencadear, de acordo com a Constituição e demais leis, o internamento ou a prestação compulsiva de cuidados de saúde a indivíduos em situação de prejudicar a saúde pública”, alínea f) do mesmo Artigo e número que refere que o MISAU pode “Colaborar com as autoridades judiciais e policiais, nas situações previstas na lei e sempre que para tal seja expressamente solicitado”.

12 <http://www.misau.gov.mz/index.php/plano-de-contigencia>.

13 Cfr. n.º 1 do Artigo 293 da CRM.

14 Cfr. n.º 4 do Artigo 209 da CRM.

uma resolução do Conselho de Ministros¹⁴.

Outrossim, as medidas a tomar em estado de emergência e em situações de calamidade, são distintas. Se por um lado o estado de emergência não se acha regulamentado, no caso do ordenamento jurídico moçambicano o que permite poderes amplos ao PR no que se refere as medidas que pode decretar, no caso de situações de calamidade as medidas cabíveis de serem tomadas pelo Governo estão previstas taxativamente no artigo 18 da Lei n.º 15/2014, já referido.

Quando começar a vigorar a situação de calamidade e com recurso a lei que a fundamenta, surge a necessidade de saber se será legal continuarem a ser tomadas determinadas medidas decretadas em estado de emergência, como seja, a aplicação de penas de prisão e pagamento de multas por parte daqueles que violarem as regras prescritas, se o direito a greve manter-se-á suspenso ou se vai continuar a ser proibida a realização de cultos religiosos presenciais, dentre outras dúvidas que irão advir da nova realidade que se vai seguir. Sendo assim, o Governo deverá se pronunciar, antes da entrada em vigor da situação de calamidade com vista a dissipar possíveis equívocos que surgirão pela passagem do estado de emergência para a situação de calamidade. É que não devem existir quaisquer dúvidas de que se tratam de duas realidades distintas, sendo esta última um prolongamento necessário da primeira.

Em princípio e porque a Lei n.º 15/2014 não confere poderes ao Governo para continuar a aplicar as medidas acima referidas e outras, parece-nos que estas em bom rigor, deverão ser levantadas, ou seja, deverão algumas deixar de ser aplicadas.

Por Quanto Tempo Deve Durar a Situação de Calamidade e Quantos Estados a Mesma Prevê/comporta?

Em princípio caberá ao Governo decidir o período de duração da situação de calamidade (por via da resolução do Conselho de Ministros, se aplicável).

Se por um lado o estado de emergência tem uma duração temporal que deve respeitar o previsto na Constituição da República para a situação de calamidade, a sua vigência acabará dependendo do tempo em que se fizerem sentir os efeitos da Covid – 19 no país. Contudo, o Governo não pode de forma abusiva e sem qualquer justificação atendível e aceitável prolongar o tempo de duração da situação de calamidade.

Neste sentido, mostra-se sensato que o horizonte temporal de duração da situação de calamidade num primeiro momento deva coincidir com o previsto na Constituição da República para o estado de emergência e não por tempo superior. Assim deve ser porque, embora a lei não estabeleça de forma taxativa o tempo de duração de uma situação de calamidade, para evitar o seu prolongamento desmesurado e atendendo que se trata de medidas que são impostas abaixo das decretadas em estado de emergência, não faz sentido que estas extravasem o tempo previsto para a duração daquele e da possibilidade das suas sucessivas renovações, atendendo que o estado de emergência tem dignidade constitucional e deve servir de medida para o caso da situação de calamidade. Contudo, o principal aspecto a tomar em conta para definir o horizonte temporal da situação de calamidade e, como já referido, deverá estar relacionado com o controle da Covid – 19, no sentido de que se deve ter em atenção o momento em que esta deixar de constituir perigo para a vida dos cidadãos para que seja levantada.

