

EDITORIAL

3 - 4

ARTIGOS

**Afonso Soares | 5 - 41**

O enquadramento legal da gestão dos Recursos Humanos da  
Administração Pública de Timor-Leste

**Guido Lopes | 42 - 74**

As insuficiências do procedimento e a ausência de processo  
tributário em Timor-Leste

**Helena Basília M. M. Dias Ximenes | 75 - 103**

Responsabilidade Civil Objetiva do Produtor ao abrigo da Lei de  
Proteção do Consumidor de Timor-Leste

**João Galamba de Oliveira | 104 - 117**

O Processo Disciplinar na Lei do Trabalho – algumas questões  
práticas

**Jorge Gonçalves | 118 - 168**

O crime de desobediência em Estado de Emergência

## Índice

### EDITORIAL

3 - 4

### ARTIGOS

5 - 41 | Afonso Soares

O enquadramento legal da gestão dos Recursos Humanos da Administração Pública em Timor-Leste

42 - 74 | Guido Lopes

As insuficiências do procedimento e a ausência de processo tributário em Timor-Leste

75 - 103 | Helena Basília M. M. Dias Ximenes

A Responsabilidade Civil Objetiva do Produtor ao abrigo da Lei de Proteção do Consumidor de Timor-Leste

104 - 117 | João Galamba de Oliveira

O Processo Disciplinar na Lei do Trabalho – algumas questões práticas

118 - 168 | Jorge Gonçalves

O crime de desobediência em Estado de Emergência

#### FICHA TÉCNICA

E- ISSN: 2616-9649 | Timor-Leste

Periodicidade: semestral

© Da edição: Network Timor © Dos textos: os Autores

Diretora: Maria Ângela Carrascalão

Conselho de Redação: Carla Valério | Cidália da Cruz | Nelinho Vital | Patrícia Coutinho

Coordenação de edição do número 5: Carla Valério e Patrícia Coutinho

\* Os textos e as opiniões neles expressas são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.

## **Editorial**

A presente edição, de tema livre, agrupa uma série de artigos de pendor ora exploratório, ora reflexivo, apresentando-nos considerações e exercícios de análise sobre alguns temas de relevo atual para a sedimentação e/ou reforma do direito em Timor-Leste.

No primeiro dos artigos apresentados, o autor Afonso Soares debruça-se sobre a análise do enquadramento legal da gestão dos recursos humanos da Administração Pública em Timor-Leste, a qual foi recentemente sujeita a uma extensa vontade reformatória. Percorrendo as políticas e o quadro legal adotado desde a administração transitória onusiana que precedeu a Restauração da Independência em 2002 até aos dias de hoje, o autor salienta a mudança de paradigma com a recente reforma aprovada pelo Governo que devolve a cada instituição competências próprias na gestão dos respetivos recursos humanos, revendo o papel centralizador até então assumido pela Comissão da Função Pública. Em nota de conclusão, o autor refere que tal mudança de paradigma poderá favorecer a ocorrência de práticas contrárias aos princípios e valores da boa governação.

O artigo seguinte aborda a inexistência dos processos tributários em Timor-Leste e as consequências daí advenientes para a obtenção de um resultado justo no quadro da resolução dos litígios de natureza tributária. Apresentando a questão como central para o ordenamento jurídico-fiscal timorense, o autor Guido Lopes discorre sobre as consequências as insuficiências das regras procedimentais próprias da e a inexistência de regras processuais e para o foro tributário, o que produz graves dificuldades para a tutela e para exercício dos direitos e garantias dos contribuintes. Após uma breve caracterização sobre o imposto, os seus elementos essenciais e os princípios jurídico-constitucionais fiscais aplicáveis, o autor analisa as práticas processuais existentes à luz do princípio da segurança jurídica. Apresenta ainda um exercício comparativo do enquadramento legal da questão baseando-se no Direito Português e conclui pela necessidade de completar o quadro legal e estabelecer regras próprias do processo tributário em Timor-Leste.

O terceiro artigo ora apresentado analisa a responsabilidade civil objetiva do produtor ao abrigo da Lei de Proteção do Consumidor de Timor-Leste. Após uma breve caracterização do quadro jurídico-constitucional dos direitos do consumidor em Timor-Leste e a exigência aí plasmada de uma tutela jurídica efetiva desses mesmos direitos, destacando-se o direito à informação, a autora Helena Ximenes analisa vários modelos de proteção de consumidor, apresentando a responsabilidade civil do produtor como caso típico de responsabilidade objetiva e suscita a questão sobre a relevância da adoção de regulamentação específica que verse a responsabilidade objetiva do produtor.

O artigo que se segue, num exercício crítico e, ao mesmo tempo, clarificador, apresenta-nos algumas questões práticas suscitadas no âmbito do processo disciplinar na Lei do Trabalho em Timor-Leste. Abordando as várias fases do processo disciplinar, o autor João Galamba de Oliveira analisa criticamente as contradições e oferece propostas para a integração das lacunas existentes, tendo em consideração os princípios-chave que norteiam o Direito do Trabalho. O autor conclui que, apesar de a Lei do Trabalho estabelecer um procedimento disciplinar, a sua análise mais atenta revela lacunas e contradições merecedoras de atenção numa eventual revisão legislativa com a vista a uma maior clarificação dos conceitos e procedimentos aí previstos.

A edição é completada por um último artigo versando uma questão emergente da situação de pandemia que vivemos atualmente, em que o autor, Jorge Gonçalves, analisa juridicamente o âmbito e limites do crime de desobediência em situação de Estado de Emergência. Numa altura em que, à semelhança do que sucedeu em muitos países no mundo inteiro, Timor-Leste viveu, de forma constante e repetitiva, em estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública — tendo sido, segundo a contagem do autor, decretados 19 (dezanove) períodos de estado de emergência desde 20 de março de 2020 até à presente data — o autor analisa, em detalhe, a questão da eventual responsabilidade penal a que se encontram sujeitos os agentes que não cumprem com as medidas de execução do estado de emergência.

## O enquadramento legal da gestão dos recursos humanos da Administração Pública em Timor-Leste

Afonso Soares<sup>1</sup>

**Resumo:** As práticas de gestão dos recursos humanos na Administração Pública de Timor-Leste são norteadas por diversos diplomas legislativos, os quais não são orientados pelo mesmo paradigma de funcionamento. Assim, as práticas de recursos humanos das instituições são administradas por características de gestão distintas desde a governação transitória da UNTAET até os dias de hoje. Na governação transitória até aos períodos iniciais do I Governo Constitucional aplicavam-se as regras contidas na Diretiva n.º 2000/4, de 30 de junho. Esta só deixou de vigorar após a aprovação do Estatuto da Função Pública, em 2004. A matéria referente à gestão dos recursos humanos cabe respetivamente a cada instituição. No entanto, tal paradigma sofreu mudanças após a criação da Comissão da Função Pública, em 2009, tendo a gestão dos recursos humanos no setor público, tanto na Administração Estadual Direta como Indireta do Estado, passado a ser da competência deste serviço personalizado. Após uma década desde a adoção do referido modelo, o Governo apostou num novo padrão de gestão dos recursos humanos firmado no seu programa de reforma da Administração Pública, o qual tem implementado progressivamente através de instrumentos legais e outros documentos a seguir apresentados.

**Palavras-chave:** (1) Enquadramento Legal (2) Gestão de Recursos Humanos (3) Administração Pública Transitória (4) Paradigma Atual da Administração Pública (5) Novo Paradigma da Administração Pública.

---

1 O autor é natural de Manatuto/Laklubar. Licenciou-se em Direito em 2012, pela UNTL/FUP e exerceu funções no Ministério das Finanças como Junior Legal Officer. Desde 2015, é assessor jurídico junto da Comissão da Função Pública.

## **1. As práticas de recursos humanos no período transitório da UNTAET**

Após o ato referendário de 30 de agosto de 1999, o Conselho de Segurança das Nações Unidas decidiu criar uma Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), com a responsabilidade geral pela administração de Timor-Leste, nos termos da Resolução n.º 1272, de 25 de outubro de 1999.

Neste contexto, a Administração Pública de Timor-Leste, no Governo Transitório da UNTAET, era dirigida por um Administrador do Governo Transitório e supervisionado por uma Comissão, designada Comissão do Serviço Público, estabelecido nos termos do Regulamento da UNTAET N.º 2000/3, de 14 de janeiro. À referida Comissão foi atribuída, entre outras, a competência para formular políticas referentes ao recrutamento, nomeações, promoções, remunerações, pensões, procedimentos disciplinares e respetivas sanções, bem como direitos e deveres dos funcionários e agentes públicos.

No que diz respeito à gestão dos recursos humanos no decorrer do período transitório, aprovou-se a Diretiva n.º 2000/4, de 30 de junho e suas alterações pela Diretiva n.º 2001/9, de 20 de junho e Diretiva n.º 2002/2, de 5 de março, que estabeleceu os termos e as condições de contratação dos funcionários, bem como algumas normas básicas, as quais funcionavam como estatuto dos funcionários nesse período, nomeadamente horas de trabalho e períodos de repouso, feriados e férias anuais, licença especial, luto, maternidade e paternidade, horas extras, despesas de viagem, subsídio de transferência e salários.

Ao longo da governação transitória, o recrutamento de funcionários era efetuado por um painel de recrutamento composto por representantes dos respetivos departamentos e Repartição Central de Recrutamento. Em seguida, cabia à Comissão do Serviço Público recomendar ao Administrador Transitório a nomeação como funcionário do Serviço Público de Timor-Leste, assim também como ocupantes de outros cargos, nos termos dos n.º 1.2 e 1.3 do artigo 1.º do Regulamento que estabeleceu a Comissão do Serviço Público.

Tendo em consideração à necessidade de promover uma governação e administração de Timor-Leste de um modo efetivo no âmbito do período de transição, estabeleceu-se o Gabinete do Governo de Transição da UNTAET, através do Regulamento n.º 2000/23, de 14 de julho, cujos membros nomeados pelo Administrador Transitório, nos termos dos artigos 2.º e 3.º do regulamento anteriormente citado.

## **2. A gestão de recursos humanos nos períodos anteriores à Comissão da Função Pública (CFP)**

Após a governação transitória e o reconhecimento internacional da independência de Timor-Leste, no dia 20 de maio de 2002, aprovou-se a Estrutura Orgânica do I Governo Constitucional, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2002, de 20 de setembro. O referido diploma revogou uma série de regulamentos da UNTAET, nomeadamente o regulamento n.º 2001/28, de 19 de setembro, 2002/7, sobre a Estrutura Orgânica do II Governo Transitório de Timor-Leste e respetiva alteração efetuada pelo Regulamento n.º 2001/28, e restantes diplomas legais, bem como

regulamentares que contrariassem as disposições do diploma em causa.

Com a aprovação da estrutura orgânica do Governo, foi determinada a criação de direções, departamentos, bem como outros gabinetes, unidades e seções, onde integram funcionários e agentes, a fim de fazer funcionar a máquina administrativa do Estado. Assim, com a integração de servidores públicos, os procedimentos legais referentes aos processos de ingresso, promoção, avaliação, licenças e gestão de disciplina tornaram-se instrumentos vitais, de forma a assegurar eficiência e eficácia no desempenho das suas funções.

Ao analisar a situação acima, nasce a seguinte questão: qual era a legislação aplicável na definição das matérias supra identificadas, desde a vigência da estrutura orgânica do I Governo Constitucional? No curso do I Governo, aprovou-se o Estatuto da Função Pública. No entanto, essa aprovação tardou cerca de dois anos, nomeadamente com a Lei n.º 8/2004, de 5 de maio.

Passados quatro anos, sucedeu novamente a Orgânica do II Governo Constitucional, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 13/2006, de 9 de agosto. O ano do início de vigência da Orgânica do II Governo Constitucional coincidiu com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, sobre a qual o Governo fixou as regras e o modelo de organização e funcionamento dos órgãos e serviços que integram a estrutura da Administração Pública Direta e Indireta do Estado.

A legislação acima foi o primeiro instrumento legal aprovado e aplicado na Administração Pública de Timor-Leste, que definiu

os princípios de organização, estrutura e funcionamento dos órgãos e serviços integrados na Administração Pública.

Ficou, então, evidente de que a Administração Pública de Timor-Leste se compõe, por um lado, da Administração Pública Direta e, por outro, da Administração Pública Indireta, respetivamente nos termos dos artigos 9.º e 10.º do diploma que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública. Neste sentido, integram a Administração Pública Direta, os Ministérios e as Secretarias de Estado, enquanto a Administração Pública Indireta pode revestir a modalidade de institutos públicos, estabelecimentos públicos, fundações públicas e empresas públicas<sup>2</sup>. A Administração Direta do Estado, ou seja, a Administração Estadual Direta é a pessoa coletiva pública do Estado, que foi constituída pelos órgãos e serviços, com a dependência hierárquica do Governo, organizados em Ministérios sediados no centro ou perifericamente espalhados. Já a Administração Estadual Indireta é constituída por institutos públicos, aliás, pessoas coletivas públicas que desempenham tarefas estaduais específicas, sob a tutela e superintendência do Governo, isto é, a instituição competente da Administração Estadual Direta do Estado<sup>3</sup>.

O Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, que aprovou a estrutura orgânica do Governo de Timor-Leste atribuiu aos Ministérios competências no âmbito da gestão dos recursos humanos. Menciona-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 13.º gerir os recursos humanos e aplicar as regras relativas à

---

<sup>2</sup> De acordo com o n.º 2 do artigo 10.º Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho.

<sup>3</sup> ANDRADE, José Carlos Vieira de, Dezembro de 2017, *Lições de Direito Administrativo*, Imprensa da Universidade de Coimbra, p. 15.

seleção, ao recrutamento e à disciplina do pessoal, onde tal cláusula, foi explicitamente definida, nos termos do artigo 31.º do n.º 2 e respetivamente nas alíneas e) f) e l), as quais competem aos Ministros, nomear e exonerar o chefe do Gabinete, bem como os respetivos assessores, nomear o pessoal dirigente, após o recrutamento e seleção nos termos da lei, decidir os processos disciplinares e aplicar as sanções disciplinares aos funcionários e agentes integrados no ministério.

Esse paradigma de gestão de recursos humanos sofreu ajustamento após a criação da Comissão da Função Pública, iniciativa promovida pelo Programa do IV Governo Constitucional, a qual teve como fundamentos, nomeadamente o combate ao partidarismo da Função Pública e a garantia de uma Função Pública imparcial, baseada no mérito, com altos padrões de profissionalismo, a fim de prestar serviços de qualidade ao Estado e à população de Timor-Leste.

Note-se que após o estabelecimento da Comissão da Função Pública, tem-se registado anualmente centenas de processos disciplinares, ao passo que nos períodos anteriores, o número de processos disciplinares era muito reduzido. Tal mudança não foi por uma mudança de atitude nos funcionários, mas sim pelo facto de antes não serem instaurados processos contra os infratores das normas disciplinares. Esta é uma das desvantagens da descentralização das competências no âmbito da gestão de recursos humanos<sup>4</sup>. Aliás, experiência demonstrou que se a competência na tomada de decisões sobre a ingresso

---

4 Tal como algumas vantagens citadas no seguinte site <https://b2midia.com.br/gestao-centralizada-e-descentralizada/>, nomeadamente falta de uniformidade nas decisões, dificuldade de controle, tendência ao desperdício e à duplicação, comunicação menos eficiente e problemas com a avaliação e responsabilização.

de um pessoal numa instituição, sua avaliação, promoção e gestão da sua disciplina se encontra nas mãos dos respetivos superiores máximos das instituições, onde os funcionários se integram, verifica-se a inobservância das regras e condições referentes a imparcialidade, igualdade, meritocracia e prosseguem-se práticas de conflito de interesses, de natureza política partidarismo, nepotismo, favoritismo e outras formas. Estas últimas prejudicam os princípios e valores da Função Pública em especial, bem como os princípios e valores do Estado de Direito Democrático em geral.

### **3. O paradigma atual da gestão dos recursos humanos na Administração Pública de Timor-Leste**

A gestão dos recursos humanos em instituições da Administração Pública Direta e Indireta do Estado após a criação da Comissão da Função Pública é efetuada com base num conjunto de diplomas legislativos, tais como o Estatuto da Função Pública, o Regime de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública, o Regime das Carreiras e dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública, o Regime de Licenças e das Faltas dos Trabalhadores da Administração Pública, (Regime dos Concursos, Recrutamento, Seleção e Promoção do Pessoal para a Administração Pública), o Regime das Carreiras e dos Cargos de Direção e Chefia da Administração Pública, o qual deixou a sua vigência depois de aprovação do Decreto-Lei n.º 24/2016, de 29 de junho (Regime Geral das Carreiras da Administração Pública) e do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública), estatutos dos respetivos

regimes especiais das carreiras da saúde, docentes, oficiais de justiça, guarda prisional, estatuto pessoal da presidência da república, etc.

A Comissão da Função Pública, como dispõe no n.º 2 do artigo 1.º da Lei 7/2009, de 15 de julho, é o órgão responsável por garantir uma função pública politicamente isenta, imparcial, baseada no mérito, detentora de alto padrão de profissionalismo, com o propósito de prestar serviços de qualidade ao Estado e ao povo de Timor-Leste.

Nos termos do parágrafo anterior e da legislação que define as regras sobre a gestão dos recursos humanos, como supra identificadas, as práticas de gestão dos recursos humanos no setor público são integradas na competência da Comissão da Função Pública, nomeadamente nomeações (ocupantes dos cargos e recém-recrutados para uma das carreiras da Função Pública), contratação de agentes da Administração Pública, autorização das licenças (licença com vencimentos para fins de estudo, licença sem vencimentos e licenças especiais), instauração do processo disciplinar e decisão de aplicação da pena, mobilidades de pessoal em instituições da Administração Pública (destacamento, requisição, transferência e permuta), autorização de pagamentos dos salários, subsídios dos cargos e suplementos remuneratórios, decisão sobre quaisquer recursos disciplinares e restantes sobre a empregabilidade pública, etc.

### **a) Instituições da Administração Direta do Estado**

A Administração Direta do Estado de Timor-Leste acumula todos os órgãos e serviços centrais<sup>5</sup> e periféricos<sup>6</sup>, que dependem diretamente dos Ministérios ou da Secretarias de Estado. No âmbito das instituições que integram a administração estadual direta, as práticas de gestão dos recursos humanos, sobretudo nomeações, contratação, licenças<sup>7</sup> (sem vencimentos, com vencimentos para fins de estudo, licenças especiais), transferências, destacamentos e requisição de pessoal, bem como autorização dos pagamentos de salários, suplementos e subsídios nos termos da lei, são da competência da Comissão da Função Pública.

Tal paradigma resultou em aspetos positivos ao contribuir para que a administração pública seja livre de práticas de favoritismo, partidarismo, conflitos de interesses, etc., sobre as quais podem originar ações disciplinares e criminais por

---

<sup>5</sup> Tais como, direções gerais, inspeções gerais, direções nacionais, departamentos, gabinetes e unidades orgânicas integradas na estrutura do Ministério ou da Secretaria de Estado.

<sup>6</sup> Tal como define o artigo 16.º do Decreto-Lei N.º 53 /2020 de 28, de outubro, 1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2019, de 14 de junho, sobre a Orgânica do Ministério da Administração Estatal, nomeadamente as direções e serviços municipais, regionais, bem como as administrações e autoridades municipais.

<sup>7</sup> Com a exceção das licenças de casamento, luto, maternidade, paternidade, consulta médica, falta por doença ou acidente de trabalho, falta para cumprimento de obrigações legais, falta para prestação de provas de concurso, faltas para prestação de provas obrigatórias na formação académica ou profissional, nos termos do artigo 12.º do DECRETO-LEI N.º 21/2011 de 8 de Junho Primeira Alteração ao Decreto-Lei N.º 40/2008, de 29 de Outubro (Regime das Licenças e das Faltas dos Trabalhadores da Administração Pública).

causarem prejuízo ao Estado, nomeadamente na prestação de serviços públicos.

O sistema de gestão dos recursos humanos desta natureza pode representar a figura de *Checks and Balances*<sup>8</sup> entre as instituições, que possibilita o controlo e a monitorização sobre a legalidade das atuações, assim contribuindo para a boa governação no âmbito da Administração Pública.

Veja-se, por exemplo, nos seguintes processos:

- Os cargos de direção e chefia na estrutura administrativa dos Ministérios, Secretaria de Estado e Serviços Municipais são preenchidos através de nomeação em regime de substituição<sup>9</sup>, que as instituições podem requer à CFP, a fim de nomear os ocupantes dos respetivos cargos, com base na observância dos requisitos, tais como o estatuto permanente como quadro da Função Pública do pessoal a propor, o grau mínimo necessário, de acordo com a exigência de cada cargo e a isenção do processo disciplinar. Esta modalidade deve ser feita meramente para preencher um cargo vago, por cessação de funções do seu titular ou imediatamente após a sua criação e sob a seleção por mérito<sup>10</sup>. Este processo de seleção é administrado por um júri constituído para o efeito pela

---

8 Como Brian Beers citou neste site: <https://www.investopedia.com/terms/c/checks-and-balances.asp>, “ Checks and balances are important in businesses and other organizations where one individual can make decisions that affect operations. Checks and balances can cost more money and decrease efficiency but can be critical in helping to identify internal and external theft”.

<sup>9</sup> Cf. O artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho (Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública).

<sup>10</sup> Cf. Os termos do artigo 10.º do Regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública.

Comissão da Função Pública, o qual é composto por membros da CFP e das instituições, onde os cargos se integram.

Na modalidade de nomeação em regime de substituição, exige-se que as instituições observem os requisitos supra identificados, sob pena de devolução da proposta para as instituições proponentes, juntamente com o parecer da Comissão da Função Pública para que sejam efetuar os necessários ajustes, consoante os requisitos legais em vigor. Na seleção por mérito, as exigências incluem a constituição e composição dos membros do painel de júri, o qual devem integrar membros com experiência e conhecimentos académicos relevantes à posição, representantes da Comissão da Função Pública e da instituição onde é aberta a posição, bem como a integração das mulheres no painel, como forma de promover a igualdade de género e o empoderamento da mulher na Função Pública.

• A gestão da disciplina dos funcionários públicos<sup>11</sup> e agentes da Administração Pública<sup>12</sup> é um procedimento essencial para a boa governação da Administração Pública do Estado, pois os infratores ou aqueles que praticam irregularidades disciplinares estão sujeitos ao processo administrativo disciplinar administrado pela Comissão da Função Pública. Concluído os tramites dos processos disciplinares, pode ser aplicada uma pena aos infratores, em função do grau de culpa. De acordo com o disposto no artigo

---

<sup>11</sup> Nos termos do n.º 1 artigo 3 da Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que aprova o Estatuto da Função Pública, é aquele que é recrutado e nomeado para uma função permanente na Administração Pública, a que correspondem deveres e direitos próprios, em conformidade com as normas vigentes.

<sup>12</sup> É aquele que, não sendo funcionário público, é contratado a termo certo para desempenhar funções tipicamente públicas e que não sejam de natureza eventual, conforme o n.º 2 do artigo 3.º do Estatuto da Função Pública.

79.º do Estatuto da Função Pública, a escala das penas que podem ser aplicada a um funcionário público ou agente da Administração Pública é a repreensão escrita, multa, suspensão, inactividade, aposentação compulsiva e demissão.

Neste sentido, os funcionários públicos e agentes da Administração Pública integrados nos Ministérios e nas Secretarias de Estado bem como aqueles que se encontram nos serviços municipais, estão sujeitos a procedimentos disciplinares instaurados, conduzidos e decididos pela Comissão da Função Pública, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 7/2009, de 15 de julho.

Verifica-se que este mecanismo tem contribuído fortemente na diminuição das infrações disciplinares, práticas de corrupção, favoritismo, partidarismo e outras irregularidades no âmbito das instituições da Administração Pública, com a consequente melhoria gradual na prestação de bens e serviços ao público.

- A contratação de agentes da Administração Pública é uma das formas pela qual as instituições podem integrar um pessoal fora do aparelho do Estado, para prestar trabalho de natureza transitória, por um período de tempo determinado.

Na prática, compete a cada instituição celebrar contratos de trabalho com os agentes da Administração Pública. No entanto, a instituição deve requerer a celebração do contrato à Comissão da Função Pública, para efeitos de autorização e do registo no Sistema Integrado de Gestão da Administração Pública, cuja abreviatura designada por SIGAP<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> É um sistema onde todos os dados e informações sobre a carreira dos funcionários públicos e agentes da Administração Pública se encontram digitalizados e registados, incluindo os atos administrativos emitidos para os mesmos respetivamente.

O processo de autorização do contrato de um agente é feito nos termos gerais definidos no Estatuto da Função Pública. São também ponderadas outras questões tais como o plano da força de trabalho institucional, a disponibilidade da verba orçamental na categoria de salários e vencimentos e a justificação fundamentada da necessidade de recorrer à contratação para os fins determinados. Estas condições devem ser consideradas pelas instituições no pedido de autorização, sob pena de devolução do pedido, para que sejam efetuadas as alterações necessárias.

Observa-se que atualmente, na Administração Pública, ainda não existe um quadro legal detalhado quanto à contratação de pessoal. Tal permite que uma instituição prepare o plano dos quadros temporários conforme as exigências transitórias dos serviços, os próprios procedimentos de avaliação dos contratados, bem como a própria avaliação dos resultados alcançados, etc., não contribuindo para um aumento da despesa com a Função Pública.

Neste caso, aconselha-se a inclusão, no plano legislativo, de uma iniciativa destinada a aprovar um quadro legal no que tange à contratação de pessoal no contexto da Função Pública. No Plano Legislativo Anual de 2021 encontra-se simplesmente a iniciativa de revisão do Regime Jurídico dos Contratos de Trabalho a Termo Certo na Administração Pública, cujo âmbito de aplicação não integra agentes da Administração Pública. Espera-se que esta iniciativa seja um diploma compreensível e que colmate a lacuna existente. Pois esta lacuna traduz-se na adoção, pelas instituições, de um tipo de contrato não tipificado na lei, isto é, o contrato casual, que é celebrado entre uma

instituição e uma pessoa sem vínculo de emprego público, cuja fonte de remuneração provém da categoria orçamental de bens e serviços, e que se encontra fora do controlo da Comissão da Função Pública.

Ao longo da existência da Comissão da Função Pública, tem-se registado uma série de avanços, tanto para as instituições assim como para os funcionários públicos e agentes da Administração Pública. Os progressos que o público também tem observado, entre outros são a exigência de responsabilização pelas infrações disciplinares cometidas, tanto pelos funcionários públicos como pelos agentes da Administração Pública, a garantia da meritocracia nos processos de recrutamento de ingresso, de seleção por mérito para os cargos de direção e chefia e do concurso de promoção do pessoal, a implementação do sistema de teste escrito eletrónico, a valorização do desempenho de carácter extraordinário dos funcionários, a implementação do regime profissional sénior, o estabelecimento de cooperações inter-institucionais para o apoio no âmbito das melhorias necessárias na gestão dos recursos humanos e sensibilização de informações sobre os procedimentos legais, o controlo no uso de veículos do Estado e respetiva responsabilização pelos danos ou prejuízos causados.

#### **b) Instituições da Administração Indireta do Estado**

A Administração Indireta do Estado é o conjunto das entidades públicas, com personalidade pública própria e autonomia administrativa e financeira, que desenvolvem uma

atividade administrativa destinada à realização de fins do Estado<sup>14</sup>.

De acordo ANDRADE, a Administração Estadual Indireta é formada “*por institutos públicos, pessoas coletivas públicas (distintas do Estado), que desempenham tarefas estaduais específicas (relativas a interesses nacionais) em nome próprio, sob a superintendência e tutela do Governo*” (ANDRADE, 2017, p. 15).

O conceito da Administração Indireta do Estado que se pode extrair do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 17/2006, de 26 de julho, o diploma inicial que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, é o conjunto de pessoas coletivas públicas, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, que exercem funções com a finalidade de satisfazer as necessidade coletivas, sob a tutela do membro do Governo competente, de acordo com a área de competência da respetiva pessoa coletiva.

O conceito supra consta de um diploma revogado, em 2020, pelo Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho (Organização da Administração Pública Direta e Indireta do Estado), mas a revogação não determinou a perda dos elementos de tal conceito do ordenamento jurídico. No diploma anterior, o membro do Governo competente tinha meramente o poder de tutela, ao passo que no diploma vigente, além de tutela, tem ainda a superintendência. Estes conceitos podem afigurar sentidos diferentes. A superintendência, citando JOSÉ CARLOS VIEIRA

---

<sup>14</sup> Cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, Novembro 2005, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, S.A, p. 73.

DE ANDRADE, primeiro, é um poder exercido por um órgão da Administração Estadual Direta relativamente a outra pessoa coletiva da Administração Estadual Indireta, segundo, é um poder de orientação, no qual o Estado fixa os fins mas não define os meios pelos quais se alcança os objetivos, terceiro, é um conjunto de poderes, que abrange a nomeação ou demissão, o controlo preventivo, a correção, a substituição e a aplicação das sanções, Já a tutela é o poder de fiscalização da legalidade, que inclui outros poderes de tutela, nomeadamente normativa (poder regulamentar), integrativa (poder de aprovação ou autorização), corretiva (poder de revogação ou anulação), sancionatória (poder de aplicação de sanções), substitutiva (poder de substituição, em caso de omissão) ou impugnatória (poder de impugnação judicial).

No contexto da Administração Pública de Timor-Leste, existe uma quantidade crescente de instituições da Administração Estadual Indireta. No entanto, vê-se algumas inconsistências quanto à estrutura, ao padrão remuneratório, à denominação dos seus titulares, às competências chave na matéria de gestão dos recursos humanos, ao estatuto dos seus quadros pessoas, etc., as quais ocorreram por falta de uma lei-quadro que estabeleça todas essas condições. Anteriormente, vigorava o Decreto-lei n.º 12/2006, de 9 de Agosto (Estrutura da Administração Pública do Estado), porém, os referidos padrões não se mostram fixados.

Das situações supra, incumbe efetuar uma abordagem no que diz respeito aos estatutos de algumas instituições que foram criadas, que fazem parte da Administração Estadual Indireta, sobretudo na modalidade de instituto público, de forma a

conhecer a denominação dos titulares dos órgãos, o regime jurídico aplicável aos respetivos quadros de pessoal, a estrutura administrativa, bem como outros aspetos.

***i) Decreto-Lei n.º 39/2008, de 29, de outubro (Estatuto Orgânico do Laboratório Nacional de Saúde, I.P.)***

O Laboratório Nacional de Saúde (LNS), com base nos termos do n.º 1 do artigo 2.º do respetivo estatuto orgânico, foi estabelecido e constituído como um instituto público integrado na Administração Estadual Indireta, possuindo a autonomia administrativa e financeira, que desempenha as funções sob a tutela e superintendência do Ministério da Saúde.

Vê-se, neste sentido, que a lei, por um lado, concedeu ao LNS a autonomia administrativa e financeira e, por outro, cabe ao Ministério da Saúde exercer a tutela e superintendência nas suas atuações. A questão que se coloca aqui é existência de superintendência, pois no diploma que aprovou a Estrutura Orgânica da Administração Pública, em 2006, só consta a tutela e não a superintendência. Assim, deveria o estatuto do Laboratório Nacional de Saúde ser aprovado à luz do referido diploma legal. Entende-se, neste caso, como uma falta de harmonia normativa, já que ambas são terminologias distintas.

Relativamente aos órgãos, conforme o disposto no artigo 7.º, o Laboratório Nacional de Saúde compõe-se do Conselho de Administração, Fiscal Único e dos Órgãos de Apoio Técnico. Neste caso, o Conselho de Administração é liderado por um Presidente e quatro Vogais; o Fiscal Único, nos termos do n.º 1 do artigo 17.º, é um revisor oficial de contas ou um contabilista, a

quem é nomeado por despacho conjunto do Ministro das Finanças e do Ministro da Saúde, para um mandato de três anos.

Integra também a estrutura do LNS os serviços relevantes, cujos ocupantes são nomeados pelo Ministro da Saúde, sob a proposta do Presidente, conforme o n.º 5 do artigo 8.º, enquanto o Presidente é nomeado pelo Ministro da Saúde, nos termos da mesma cláusula acima.

Destaca-se algumas das matérias, no âmbito da gestão dos recursos humanos, as quais são da competência do Conselho da Administração, nomeadamente nomear e contratar pessoal, ao abrigo da alínea j) e exercer a competência disciplinar, nos termos da alínea k), ambas do artigo 9.º. Estes aspetos representam a natureza jurídica do instituto público como “*entidades juridicamente distintas do Estado e os seus órgãos dirigentes são, em princípio, órgãos do instituto público e não órgãos do estado; o seu pessoal é privativo do instituto público, não é funcionalismo do Estado...*” [AMARAL, 2019, p.325].

***ii) Decreto-Lei n.º 4/2017, de 22, de março (Estatuto Orgânico do Arquivo Nacional de Timor-Leste I.P.)***

O Arquivo Nacional de Timor-Leste (ANTL) foi estabelecido pelo diploma legal acima identificado, tendo sido qualificado como um instituto público, com autonomia administrativa, financeira, técnica e património próprio, conforme o n.º 2 do artigo 1.º.

O ANTL desempenha as funções e está sujeito igualmente à tutela e superintendência do membro do Governo responsável pela recuperação, preservação, acesso e guarda dos

documentos históricos e dos documentos do Estado, nos termos do artigo 3.º do Estatuto Orgânico.

Tal como no Laboratório Nacional de Saúde, o membro do Governo responsável superintende também atuações do Arquivo Nacional de Timor-Leste.

Quanto aos órgãos e respetivas denominações, o Arquivo Nacional de Timor-Leste compõe-se de um Diretor-Geral, Fiscal Único e Conselho Consultivo, tal como definido no artigo 8.º. Identifica-se, neste sentido, uma inconsistência na denominação dos respetivos órgãos, designadamente o dirigente máximo, sua denominação e nomeação, bem como órgão de apoio.

Numa análise comparativa, ambos os institutos possuem um órgão em comum, isto é, o Fiscal Único, enquanto aspetos distintos que se podem extrair são, como se refere acima, o Arquivo Nacional de Timor-Leste, cujo dirigente máximo designado por Diretor-Geral, já o do Laboratório Nacional de Saúde dirigido por um Presidente.

No que toca à nomeação dos respetivos dirigentes, o Presidente do Conselho de Administração do LNS é nomeado pelo membro do Governo responsável pela área de saúde, enquanto o Diretor-Geral do ANTL, de acordo com o n.º 1 do artigo 9.º do diploma legal que o criou, é nomeado pela Comissão da Função Pública após a conclusão do procedimento de seleção por mérito.

Relativamente ao Fiscal Único, nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do diploma da sua criação, é nomeado, em regime de comissão de serviço, com uma duração de cinco anos, sob o despacho conjunto do membro do Governo que superintenda e

tutele o ANTL e do membro do Governo responsável pelas finanças do Estado.

Anota-se que tanto no Laboratório Nacional de Saúde como no Arquivo Nacional de Timor-Leste, o Fiscal Único é nomeado por despacho conjunto da instituição de tutela e da instituição responsável pela área de finanças.

Aos recursos humanos do Arquivo Nacional de Timor-Leste, em conformidade com o artigo 23.º do seu Estatuto Orgânico, é aplicável o regime legal referente aos funcionários públicos e agentes da Administração Pública. Entende-se, assim, que o processo relativo ao recrutamento de ingresso, seleção de ocupantes dos cargos, contratação, desempenho e procedimento disciplinar (tanto a instauração como a decisão das penas) se realizam, conforme as práticas de gestão dos recursos humanos no âmbito das instituições da Administração Estadual Direta.

As situações supra expostas, além de representarem uma falta de harmonização nos procedimentos legais entre os dois institutos públicos em análise, podem ser confirmadas igualmente em outras instituições da Administração Estadual Indireta.

#### **4. O novo paradigma da gestão de recursos humanos na Administração Pública**

O Programa do VIII Governo Constitucional<sup>15</sup> de Timor-Leste foi aprovado pelo Parlamento Nacional no dia 27 de julho de 2018. O referido programa apostou o Plano de Reforma da

---

<sup>15</sup> Disponível em <http://timor-lesle.gov.tl/?p=19915&lang=pt>.

Administração Pública, sobre o qual, além de outros planos prioritários, a revisão da estrutura do setor público tornou-se uma das prioridades a alcançar ao longo do seu mandato. Neste âmbito, no Programa, o Governo planeou aprovar um quadro legal sobre a Organização da Administração Pública.

No que tange à melhoria da gestão dos recursos humanos no setor público, foram previstas algumas atividades, tais como realizar o diagnóstico da força de trabalho em instituições públicas, com o recurso ao procedimento padronizado, reforçar o mecanismo de recrutamento com base na meritocracia (mérito), implementar incentivos de produtividade e oportunidades na formação e no desenvolvimento, tanto a nível institucional como individual.

No âmbito da implementação do Programa de Reforma da Administração Pública, os mecanismos escolhidos pelo VIII Governo Constitucional que podem determinar a revisão das atribuições, organização e funcionamento da Comissão da Função Pública, são os seguintes:

**a) A aprovação do quadro legal sobre a Organização da Administração Direta e Indireta do Estado, pelo Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho**

Neste diploma, o VIII Governo definiu alguns princípios básicos, que implicam a necessidade de rever legislação referente às atribuições da Comissão da Função Pública, no contexto dos recursos humanos.

O n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 30/2020, estabelece que os órgãos do Estado e pessoa coletiva pública integrados na Administração Pública Indireta do Estado devem ser criados, nos termos do n.º 3 artigo 115.º da Constituição da RDRL, através do

decreto-lei, e que a este cabe definir o regime jurídico, competência dos órgãos e suas atividades. A mesma imposição decorre do artigo 43.º do mesmo diploma.

Nos termos do n.º 1 do artigo 8.º, a Administração Direta e Indireta do Estado organiza-se conforme as formas típicas previstas no diploma acima. Decorre que os órgãos e as instituições da Administração Estadual Indireta, que foram criados anteriormente e que continuam a existir até os dias de hoje, e que não assumem a natureza e forma típica prevista na lei, deverão ser ajustados consoante a referida disposição legal. Referimo-nos ao artigo 42.º do diploma supracitado, onde se encontra a tipologia, nomeadamente instituto público, empresa pública e pessoa coletiva pública, bem como os serviços personalizados com autonomia administrativa e financeira, que funcionam sob a tutela do membro do governo relevante.