No que tange aos estados que a situação de calamidade pode revestir, há que referir que os mesmos são três, designadamente: alerta amarelo, alerta laranja e alerta vermelho dependo da gravidade da análise a ser feita da situação em concreto pelo Governo¹⁵.

Deve ser Activado o Plano Nacional de Gestão de Calamidades

Findo o estado de emergência será necessário colocar em prática o Plano de Gestão de Calamidades na componente do risco de ocorrência de epidemias, designadamente o previsto na alínea g) do artigo 13 da Lei n.º 15/2014. Outrossim, deverá continuar a ser observado o Plano de Contingência do MISAU – Plano Nacional de Preparação e Resposta a Pandemia da Covid - 19¹⁶ cuja aplicação deverá ser articulada com o Plano de Gestão de Calamidades.

Conclusão e recomendações

Importa referir que será necessário aplicar a legislação existente no que diz respeito à resposta a pandemia da Covid - 19, por parte do poder público, quando findar o período de duração do estado de emergência tomando em atenção que a mesma é suficiente para que não surjam atropelos ou situações contrárias ao previsto no quadro legal vigente.

Neste prisma recomenda-se uma maior vigilância do órgão encarregado pela fiscalização do cumprimento da legalidade, no caso o Ministério Público, que mesmo numa situação de excepção deverá obrigar os órgãos do poder público a agirem de acordo com o preconizado na lei.

É que no período em causa (em que vigorar o estado de emergência e posteriormente a este, no caso, situação de calamidade) deverá existir um maior controlo sobre o cumprimento da legalidade na actuação dos órgãos do poder público atendendo que, por maioria de razão, existe uma maior propensão de todos os esforços terem como finalidade a contenção do surto pandémico da Covid – 19 o que pode levar a que sejam descurados aspectos importantes relacionados com o respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. O momento exige que os órgãos com função de fiscalização da actividade governativa e do cumprimento da legalidade exerçam com a necessária acuidade as suas competências e que os cidadãos estejam preparados para denunciar casos de violação dos seus direitos e garantias constitucionais legalmente consagrados e que por via disso, necessitam de ser protegidos em toda a sua dimensão/extensão.

É que é em situações de excepção onde podem ocorrer maiores casos de violação da legalidade, escudando-se, as autoridades, com a necessidade de protegerem a sociedade e os direitos e garantias individuais dos cidadãos.

Quer isto significar que, em estados de excepção, não “vale tudo”.

¹⁵ Artigo 16 da Lei n.º 15/2014

¹⁶ <http://www.misau.gov.mz/index.php/plano-de-contigencia>

Referências Bibliográficas

Legislação:

1. Constituição da República de Moçambique – 2018.
2. Lei n.º 15/2014, de 20 de Junho.
3. Decreto Presidencial n.º 11/95, de 29 de Dezembro.

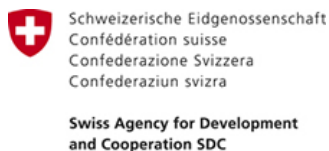
Internet:

1. <https://e-global.pt/noticias/lusofonia/mocambique/mocambique-governo-reforca-medidas-de-combate-ao-coronavirus/>.
2. https://www.portaldogoverno.gov.mz/por/Imprensa/Noticias/PR-anuncia-reforco-das-medidas-de-prevencao-do-COVID-19_
3. <http://www.misau.gov.mz/index.php/plano-de-contigencia>.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia
Sverige



Informação editorial

Director: Edson Cortez

Autor: Baltazar Fael

Revisão de pares: Celeste Banze, Rui Mate, Inocência Mapipe, Edson Cortez.

Revisão linguística: Samuel Monjane

Propriedade: Centro de Integridade Pública

Rua Fernão Melo e Castro,

Bairro da Sommerschild, nº 124

Tel: (+258) 21 499916 | Fax: (+258) 21 499917

Cel: (+258) 82 3016391

[f](#)@CIP.Mozambique [f](#)@CIPMoz

www.cipmoz.org | Maputo - Moçambique