Neste pressuposto, as instituições existentes irão sofrer algumas alterações para se conformarem com o disposto na cláusula anterior, como se vê, entre outras, na tipologia, estrutura e atribuições. É ainda neste contexto que se verifica que algumas condições legais plasmadas no artigo 10.º do mesmo diploma já se encontram cumpridas, tais como a obrigatoriedade de criar instituições da Administração Estadual Indireta por decreto-lei, a capacidade de possuir a personalidade jurídica, o exercício do poder de autoridade nos termos da lei, a representação por órgão administrativo, a capacidade de estabelecer relações jurídico-públicas em matéria contratual, a capacidade de gozo da autonomia administrativa, financeira e património, assim como a possibilidade de beneficiar de isenções fiscais.

A Reforma da Administração Pública em curso, além de introduzir os padrões acima identificados, visa estabelecer também uma segregação funcional na estrutura das instituições da Administração Direta e Indireta do Estado, conforme o disposto n.º 2 do artigo 8.º, no âmbito do qual é garantida a separação dos serviços de aprovisionamento dos serviços de finanças e de gestão patrimonial.

Relativamente à gestão de recursos humanos na Administração Estadual Direta, a lei sobre Organização da Administração Direta e Indireta do Estado concede o poder de direção aos Ministros, o que abrange práticas que atualmente são da competência da Comissão da Função Pública, tal como refere o n.º 3 do artigo 14.º. Pois, o poder de direção, neste contexto, implica também o poder disciplinar. Alguns aspetos encontram-se estabelecidos no n.º 1 do artigo 38.º, nomeadamente a competência dos Ministros para gerir os recursos humanos e aplicar o regime de seleção, recrutamento e disciplinar ao pessoal do ministério; promover a formação e desenvolvimento técnico profissional do pessoal; e exercer o poder disciplinar aos funcionários públicos, trabalhadores e outros agentes nos termos da lei.

Esta situação, porém, ao analisar a definição dada por ANDRADE relativa ao poder de direção, entende-se como uma disposição legal que vai muito além da fundamentação teórica já que, como se apresenta, o poder de direção abrange meramente o poder de “*dar ordens e instruções concretas, sejam comandos ou proibições*” (ANDRADE, 2017, p. 97). A disciplina dos funcionários, tal como acima referida, segundo o mesmo autor, o poder disciplinar constitui um outro poder, isto é, o poder

instrumental comum no âmbito da relação hierárquica intra-administrativa.

No âmbito de instituições da Administração Estadual Direta, cabe respetivamente as instituições as práticas de gestão dos recursos humanos, que exercem sob a tutela e superintendência do membro do Governo relevante. Tal demonstra que instituições da Administração Estadual Indireta possuem o poder de decisão em matéria de recursos humanos, já que nos termos da alínea b) n.º 1 do artigo 44.º do diploma supra, não existe o poder de direção do Governo em instituições que assumem a modalidade em causa, sobretudo no desempenho das suas atribuições, com a exceção das matérias determinadas no artigo 55.º do mesmo diploma<sup>16</sup>.

No entanto, o poder de decisão das referidas instituições pode sofrer mudanças, através de tutela e superintendência do membro do Governo relevante. No âmbito da relação inter-subjetiva, a tutela pressupõe o poder de interferência de um órgão tutelar na atuação de órgão tutelada, de forma a garantir o mérito e legalidade da referida atuação. Neste caso, com base no n.º 2 artigo 11.º do decreto-lei acima, o órgão tutelar pode modificar, substituir, revogar e anular um ato adotado pela pessoa coletiva tutelada.

---

<sup>16</sup> Tais como o plano de atividade, orçamento, mapa de pessoal, relatório de atividades e contas; doações, heranças e legados; criação de delegações territoriais no âmbito da descentralização; ação disciplinar aos membros dos órgãos da direção; ordenação dos inquéritos ou sindicâncias aos serviços da pessoa coletiva pública, etc.

**b) A Aprovação do Programa de Reforma da Administração Pública 2019-2023, através da Resolução do Governo n.º 38/2020, de 23 de setembro**

O programa de reforma aprovado pela resolução acima classifica-se em cinco componentes, no entanto, o presente trabalho limita-se a analisar simplesmente os que tenham relação direta com a Comissão da Função Pública.

**i. Melhoria na prestação de serviços**

Esta componente tem como principal foco a melhoria nos processos de prestação dos serviços, a diminuição da burocratização, o estímulo de inovação e o fornecimento de serviços, de forma célere, eficiente, ágeis e convenientes aos cidadãos e às empresas.

A finalidade essencial nesta componente é criar mecanismos que permitam a satisfação dos interesses públicos, de acordo com a qualidade do serviço de atendimento que os cidadãos esperam por parte do serviço público. Neste sentido, os serviços de atendimento da Comissão da Função Pública deverão sofrer igualmente mudanças, com base no plano da reforma em andamento.

Caso a natureza da Comissão da Função Pública seja mantida, com o poder de decisão no âmbito das práticas dos recursos humanos da Administração Pública, terão de ser adotados mecanismos destinados para melhorar a qualidade no atendimento dos serviços. Caso contrário, deverão ser efetuados ajustes necessários para garantir a sua conformidade com a tipologia, organização estrutural e funcionamento, atuações, bem como outros aspetos essenciais, nos termos do novo paradigma da gestão de recursos humanos.

## **ii. Incentivos e responsabilização**

Identifica-se nesta componente as formas destinadas a criar incentivos e a garantir a responsabilização dos funcionários, que consiste na alocação de orçamento para subsídios, recursos, pagamentos por resultados, assim como bónus de desempenho. No que se refere aos incentivos, além de desenvolver novas iniciativas legislativas, será necessário rever a legislação existente no âmbito de determinação do subsídio e pagamentos remuneratórios na Administração Pública.

Vê-se ainda nesta parte o plano de reforço do processo de inspeção e auditoria, como instrumento essencial que assegure a responsabilização dos serviços orientados para o resultado em instituições da Administração Pública. Garantir-se-á, assim, a observância dos procedimentos legais em vigor na Função Pública. O reforço da inspeção e auditoria pode-se confirmar também através do Plano Legislativo Anual de 2021, onde se integra a prioridade no estabelecimento do Serviço de Inspeção e Auditoria Interna da Administração Pública, assim como na aprovação da Orgânica de Inspeção Geral do Estado<sup>17</sup>.

## **iii. Gestão e desenvolvimento de recursos humanos**

A presente componente visa alcançar a boa gestão de recursos humanos, a promoção de líderes fortes e funcionários públicos capacitados, bem como o reforço do sistema de mérito para garantir que as posições ou cargos no âmbito da Função Pública devem ser preenchidos com base na área de experiência

---

<sup>17</sup> A CFP II mandato, em conjunto com a Inspeção e Auditoria das instituições do estado e Inspeção Geral do Estado, estabeleceu uma proposta sobre o regulamento do serviço de inspeção e auditoria interna, o qual foi submetido ao Governo sob a forma de decreto do governo.

funcional, habilidades técnicas adquiridas, qualidade e grau académico do pessoal.

Neste aspeto, identifica-se que as funções relativas à gestão dos recursos humanos cada vez mais serão lideradas pelos ministérios, onde a Comissão da Função Pública irá prestar apoio, sobretudo, na capacitação e no controlo da legalidade. Tal como se encontra definido no programa de reforma, a CFP será reforçada com funções de regulação técnica independente. Identifica-se, assim, uma série de legislação que a ser objeto de revisão, de modo a assegurar a implementação das referidas políticas, nomeadamente:

- No âmbito da adoção de um novo paradigma na gestão dos recursos humanos, será necessário rever o a Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que alterou a Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, que aprova o Estatuto da Função Pública; a Lei n.º 7/2009, de 15 de julho, que cria a CFP; o Decreto-Lei n.º 21/2011, de 8 de junho, que procedeu a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 40/2008, de 29 de outubro, sobre o Regime de Licenças e Faltas dos Trabalhadores na Administração Pública; o Decreto-Lei n.º 22/2011, de 8 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 27 de agosto, estabelecendo o Regime de Recrutamento, Seleção e Contratação; o Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho, que aprova o Regime dos Cargos de Direção e Chefia; e Regimes das Carreiras Especiais, nomeadamente o dos Profissionais da Saúde, Decreto-Lei n.º 13/2012, de 7 de março, etc.;

- Relativamente à introdução de mecanismos no contexto de promoção dos líderes fortes, a revisão do atual regime

jurídico dos cargos de direção e chefia constitui uma fase essencial da implementação;

- Quanto à capacitação dos funcionários, é necessário rever o Regime de Formação e Desenvolvimento na Função Pública e o Regime de Capacitação dos Recursos Humanos na Função Pública. Para assegurar a implementação da finalidade acima, observa-se que o Regulamento do Fundo do Desenvolvimento do Capital Humano aprovado pelo Decreto-Lei n.º 13 /2020, de 15 de abril, vai ser integrado igualmente como um dos diplomas objeto de posterior revisão;

- No que toca ao reforço no sistema de mérito, deve suscitar intervenção no regime de recrutamento, seleção e contratação, no Estatuto da Função Pública e na lei de criação da CFP.

#### **iv. Racionalização de estruturas e funções**

Esta componente visa a revisão das funções, estruturas e atribuições na organização do setor público, com a finalidade de atingir um tamanho e organização da Administração Pública racional. Tal implicará um exercício complexo por parte das instituições, no sentido de identificar as funções necessárias, tendo em conta o mandato legal, para determinar a quantidade e qualidade dos recursos humanos necessários para implementar as respetivas atribuições. Desta forma, permitirá uma administração pública necessariamente estruturada e funcionalmente incorporada.

Para garantir a implementação dos objetivos desta componente, alguns diplomas carecem de revisão, de forma a introduzir as alterações para alcançar as metas definidas.

O conteúdo funcional das categorias do regime geral da carreira da Administração Pública é atualmente definido no Decreto-Lei n.º 24/2016, de 29 de junho. Apesar de tal reforma se focalizar mais nas funções das organizações públicas, ou seja, funções institucionais, as características funcionais dos quadros individuais são elementos centrais na implementação das funções institucionais, o que contribuirá para a coerência das mesmas.

Além do regime jurídico supra-referido, verifica-se que, no âmbito da implementação das atribuições institucionais, a responsabilidade não é só pessoal sem cargos, mas também dos funcionários e agentes que exercem os cargos na estrutura organizacional das instituições. Neste caso, o regime dos cargos de direção e chefia da Administração Pública, o qual foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 25/2016, de 29 de junho deverá, de igual forma, ser objeto de revisão.

Quanto à estrutura e respetivos serviços, identifica-se nos instrumentos de implementação do programa de reforma, algumas características comuns, nomeadamente a estrutura dos Ministérios e Secretarias de Estado é organizada hierarquicamente em direção-geral, direção nacional, departamentos e seções, de acordo com o n.º 1 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 30/2020, de 29 de julho, enquanto o n.º 2 do mesmo artigo do referido diploma, os serviços dos ministérios contemplam a existência de serviços nas áreas, como planeamento, estatísticas, finanças, contabilidade, auditoria interna, aprovisionamento, assessoria jurídica, recursos humanos, formação e desenvolvimento técnico-científico, informática e arquivo.

Nestas situações, embora o diploma anteriormente citado estabeleça essas características, é necessário também um quadro jurídico, no qual visa consagrar critérios ou indicadores quanto à complexidade funcional e estrutural, à quantidade e qualidade da força de trabalho, conforme a exigência do mandato institucional.

**c) O Plano Legislativo do Governo de 2021, aprovado em fevereiro de 2021 (atos normativos que carecem de aprovação do Conselho de Ministros)**

No Plano Legislativo do Governo de 2021, no capítulo que trata sobre Boa Governança e Combate à Corrupção e na parte da Administração Pública, encontra-se uma série de iniciativas legislativas, que configuram o seguimento do programa do VIII Governo, tanto revisão como criação de novos diplomas normativos, que têm relação com a Comissão da Função Pública, designadamente:

(i) Revisão da Lei n.º 7/2009, de 15 de julho, que estabelece a CFP;

(ii) Alteração da Lei n.º 5/2009, de 15 de julho, que alterou a Lei n.º 8/2004, de 16 de junho, que aprova o Estatuto da Função Pública;

(iii) Revisão do Decreto-Lei n.º 22/2011, de 8 de junho, que alterou o Decreto-Lei n.º 34/2008, de 27 de agosto, Regime de Concurso, Recrutamento, Seleção e Promoção do Pessoal da Administração Pública;

(iv) Alteração do Decreto-Lei n.º 19/2011, de 8 de junho, que procedeu a primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 14/2008, de

7 de maio, Regime de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública;

(v) Alteração do Decreto-Lei n.º 25/2016 de 29 de junho, regime dos Cargos de Direção e Chefia na Administração Pública;

(vi) Criação do Regime de Planeamento e Gestão da Força de Trabalho na Função Pública;

(vii) Estabelecimento do Programa de Estágio Profissional na Administração Pública;

(viii) Revisão do Decreto do Governo n. 6/2015, de 18 de novembro, o Regime Jurídico do Contrato de Trabalho a Termo Certo; e

(ix) Criação do Serviço de Inspeção e Auditoria Interna na Administração Pública.

**d) Autorização Parlamentar ao Governo para legislar sobre as bases gerais da Organização da Administração Pública, Lei n.º 4/2021, de 10 de março**

A existência desta lei configura um avanço positivo no âmbito da Administração Pública de Timor-Leste, sobretudo na observância da determinação constitucional, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 96.º da Constituição da República, o qual permite ao Parlamento Nacional autorizar o Governo a legislar sobre as bases gerais da organização da administração pública. Neste sentido, vê-se que apesar da vigência da Lei Fundamental na RDTL há cerca de duas décadas e de Administração Pública ter funcionado ao longo dos vários

períodos governativos, o referido quadro legal foi recentemente aprovado.

Na realidade, em todos os setores governativos, deveria existir previamente uma lei que definisse as linhas gerais de orientação dos atos normativos posteriores sobre as respetivas áreas. Exemplo disso mesmo é o setor da educação, onde foi aprovado pela Lei n.º 14/2008, de 29 de outubro, a Lei de Bases da Educação, em 2008, a qual representa um quadro legal de referência para a organização, orientação, regulação e desenvolvimento do sistema educativo<sup>18</sup>. A lei de bases é definida como o instrumento que define as linhas mestras da política porque se deve reger a legislação numa certa área de atividade<sup>19</sup>.

No que toca à matéria de autorização legislativa, veja-se o artigo 3.º da lei supra, que abrange aspetos relativos aos princípios gerais da organização administrativa, como a sujeição ao princípio da tipicidade, legalidade e da competência nos termos da Constituição; à prossecução eficiente do interesse público, como a participação dos interessados nos procedimentos administrativos, o acesso dos interessados à informação administrativa e o exercício das garantias administrativas pelos cidadãos; a garantia da organização administrativa conforme o princípio da subsidiariedade e a aproximação dos serviços aos cidadãos.

---

<sup>18</sup> De acordo com o preâmbulo da Lei n.º 14/2008 Lei de Bases da Educação, de 29 de outubro.

<sup>19</sup> A definição disponível no seguinte site: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei\\_de\\_bases](https://pt.wikipedia.org/wiki/Lei_de_bases), da Wikipédia, a enciclopédia livre.

Além dos princípios referidos, tal intervenção legislativa inclui uma exigência na criação das instituições da Administração Estadual nos termos do n.º 3 artigo 115.º da Constituição da República, sendo da competência exclusiva do Governo, com a exceção dos órgãos autónomos e independentes, que devem ser criados pela lei parlamentar.

Tendo em consideração as situações acima, pode-se chegar à conclusão que o legislador ordinário pretende centralizar o poder de criação dos órgãos ou das instituições da Administração Estadual Indireta no órgão executivo, de modo a harmonizar os diversos aspetos no estabelecimento das mesmas, nomeadamente o órgão competente para a sua criação, o instrumento jurídico adotado, as denominações dos respetivos titulares, etc., sendo um paradigma que manifesta a implementação do n.º 3 do Artigo 115.º.

A autorização a que se refere a lei acima citada, porém, não concede ao Governo a prerrogativa de estabelecer os órgãos autónomos e as instituições independentes, que devem ser criados através do ato legislativo parlamentar.

O que dispõe a alínea g) do artigo 3.º da lei n.º 4 /2021, de 10 de março, que autoriza o Governo a legislar sobre as bases da organização da Administração Pública, a organização da administração autónoma e independente constitui uma exigência legal a ser definida através da lei, aliás, as instituições que assumem essas modalidades, são criadas sob o instrumento jurídico da competência do Parlamento Nacional, ou seja, a Lei.

Veja-se, neste sentido, conforme se encontram tipificadas nas alíneas g) e h) do do artigo 3.º da lei n.º 4 /2021, de 10 de março, nomeadamente as instituições de pessoa coletiva

territorial no âmbito do princípio da descentralização administrativa, regime administrativo especial de Oe-Cusse Ambeno e Ataúro<sup>20</sup>, pessoas coletivas públicas, cujas funções administrativas que pela sua natureza sejam exigidas especiais garantias de independência nos termos constitucionais e legais, bem como autoridade regulatória de setores económicos concorrenciais especialmente relevantes.

Encontra-se meramente na Lei n.º 4 /2021, de 10 de março, a exigência de definir por decreto-lei a organização do setor empresarial do Estado, tal como os termos da alínea i) do artigo 3.º, já as restantes instituições da Administração Estadual Indireta, o legislador determina a mesma imposição, de forma, explícita nos termos da alínea f) do mesmo artigo 3.º da Lei acima<sup>21</sup>.

Ao analisar o diploma legal que aprovou a Organização da Administração Direta e Indireta do Estado e a lei de autorização legislativa sobre as bases gerais da Organização da Administração Pública, pode-se afirmar que o novo paradigma da Administração Pública de Timor-Leste vai adotar um sistema organizativo que não implica uma grande mudança face ao modelo atual. As alterações incidirão sobretudo na garantia da harmonização do uso de conceitos, introdução dos princípios constitucionais na organização da Administração Pública, adoção de um paradigma de gestão dos recursos humanos, cuja administração concentrada, *“é o sistema em que o superior*

---

<sup>20</sup> Cf. respetivamente os termos do n.º 1 do artigo 5.º e os artigos 71.º e 5.º n.º 3 da Constituição da República de Timor-Leste.

<sup>21</sup> O respeito pelo disposto no n.º 3 do artigo 115.º da Constituição, isto é, a organização e funcionamento das instituições da administração pública direta e indireta do Estado cabe exclusivamente ao Governo a legislar.

*hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões” (AMARAL, 2019, p. 690).*

Para além das situações acima, com base nos mesmos diplomas, identificam-se as modalidades da Administração Pública de Timor-Leste que se vão caracterizar, nomeadamente, a Administração Estadual Direta (Ministérios e Secretarias de Estado), Administração Estadual Indireta (Instituto Público, Empresa Pública e Serviços Personalizados criados com a autonomia administrativa e financeira, tutelados ao Governo), Órgãos Autónomos e Instituições Independentes.

## **5. Considerações finais**

A Administração Pública de Timor-Leste, desde o início até os dias de hoje, tem funcionado com os diversos paradigmas de gestão dos recursos humanos, onde na governação transitória da UNTAET as práticas nela integradas eram administradas pela Comissão do Serviço Público e decididas pelo Administrador do Governo Transitório.

As práticas de gestão dos recursos humanos nos períodos antecedentes da existência da Comissão da Função Pública eram efetuadas e decididas por cada instituição. Tal paradigma deixou de existir após o estabelecimento da referida Comissão, a qual tem por finalidade garantir uma função pública politicamente isenta, imparcial, baseada no mérito, com elevados padrões de profissionalismo e que possa prestar serviços de qualidade ao Estado e à população de Timor-Leste.

Ao longo da existência da referida Comissão, todas as práticas, nomeadamente nomeação, recrutamento, autorização

de contratos dos agentes da Administração Pública, mobilidades funcionais, pagamentos de salários e suplementos, processo disciplinar e decisão sobre as respetivas penas e restantes práticas no âmbito da gestão dos recursos humanos são da competência da CFP, as quais têm muito progredido no âmbito da gestão dos recursos humanos da Administração Pública.

Após uma década da gestão dos recursos humanos sob o paradigma supra descrito, o Governo aposta numa reforma de tal paradigma, retornando ao sistema anterior, sobre o qual todas as práticas passam a ser competências das respetivas instituições.

Reconhece-se, neste sentido, um aspeto positivo na aprovação do enquadramento legal na criação das instituições da Administração Estadual Indireta, órgão autónomo e independente, bem como alguns aspetos na Administração Estadual Direta. Todavia, a adoção das práticas anteriores aumenta o risco nas tendências de partidarismo, nepotismo, favoritismo e outras práticas tendentes a contrariar os princípios e valores da boa governação.

### **Bibliografia**

AMARAL, Diogo Freitas do, Agosto de 2019, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 4.ª, Coimbra: Almedina.

ANDRADE, José Carlos Vieira de, Dezembro de 2017, *Lições de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Imprensa da Universidade de Coimbra.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; FIGUEIREDO DIAS, José Eduardo, Novembro 2005, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, 5.ª Edição. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

**Sites da Internet consultados:**

Beers, Brian, 16 April 2021, Corporate Finance & Accountin, checks and balance, Investopedia, disponível em <https://www.investopedia.com/terms/c/checks-and-balances.asp> [9.10.2021].

Wikipédia, a enciclopédia livre, 28 de junho de 2019, Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste, disponível em [https://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o\\_Transit%C3%B3ria\\_das\\_Na%C3%A7%C3%B5es\\_Unidas\\_em\\_Timor-Leste](https://pt.wikipedia.org/wiki/Administra%C3%A7%C3%A3o_Transit%C3%B3ria_das_Na%C3%A7%C3%B5es_Unidas_em_Timor-Leste) [7.10.2021].

b2mídia, Gestão Centralizada e Decentralizada: Entenda, disponível em <https://b2midia.com.br/gestao-centralizada-e-descentralizada/> [7.10.2021].

Site Oficial do Governo de Timor-Leste, 9 de outubro de 2021, Programa do VIII Governo Constitucional, disponível em <http://timor-leste.gov.tl/?p=19915&lang=pt> [9.10.2021].

## **As insuficiências do procedimento e a ausência de processo tributário em Timor-Leste**

Guido Lopes <sup>1</sup>

**Resumo:** A existência de um processo e de regras processuais é muito importante para obter um resultado justo. Quando não há processo, a solução de um conflito pode não ser justa. Este pressuposto justifica a escolha do tema, o qual assume grande relevância no ordenamento jurídico-fiscal timorense, uma vez que os direitos dos contribuintes no gozo de armas para a defesa dos seus direitos ao abrigo do princípio da igualdade e o elemento essencial do imposto - garantias dos contribuintes estão em questão, ou melhor dizendo, estão dificultadas no seu exercício efetivo. A presente análise é composta por quatro partes: a primeira parte inicia-se com uma abordagem sobre o imposto, os seus elementos essenciais e os princípios jurídico-constitucionais fiscais que permite para enquadrarmos o tema. Na segunda parte abordamos os processos atualmente existentes e em conceitos como a sua segurança jurídica. Por seguinte, traduzimos uma micro-comparação sobre o processo que existe em Portugal e que atualmente existe em Timor-Leste. No ponto seguinte adiantamos uma proposta de solução, que permite integrar as lacunas existentes no processo tributário timorense e por último, apresentamos uma conclusão.

**Palavras-chave:** (1) imposto; (2) processos tributários; (3) garantia dos contribuintes; (4) segurança jurídica fiscal.

---

<sup>1</sup> O autor é Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Em 2019, foi Junior Legal Professional no Gabinete Jurídico do Ministério da Educação de Timor-Leste. Presentemente, é Oficial Jurídico no Instituto do Petróleo e Geologia, I. P. Colaborou, ainda, no segundo número da Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

## 1. Introdução

As receitas de um Estado cumprem diversos objetivos, seja para cobrir despesas, garantir o equilíbrio orçamental e evitar a existência *deficit* na previsão do orçamento, aos planos financeiros anuais.

Estamos conscientes que as receitas do Estado são compostas por: receitas patrimoniais, creditícias e tributária (MARTINS, 2018: 39). Não obstante, importa focar-nos nas receitas tributárias.

As receitas tributárias são consideradas uma receita que o Estado obtém através do seu poder de autoridade (*ius imperii*) estabelecido por lei, obrigando os contribuintes – particulares a afetarem o seu património financeiro, não por uma consequência de punição (coima), nem por um contrato e ainda menos por uma contraprestação, mas antes por um dever de solidariedade por intermédio da obrigação de contribuir e alinhado pelo princípio da capacidade contributiva (MARTINS, 2018: 61-62 e NABAIS, 2009: 18-19).

Portanto para garantir as receitas tributárias é preciso um quadro legal tão completo para não prejudicar os direitos dos contribuintes, assegurando-os, e também o exercício da igualdade de direitos face às leis, nomeadamente, o gozo de igualdade de armas, isto é, o princípio processual do contraditório nos litígios tributário perante o órgão judicial.

Nos primeiros anos de independência de Timor-Leste desde a administração transitória da UNTAET e até à lei tributária timorense, a Lei n.º 8/2008, de 30 de junho (adiante designada

LT), não estão contemplados claramente os processos necessários à defesa dos direitos dos contribuintes na tributação quando consideram ser prejudicados, mesmo sendo um dos elementos essenciais aquando da criação do imposto nos termos do n.º 2 do art. 144.º da Constituição da República, Democrática de Timor – Leste (doravante CRDTL)<sup>2</sup>.

Além disso, assegurar os direitos dos contribuintes é um dos princípios do Estado de Direito, como é Timor-Leste, particularmente atendendo ao princípio da certeza e da segurança jurídicas. Este princípio é a base fundamental de todo qualquer ramo de Direito, assegurar os direitos dos sujeitos e os meios de defesa quando uma decisão afeta os seus direitos. É um dos princípios jurídicos constitucionais-fiscais - princípio da não retroatividade e da segurança jurídica fiscal -, que se traduz no facto de as leis de matéria fiscal devam ser compreensíveis, razoáveis, determinadas, estáveis, certas e tanto quanto possível previsíveis (SANTOS e FERREIRA, 2017: 44). Não só este, mas também outro princípio jurídico constitucional-fiscal - o princípio da legalidade material fiscal - exige que a leis sobre matéria fiscal devam abarcar suficientemente o seu alcance, delimitando a sua incidência e, por arrastamento, eventuais benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes (SANTOS e FERREIRA, 2017: 46). Almeja ainda proteger as posições jurídicas subjetivas dos contribuintes de modo evitar que os seus direitos potencialmente restringidos e prejudicados de forma ilegal e/ou inconstitucionalmente pela entidade pública responsável pelas cobranças tributárias.

---

2 Onde se lê: “Os impostos e taxas são criados por lei, que fixa a sua incidência, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes”.

## **1. Imposto, elementos essenciais e princípios jurídicos constitucionais – fiscais**

O imposto compreende-se como uma prestação pecuniária, unilateral, definitiva e coativa (NABAIS, 2009:10). Uma prestação pecuniária que responde à ideia do dever de solidariedade, justa repartição dos recursos com base na obrigação de contribuir de acordo com a capacidade contributiva.

Imposto traduz-se num pagamento prestado por cidadãos com rendimentos económicos através do “*ius imperii*” do Estado - o poder do Estado através da sua entidade competente para impor aos cidadãos, que a lei considera que devem pagar esse imposto, esse pagamento. Não obstante o poder de impor, este faz-se juntamente com a autorização dos cidadãos ou contribuintes por intermédio dos seus representantes legítimos (o Parlamento Nacional) que tem a sua origem no princípio de consentimento dos cidadãos “*no taxation without representation*”, pelo que o seu significado tradicional, não há cobrança dos impostos quando não há autorização dos cidadãos.

O imposto difere da taxa porque esta tem o carácter próprio de reciprocidade, existem duas vontades que estribadas pela relação de contraprestação específica (e.g emissão de atestado médico pela entidade pública de saúde, onde o cidadão que pretenda obter o referido documento tem de pagar uma taxa de acordo com o valor fixo pela lei respetiva entidade). Contudo, no imposto não há vontades das partes, só existe uma - a do Estado. O poder atribuído por lei e a autorização dos próprios cidadãos impõe a obrigação de pagar o imposto num determinado tempo fixado por lei (NABAIS, 2009: 12-13). Assim, imposto traduz-se numa prestação definitiva em dinheiro

realizada pelos cidadãos com capacidade contributiva imperativamente definida por lei a favor do Estado. Para melhor entendimento, partimos para os seus elementos essenciais.

Doutrinariamente, os elementos essenciais são três: *i. Elemento objetivo* - que se refere a uma prestação pecuniária coativa, unilateral e definitiva por lei, sendo uma prestação de carácter obrigacional pela qual uma parte fica obrigada a realizar uma conduta perante outra; *ii. Elemento subjetivo*, que alude à identificação dos contribuintes ou cidadãos que detêm rendimentos financeiros/capacidade contributiva para pagar o imposto; e *iii. Elemento teleológico/finalista*, que assume que a prestação pecuniária feita pelos contribuintes tem a finalidade de obtenção receitas para financiar atividades da respetiva entidade, ou seja, sobretudo suportar as despesas das atividades do Estado na satisfação das necessidades públicas (SANTOS e FERREIRA, 2017: 38 - 40).

Juridicamente, o sistema fiscal timorense define no n.º 2 do art. 144.º da CRDTL os seguintes elementos essenciais do imposto: incidência, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes.

A incidência refere-se ao primeiro *momento da vida* do imposto, dizendo respeito à identificação do sujeito e do facto tributários. A incidência é constituída por incidência subjetiva e objetiva; a subjetiva traduz-se no sujeito – a pessoa que a Administração Tributária identifica como a pessoa que tem capacidade contributiva determinada pela lei para pagar o imposto.

Já os benefícios fiscais traduzem-se numa forma adequada de exclusão do dever de pagar a obrigação fiscal que recai sobre

um determinado sujeito passivo, grupo de indivíduos ou atividades (AZEVEDO, 2019: 12). Por outras palavras “os benefícios fiscais correspondem à concessão de um desagravamento fiscal que pode assumir várias formas: isenção, redução de taxa, dedução à coleta, entre outras” (GONÇALVES, 2019). São considerados “incentivo[s] económico[s], social[is] e cultura[is] representando todas as vantagens atribuídas aos sujeitos tendo em vista a realização de um comportamento” (AZEVEDO, 2019: 13). Os benefícios fiscais encerram três requisitos: (i) constituem uma derrogação às regras gerais de tributação; (ii) pela prossecução de um objetivo social e económico relevante; (iii) desde que atribuam uma vantagem aos contribuintes” (AZEVEDO, 2019: 14).

O benefício fiscal é excepcional, o qual é concedido pelo Estado quando se verifica o interesse da comunidade prevalecente sobre o interesse de tributar ou aplicar o imposto como por exemplo, os interesses de apoio às artes, cultura, integração social, combate à pobreza e apoio à infância (GONÇALVES, 2019). Pode classificar-se em: benefício fiscal automático e benefício fiscal estruturalmente ou temporário. Automático aquele que depende do reconhecimento das autoridades competentes. É estrutural porque “existe a vontade política, que os mesmos continuem a vigorar em longo prazo favorecendo as atividades económicas e temporário porque abrange à criação de empregos, à poupança, ao sistema financeiro e aos bens imóveis e também nas situações de incentivos à reabilitação urbana, e as despesas relativas a equipamentos de energias renováveis” (GONÇALVES, 2019).

O último elemento essencial são as garantias dos contribuintes que, como sabemos, é um dos corolários do Estado de Direito garantir aos cidadãos a defesa dos seus direitos de qualquer ação das autoridades públicas (SOUSA, 2005: 5). As garantias dos contribuintes desdobram-se em garantias administrativas e garantias jurisdicionais. A garantia administrativa consiste na defesa por meio de reclamação e/ou recurso hierárquico perante a autoridade da Administração Tributária e entidade adjudicante; a garantia jurisdicional consiste no recurso ao órgão jurisdicional para garantir a certeza e segurança jurídica da relação jurídica e a defesa do contribuinte perante as ilegalidades e as violações da Administração (AMORIM, 2019: 3).

Partimos, então, para os princípios jurídicos constitucionais fiscais. O primeiro a relevar é o *princípio da legalidade fiscal*. Este princípio diz respeito ao facto de os impostos deverem ser definidos por leis. Este princípio é composto pelas reservas formal e material da lei. A reserva formal de lei compreende que a definição dos impostos, incluindo os seus elementos essenciais, seja imperativamente por lei, ou seja, lei ordinária, emanada pelos representantes legítimos dos contribuintes no Parlamento Nacional (NABAIS, 2009: 138). É a isto que se refere o n.º 2 do art. 144.º da CRDTL - os impostos e as taxas devem ser definidos por lei, apoiando-se na alínea p) do n.º 2 do art. 95.º da CRDTL<sup>3</sup>. De acordo com esta conjugação, tanto a criação de impostos como a política fiscal é da competência exclusiva do Parlamento Nacional, estando vedada a possibilidade de os

---

<sup>3</sup> Onde se lê: “Compete exclusivamente ao Parlamento Nacional, legislar sobre: p) política fiscal.”

impostos serem criados por Decreto-Lei, ou regulamentos do Governo, que seriam inconstitucionais.

A legalidade material trata que a definição do imposto deve ser completa e densa, preveja necessariamente as normas que digam respeito aos eventuais benefícios fiscais e às garantias dos contribuintes, isto é, as normas criadoras de impostos têm de prever suficientemente o momento da constituição da relação fiscal, os procedimentos necessários relativos a liquidação do imposto e os meios de defesa dos contribuintes (NABAIS, 2009: 138).

Seguidamente, o *princípio da igualdade fiscal*, originário na ideia de justiça fiscal, decorre também do princípio da igualdade perante a lei nos termos do art. 16.º da CRDTL. A igualdade fiscal não equivale ao direito de igualdade perante à lei, porque não existe uma igualdade plena ou igualitarismo, mas sim uma equidade baseada no rendimento financeiro – capacidade contributiva dos contribuintes, nos termos do art. 55.º da CRDTL<sup>4</sup>, que determina e concede a responsabilidade fiscal de acordo e na medida da capacidade do contribuinte. A doutrina defende que este princípio se divide em dois: *i.* igualdade vertical e *ii.* igualdade horizontal (NABAIS, 2009: 152).

A igualdade vertical obriga a que os contribuintes que auferem mais rendimentos paguem mais do que os que auferem menos, apesar que tal, sem limites, possa levar a comportamentos de evasão fiscal e ao efeito *downsizing* financeiro do Estado. Também na igualdade horizontal, como se refere na vertical, os contribuintes com menos rendimentos

---

<sup>4</sup> “Todo o cidadão com comprovado o rendimento tem o dever de contribuir para as receitas públicas, nos termos da lei”.

pagam menos, porque tem-se em consideração a situação económica, o bem-estar social dos contribuintes, como os encargos familiares e a habitação condigna.

O *princípio de proibição do referendo fiscal*, compreende que a matéria fiscal não pode ser objeto de referendo, pois é matéria da competência exclusiva do Parlamento Nacional. Consciente de que o referendo é uma arma popular da soberania, as questões das despesas e de receitas relacionadas com as atividades financeiras do Estado apenas podem ser fundamentadas na Constituição e nas leis (NABAIS, 2009: 150). Tal decorre do n.º 3 art. 66.º da CRDTL, que dispõe que as matérias de competência exclusiva do Parlamento Nacional não podem ser sujeitas a referendo<sup>5</sup>.

Por último, notamos o *princípio da não retroatividade e da segurança jurídica fiscal*. As leis sobre matéria fiscal não podem colocar em causar as expectativas dos contribuintes no decurso do tempo, nomeadamente quando se constitui as cobranças retroativas através de uma lei posterior, ou seja, uma lei nova. Ainda mais tendo em conta que as normas que criam impostos são uma restrição dos direitos e liberdades dos cidadãos, nos termos do n.º 2 art. 24.º da CRDTL<sup>6</sup> vedando a sua aplicação a agravamentos retroativos da situação económica, pondo em risco a proteção da confiança dos contribuintes.

---

<sup>5</sup> Onde se lê: “Não podem ser sujeitas a referendo as matérias da competência exclusiva do Parlamento Nacional, do Governo e dos Tribunais definidas constitucionalmente”.

<sup>6</sup> Onde se lê: “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”.

Este princípio exige ainda que as leis criadoras de impostos sejam compreensíveis, razoáveis, determináveis e estáveis e tanto quanto ao mais previsíveis para garantir sempre a proteção da confiança e segurança jurídica dos contribuintes (NABAIS, 2009: 146 - 149).

## **2. O processo tributário (in)existente e a segurança jurídica**

O processo tributário em Timor-Leste é, até hoje, ainda uma questão em aberto. A CRDTL, na alínea b) do n.º 1 do ar. 123.<sup>o7</sup>, estabelece uma categoria de tribunais que são os tribunais administrativos e fiscais. Contudo, tais tribunais ainda não foram criados e não existem regras processuais adjetivas em matéria fiscal.

Com a aprovação da Lei Tributária, o n.º 5 do art. 93.<sup>o</sup> remete para o Regulamento UNTAET n.º 2000/18, de 1 de julho (doravante Reg. UNTAET) para regular e disciplinar (exclusivamente) os procedimentos tributários de carácter administrativo. Para processos judiciais, são aplicáveis as regras do processo civil comum, de acordo com o n.º 2 do art. 50.<sup>o</sup> do Código Processo Civil<sup>8</sup> (adiante designado CPC) que prevê que os tribunais judiciais também assumam funções de resolução de questões em matéria administrativa, trabalho, cível, comercial e fiscal, enquanto não se estabelecerem os tribunais dessas

---

<sup>7</sup> Onde se lê: “Na República Democrática de Timor – Leste existem as seguintes categorias de Tribunais: b) Tribunal Superior Administrativo Fiscal e de Contas e tribunais administrativos e fiscais de primeira instância”.

<sup>8</sup> Onde se lê: “Enquanto não estiverem criados e instalados os tribunais de ordens jurisdicionais constitucionalmente previstos para o exercício de competência em matérias especializadas compete aos tribunais judiciais conhecer também dessas causas”.

matérias. De acordo com os n.º 3 e 4 do art. 93.º da LT<sup>9</sup> e nos termos n.º 27.3 do art. 27.º<sup>10</sup> do Reg. UNTAET, o imposto que não foi prestado pelo contribuinte é objeto de uma ação judicial. Com este preceito, quando não há realização voluntária do pagamento dos impostos, os contribuintes podem ser sujeitos ao controlo judicial, pelo que a questão é, de que forma os contribuintes podem reagir contra a Administração Tributária quando os seus direitos e interesse legalmente protegidos sejam violados por inexistência de previsões normativas sobre as garantias dos contribuintes na lei tributaria e a inexistência de tribunal especializado em matéria fiscal?

Embora as garantias dos contribuintes sejam fundamentais e sejam uma exigência constitucional nos termos do n.º 2 artigo 144.º da CRDTL para que se possam assegurar os seus direitos de acordo com o princípio da certeza e segurança jurídica fiscal, como refere SANTOS E FERREIRA. Este princípio, não sendo um princípio específico do Direito Fiscal, toma todavia especial relevância nesse domínio, porque tem implicações sobre o património dos contribuintes. Para além disso, nos elementos essenciais dos impostos exige-se a certeza e a clareza da própria norma que define estes elementos para garantir a confiança e

---

<sup>9</sup> Onde se lê: “Não obstante o disposto nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo, 30 de Junho de 2008, o Regulamento da UNTAET n.º 18/2000, de 1 de Julho, com as alterações introduzidas, a Directiva da UNTAET N.º 2/ 2001, de 31 de Março, com as alterações introduzidas, a Lei de Tributação do Petróleo e a Lei de Imposto sobre o Rendimento aplicável em Timor-Leste por força do Regulamento da UNTAET n.º 1/1999, de 27 de Novembro, continuam a aplicar-se a qualquer período de tempo anterior à entrada em vigor da presente lei; 4. O regime jurídico do procedimento tributário relativo à cobrança e recuperação do imposto mantém-se aplicável até à entrada em vigor do decreto-lei que o define”.

<sup>10</sup> Onde se lê: “O imposto que não tiver sido pago quando exigível pode ser objeto de ação judicial e recuperado em tribunal competente pelo Comissário agindo em carácter oficial em nome do Administrador Transitório”.

segurança dos contribuintes (RIBEIRO, 2020: 13 e SANTOS E FERREIRA, 2017: 46), para nunca frustrar de uma forma infundada as expectativas legítimas do contribuinte (VASQUES, 2011: 289). Isto visa permitir que os cidadãos possam arguir (ou não) o cumprimento das regras procedimentais estabelecidas pelo Reg. UNTAET. Acresce que, por não terem sido estabelecidas por uma lei ordinária, os cidadãos podem fazer valer o seu direito de resistência nos termos do art. 28.º CRDTL<sup>11</sup> porque as regras procedimentais existentes podem constituir uma violação dos direitos, liberdades e garantias fundamentais, padecendo de inconstitucionalidade.

A maioria dos impostos estabelecidos na lei tributária são de auto-liquidação, como o imposto sobre serviços, imposto seletivo de consumo e imposto sobre venda, e o imposto sobre o rendimento, em que os contribuintes prestam o pagamento até ao décimo quinto dia após o fim mês em causa. Veja-se como exemplo o imposto seletivo de consumo, como refere o n.º 1 do art. 13.º da LT<sup>12</sup>. Quando os contribuintes não realizam o pagamento na data que fixada, pode ser objeto da ação judicial como refere o art. 27.º do Reg. UNTAET.

Sendo assim, quando os contribuintes não conseguem realizar a prestação à Administração Tributária na data acima referida, a prestação exigível pode ser objeto de ação judicial, como consequência de não realização da prestação ou pelo atraso da prestação. Por não existirem regras processuais de

---

<sup>11</sup> Onde se lê: “Todos os cidadãos têm direito de não acatar e de resistir às ordens ilegais ou que ofendem os seus direitos, liberdades e garantias fundamentais”.

<sup>12</sup> Também no imposto sobre vendas a declaração e pagamento do imposto é até ao décimo quinto dia após o fim do mês civil em causa, art. 18.º da LT.

matéria tributária e tribunal administrativo fiscal e contas, os tribunais judiciais existentes assumem essa função e seguem as regras do processo civil.

Portanto, os princípios da segurança jurídica, legalidade e igualdade fiscal não são totalmente cumpridos por falta das regras processuais necessárias e especializadas, e pelo não estabelecimento dos tribunais competentes, ainda que subsidiariamente se recorra às regras processuais cíveis, como refere o art. 50.º do CPC. Pois é de imposição constitucional, nos termos do n.º 2 art. 144.º da CRDTL, que as garantias dos contribuintes, como elemento essencial, sejam estabelecidas por lei, ou seja, lei do Parlamento Nacional, o que não se verifica.

### **3. Uma comparação geral do processo tributário português e timorense**

O sistema jurídico timorense é inspirado no sistema romano-germânico, principalmente no sistema jurídico português, por isso mostramos algumas fases do processo no acesso aos tribunais de matéria tributária deste ordenamento jurídico.

Como refere o art. 9.º da Lei Geral Tributária Portuguesa (adiante designada por LGTP), é garantido o acesso à justiça tributária para a tutela plena e efetiva de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos. O art. 96.º do Código Procedimento e Processo Tributário Português (doravante CPPTP) determina ainda que o processo judicial tributário tem como função principal a tutela plena, efetiva e em tempo útil dos direitos e interesses legalmente protegidos em matéria tributária.

O sistema português garante que todo o sujeito passivo tem igualdade de poderes e pode utilizar meios de defesa no processo judicial tributário, nos termos do art. 98.º da LGTP. Permite ainda que o sujeito passivo possa opor-se judicialmente à cobrança coerciva por atos materialmente administrativos da Administração Tributária com base do art. 103.º da LGTP.

O processo judicial tributário através da impugnação judicial nos termos da alínea a) do art. 101.º LGTP, abrange, de acordo com o n.º 1 do art. 97.º do CPPTP: “a) A impugnação da liquidação dos tributos, incluindo os parafiscais e os actos de auto-liquidação, retenção na fonte e pagamento por conta; b) A impugnação da fixação da matéria tributável, quando não dê origem à liquidação de qualquer tributo; c) A impugnação do indeferimento total ou parcial das reclamações gratuitas dos actos tributários; d) A impugnação dos actos administrativos em matéria tributária que comportem a apreciação da legalidade do acto de liquidação; e) A impugnação do agravamento à colecta aplicado, nos casos previstos na lei, em virtude da apresentação de reclamação ou recurso sem qualquer fundamento razoável; f) A impugnação dos actos de fixação de valores patrimoniais; g) A impugnação das providências cautelares adoptadas pela administração tributária; h) As acções para o reconhecimento de um direito ou interesse em matéria tributária; i) As providências cautelares de natureza judicial; j) Os meios acessórios de intimação para consulta de processos ou documentos administrativos e passagem de certidões; l) A produção antecipada de prova; m) A intimação para um comportamento; n) O recurso dos atos praticados na execução fiscal, no próprio processo ou, nos casos de subida imediata, por apenso; o) A

oposição, os embargos de terceiros e outros incidentes, bem como a reclamação da decisão da verificação e graduação de créditos; p) A ação administrativa, designadamente para a condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a atos administrativos de indeferimento total ou parcial ou da revogação de isenções ou outros benefícios fiscais, quando dependentes de reconhecimento da administração tributária, bem como para a impugnação ou condenação à prática de ato administrativo legalmente devido relativamente a outros atos administrativos relativos a questões tributárias que não comportem apreciação da legalidade do ato de liquidação, e para a impugnação ou condenação à emissão de normas administrativas em matéria fiscal; q) Outros meios processuais previstos na lei”.

Este elenco permite ao sujeito passivo recorrer ao tribunal por qualquer insatisfação com as decisões tomadas ou atos tributários praticados pela Administração Tributária. Além disso, após o recurso hierárquico requerido pelo sujeito passivo, já decidido pela Administração Tributária, pode passar a recurso contencioso, ou seja, no Tribunal, desde que antes não seja deduzida impugnação judicial com o mesmo objeto, nos termos do n.º 2 do art.76.º do CPPTP.

Assim, o processo tributário português inicia-se com a submissão da petição inicial da reclamação, que o sujeito passivo ou a administração tributária requer. Em regra, a impugnação judicial é feita por petição inicial e tem de ser apresentada dentro do prazo de 3 meses a partir dos seguintes factos elencados no n.º 1 do art. 102.º CPPTP: “a) Termo do prazo para pagamento voluntário das prestações tributárias legalmente notificadas ao

contribuinte; b) Notificação dos restantes actos tributários, mesmo quando não dêem origem a qualquer liquidação; c) Citação dos responsáveis subsidiários em processo de execução fiscal; d) Formação da presunção de indeferimento tácito; e) Notificação dos restantes actos que possam ser objecto de impugnação autónoma nos termos deste Código; f) Conhecimento dos actos lesivos dos interesses legalmente protegidos não abrangidos nas alíneas anteriores”. Contudo a nulidade dos actos ou decisões é pode ser requerida a todo o tempo, de acordo o n.º 2 do mesmo artigo 102.º do CPPTP.

A petição deve ser apresentada no tribunal tributário competente ou no serviço periférico local onde haja sido ou deva legalmente considerar-se praticado o acto, e este remete ao tribunal competente no prazo de 5 dias após o pagamento de taxa judicial. Também pode ser apresentada através do correio, sob o registo, valendo a data do ato processual e efetivação do registo postal com base dos n.ºs 1, 3 e 6 do art. 103.º do CPPTP.

Nos termos do artigo 108.º do CPPTP, a petição apresentada deve ter a forma articulada, ser endereçada ao Tribunal tributário competente e deve identificar a decisão impugnada, a entidade que emitiu a decisão, e apresentar os factos e as razões que fundamentam o pedido. O requerente indica ainda o valor do processo ou a forma como se pretende que o mesmo seja determinado pelo serviço da Administração tributária. Por último, o requerente pode oferecer documentos de que dispuser, constituir testemunhas e outras provas necessárias que não dependam de ocorrências supervenientes.

Depois da submissão da petição no tribunal pelo sujeito passivo ou requerente, e caso não haja lugar a qualquer

indeferimento ou retificação, o juiz ordena à Administração tributária, através notificação do seu representante, para no prazo de 3 meses se opor e requerer a produção de prova adicional, caso pretenda. O juiz pode também notificar o sujeito passivo para completar qualquer deficiência ou irregularidade. O representante da entidade da Administração tributária, depois de receber a notificação pelo tribunal, deve solicitar ao órgão do periférico local no prazo de 3 dias, o processo administrativo. Contudo, a lei esclarece que este expediente não prejudica o prazo da contestação, nos termos dos n.ºs 1 a 3 do art. 110.º do CPPTP.

Contestação feita, o representante da entidade da Administração tributária remete ao Tribunal por via eletrónica, o processo enviado pelo serviço periférico. Ainda que tal não suceda e que não haja contestação, o juiz pode, a todo o tempo, ordenar o serviço periférico a remeter por via eletrónica o processo administrativo. Em caso de falta de contestação, caberá ao juiz a sua livre apreciação, não representando a confissão dos factos alegados pelo impugnante (v. n.º 4 a 7 do art. 110.º do CPPTP).

Depois da submissão da petição inicial e da contestação, e se o tribunal não conhecer logo o pedido, segue-se para a instrução ou diligência de prova, nos termos do art. 114.º do CPPTP, isto é, o tribunal ordena as diligências necessárias para produção de prova com a assistência do princípio da plenitude do juiz. A prova pode ser realizada através de prova pericial (art.116.º do CPPTP) e prova testemunhal (artigos 118.º e 119.º do CPPTP). Pode haver ainda prova pericial sobre os pareceres técnicos no processo de impugnação judicial quando o juiz s

considera necessária, e este é ordenado oficiosamente por solicitação dos impugnantes ou pelo representante da Administração tributária.

Na prova testemunhal, a inquirição não pode ser de mais do que 3 pessoas por cada facto e 10 pessoas por cada ato tributário impugnado. Os depoimentos devem apresentar-se em audiência contraditória e devem ser gravados quando haja meios para o efeito, cabendo ao juiz a sua redução a escrito. Durante a inquirição das testemunhas, o impugnante e o representante da Administração tributária podem interrogar diretamente as testemunhas.

Após a produção da prova pericial – a prova por pessoas que têm conhecimento técnicos e especializados para oferecer pareceres técnicos - e testemunhal, procede-se para as alegações e para a vista pelo Ministério Público de acordo com os artigos 120.º e 121.º do CPPTP. Quando tenha sido produzida a prova, o tribunal ordena a notificação das partes para apresentarem as alegações fixando entre 10 a 30 dias e remete ao Ministério Público para ter vista em apreciar se tivesse identificado as questões de legalidades requeridas ou outros fundamentos.

No fim deste processo, o juiz profere a sentença nos termos do art. 122.º do CPPTP. Quando a decisão decair em todo ou em parte ao impugnante, e este tenha dado origem à causa, fica o mesmo condenado a custas judiciais, podendo ser ainda responsável pelo pagamento de uma sanção pecuniária por litigância de má-fé (v. n.º 2 do art. 122.º do CPPTP). Quando já não couber recurso da decisão proferida, o processo termina,

porém se a decisão não for cumprida voluntariamente por parte do sujeito passivo segue-se o processo de execução fiscal.

De acordo com o artigo 103.º da LGTP, o processo de execução fiscal tem natureza judicial, sempre podendo a Administração Tributária participar nos atos que não tenham natureza judicial. Ainda no âmbito do processo executivo, é garantido ao sujeito passivo o direito de reclamar perante o juiz da execução dos atos daqueles mesmos atos de natureza administrativa praticados pela administração tributária, com base no n.º 2 do art. 103.º da LGTP.

O processo de execução fiscal, nos termos do n.º 1 do art. 148.º do CPPTP, abrange a cobrança coerciva de dívidas de tributos, incluindo os impostos aduaneiros, especiais e extra-fiscais, taxas e demais contribuições financeiras a favor do Estado, adicionais cumulativamente cobrados, juros ou outros encargos legais e outras coimas e sanções em sede das decisões dos tribunais tributários e as infrações tributárias. Abrange ainda, as dívidas do Estado das pessoas coletivas por força dos atos administrativos, reembolsos ou reposições, custas de multas que não tenham natureza penal e demais sanções pecuniárias que são fixados pelo tribunal no processo judicial. O órgão competente para a execução fiscal é o serviço da administração tributária onde deva correr a execução (v. art. 149.º CPPT). A realização da instauração e outros atos da execução depende da emissão de despacho do dirigente máximo do serviço, nos termos do art. 149.º e n.º 2 do CPPTP.

Em regra, a execução fiscal inicia-se com a submissão do título executivo. Os documentos que podem servir como título executivo, nos termos do art. 162.º do CPPTP, são: a certidão

extraída do título de cobrança relativa a tributos e as outras receitas do Estado; a certidão da decisão exequível proferida em processo de aplicação das coimas; a certidão do ato administrativo que determina a dívida a ser paga; e qualquer outro título a que, por lei especial, seja atribuída força executiva.

Depois da instauração do processo execução através do despacho lavrado sobre o título executivo, dentro de 24 horas, o órgão de execução fiscal ordena a citação do executado, ou seja, o sujeito passivo ou contribuinte nos termos do n.º 1 do art. 188.º do CPPTP. A citação pode ser pessoal, postal e edital de acordo com os artigos 191.º e 192.º do CPPTP. O executado, após receber a citação dentro dos prazos legais, pode opor-se, requerer a dação de pagamento e até pode pagar em prestação no momento à venda, nos termos do n.º 1 do art. 189.º do CPPTP.

O prazo para o executado deduzir oposição é de 30 dias da data da citação pessoal ou da primeira penhora, ou da data em que tenha ocorrido o facto superveniente ou do seu conhecimento pelo executado, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 203.º do CPPTP. O executado pode deduzir a oposição até à venda dos bens, nos termos do n.ºs 4 do mesmo artigo.

A oposição deve ter um dos seguintes fundamentos, elencados pelo n.º 1 do artigo 204.º: “a) Inexistência do imposto, taxa ou contribuição nas leis em vigor à data dos factos a que respeita a obrigação ou, se for o caso, não estar autorizada a sua cobrança à data em que tiver ocorrido a respectiva liquidação; b) Illegitimidade da pessoa citada por esta não ser o próprio devedor que figura no título ou seu sucessor ou, sendo o que nele figura,

não ter sido, durante o período a que respeita a dívida exequenda, o possuidor dos bens que a originaram, ou por não figurar no título e não ser responsável pelo pagamento da dívida;

c) Falsidade do título executivo, quando possa influir nos termos da execução; d) Prescrição da dívida exequenda; e) Falta da notificação da liquidação do tributo no prazo de caducidade; f) Pagamento ou anulação da dívida exequenda; g) Duplicação de colecta; h) Ilegalidade da liquidação da dívida exequenda, sempre que a lei não assegure meio judicial de impugnação ou recurso contra o acto de liquidação; i) Quaisquer fundamentos não referidos nas alíneas anteriores, a provar apenas por documento, desde que não envolvam apreciação da legalidade da liquidação da dívida exequenda, nem representem interferência em matéria de exclusiva competência da entidade que houver extraído o título”.

Inexistindo qualquer dos fundamentos de oposição enumerados, o Tribunal decide a favor da Administração tributária. De seguida, remete o processo ao órgão de execução para proceder a penhora dos bens do executado e até a sua venda de acordo com as regras e formalidades previstas nos artigos 215.º a 258.º do CPPTP. Mas permite ainda ao executado realizar o pagamento voluntário sem existir meios coercivos da execução fiscal, o que implica o fim do processo da execução baseado no art. 264.º do CPPTP.

Terminamos, assim, um breve resumo das fases do processo judicial tributário português desde o seu início e até à sua execução. Assim, seguimos para o processo judicial que os processos tributários seguem em Timor-Leste.

Como anteriormente referido, ainda não existem regras processuais tributárias próprias e especiais para regular estas questões e também ainda não houve estabelecimento dos tribunais especializados em matéria tributária. Só existem as regras procedimentais que constam do regime anterior da Administração transitória da ONU, a UNTAET no seu Regulamento n.º 2000/18 por força do n.º 3 e 4 do art. 93.º da LT.

Segundo o n.º 27.3 do art. 27.º do Regulamento referido, os contribuintes que não realizam o pagamento do imposto devido dentro do prazo pode ser objeto de ação judicial. Como as regras de processo tributário são inexistentes, seguem-se as regras do processo civil, segundo a remissão do art. 50.º do CPC.

Sendo assim, o processo tributário inicia-se com a ação pela Administração Tributária ou por recurso contencioso requerido pelo sujeito passivo. De acordo com o processo civil, a ação judicial tributária inicia-se com a submissão da petição inicial para a impugnar a decisão da Administração Tributária e do requerimento da execução requerido pela referida Administração nos tribunais judiciais.

De acordo com o Reg. UNTAET, nomeadamente nos termos do art. 42.º, pode o sujeito impugnar uma decisão da Administração Tributária junto do Gabinete dos Recursos “a quem compete rever a avaliação inicial da documentação e das reclamações submetidas pelos contribuintes, de forma a garantir uma resposta correta e atempada; receber pedidos de reclamação dos contribuintes; e analisar as reclamações em matéria fiscal, apresentadas nos termos da lei”. O sujeito passivo que pretende impugnar, deve fazê-lo dentro de 60 dias após receber o lançamento do imposto, competindo ao Comissário da

Autoridade Tributária estabelecer as regras necessárias de recursos, de acordo com os n.ºs 42.1 e 42.2 do art. 42.º do Reg. UNTAET. Subsidiariamente, aplica-se a lei do procedimento administrativo dos recursos administrativos, pois a relação tributária tem na sua base uma relação administrativa e os atos tributários, tais como os avisos de pagamento, de liquidação e a cobrança dos impostos são praticados ao abrigo de um ato administrativo. Também o Reg. UNTAET refere, nos n.ºs 39.1 e 39.2 do art. 39.º, que para proporcionar, orientar e obrigar os sujeitos passivos pagar o imposto nos termos da lei, o Comissário Autoridade Tributária pode emitir decisões administrativas públicas e serão posto à disposição público e levadas à atenção das pessoas afetadas.

O sujeito que recorrer ao Tribunal em defesa dos seus direitos e interesses legítimos, encontra-se no Tribunal uma segunda instância para apreciação deste recurso, de acordo com n.º 2 do art. 52.º do CPC. Encontra-se aqui um contraste face ao sistema português, em que a impugnação de uma decisão da Administração Tributária segue o CPPTP e o processo inicia-se com a submissão de uma petição inicial no tribunal tributária da 1.ª instância do órgão periférico local.

Quando a petição inicial do recurso contencioso realizado pelo sujeito passivo entrou na secretaria do Tribunal, considera-se a ação proposta – art. 223.º do CPC. Se não houver qualquer fundamento para indeferir liminarmente a ação, segue-se com a citação para a Administração Tributária se opor, nos termos do art. 359.º do CPC. Esta Administração deve contestar dentro de 30 após receber a citação de acordo com o art. 366.º do CPC, sob a pena de revelia quando não deduzir qualquer defesa dentro

do prazo e sem razões justificativas com base dos artigos 363.º e 364.º do CPC.

A Administração Tributária pode opor-se ou por impugnação contra os factos articulados pelo autor na petição, ou por exceção que visa a suspensão, a modificação e extinção total ou parcial do processo, obstando à apreciação do mérito da ação nos termos do art. 367.º do CPC.

Sendo assim, quando o processo segue com a oposição feita pelo réu, passa para a fase da instrução e saneamento, com base no art. 385.º do CPC, mas o tribunal pode permitir a tentativa de conciliação das partes para cessar o processo. Porém, quando não houver esta tentativa, o juiz prossegue para o saneamento, a fim de apreciar as exceções dilatórias ou peremptórias apresentadas pelo réu, ou o mérito da causa se o estado do processo permitir a apreciação do pedido sem mais provas, entre outras situações previstas no n.º 1 do art. 386.º do CPC.

Depois disto, o processo segue para instrução, fase processual de produção de provas de acordo com os artigos 389.º a 394.º do CPC, seguida do processo de audiência e discussão em julgamento. De acordo com o n.º 1 do art. 396.º do CPC, quando já se tenha realizado o processo de saneamento e instrução e recebidas as cartas precatórias e rogatórias e excluído a realização da prova antecipada, o tribunal ordena a designação da hora e dia do julgamento. Durante o julgamento, pode haver discussões sobre matéria de facto, depoimentos das testemunhas e a discussão dos aspetos jurídicos da causa, nos termos dos artigos 395.º a 405.º do CPC.

Concluído o julgamento, o tribunal profere a sentença. A sentença deve ser proferida dentro de 30 dias depois da fase de julgamento particularmente depois da discussão sobre os aspetos jurídicos da causa com base no art. 406.º do CPC. Quando as partes não ficam satisfeitas com a decisão, podem recorrer dentro de 10 dias após a notificação ou o proferimento da sentença, de acordo com os artigos 426.º e 436.º do CPC. Mas, caso concordem com a decisão o processo termina.

A interposição de recurso segue as formalidades e fins previstos pelos artigos 426.º a 499.º do CPC. Se, depois do recurso, o tribunal de recurso mantém a decisão do tribunal de primeira instância, dá-se por terminado o processo iniciado pelo sujeito passivo que recorreu da decisão da Administração sobre a liquidação e a cobrança dos impostos.

Em seguida, seguimos para o processo de execução fiscal quando o sujeito passivo não presta pagamento dentro do prazo devido.

A Administração tributária, para recuperar os valores dos impostos vencidos que ainda não pagos pelo sujeito passivo, requer a execução perante tribunal ao abrigo do CPC. Os documentos de não pagamento do imposto vencidos servem de base de execução. De acordo com o art. 669.º do CPC podem ser objeto de título executivo os documentos que por disposição especial a lei atribua força executiva. Não existindo uma disposição especial para o processo tributário, propõe-se uma aplicação analógica deste preceito, a fim de obter o crédito devido à Administração Tributária.

A Administração Tributária, para executar, inicia o processo com a submissão do requerimento da execução no tribunal

competente de acordo com o art. 687.º do CPC. Quando o tribunal não identifica qualquer insuficiência do título executivo segue com a citação do sujeito passivo ou executado que depois de receber a citação se opõe embargando a execução dentro de 20 dias, ou se não opõe, podendo identificar bens para serem sujeitos a penhora, nos termos do art. 689.º do CPC

Segundo o art. 693.º do CPC, a oposição à execução baseada em sentença pode fundar-se, entre outros, na não existência do título executivo, na falsidade do processo, na falta de pressupostos processuais, na falta ou nulidade de citação no processo declarativo, incerteza e não exequibilidade da obrigação exequenda, ou no caso julgado em processo anterior. Depois de receber a oposição, o processo segue com a penhora pois a oposição não suspenda a execução, salvo se o oponente prestar caução, de acordo com n.º 1 do art. 696.º do CPC.

A penhora começa pelo despacho prévio do tribunal que identifica os bens e/ou direitos a serem penhorados e outros elementos identificados. A penhora inicia-se pelos bens nomeados pelo executado cujo valor seja mais fácil de realizar. Se não os tiver nomeado, o exequente pode nomear os bens para serem penhorados e o tribunal vai estabelecer diligências necessárias na identificação dos bens suficientes para corresponder, de acordo com o pedido do exequente, nos termos do art. 697.º do CPC.

Os bens que podem ser penhorados são os bens imóveis (pelos artigos 712.º a 720.º do CPC) e bens móveis (pelos artigos 721.º a 730.º do CPC), e também direitos ou créditos dos executados (artigos 731.º a 740.º do CPC), segundo o processo e formalidades estabelecidos para cada tipo de bens. Depois da

penhora dos bens e direitos do executado, o processo segue para o concurso dos credores. É dada a oportunidade aos credores do executado para reclamarem os seus créditos relacionados com os bens penhorados com base dos processos e formalidades determinados pelos artigos 741.º até 747.º do CPC. Depois, passa-se à fase do pagamento.

O pagamento é feito com a entrega de dinheiro, a adjudicação dos bens penhorado, pelo produto da venda, podendo ainda ser requerido o pagamento em prestações de acordo com o previsto pelos artigos 748.º a 758.º do CPC. A venda pode ter forma judicial ou extrajudicial nos termos do n.º 1 do art. 759.º do CPC. A venda judicial pode ser feita em carta fechada ou por arrematação em hasta pública. Já a venda extrajudicial pode ser uma venda direta aos que têm direito de preferência sobre os bens penhorados e por negociação particular, quando o exequente, executado ou outro credor o requeiram e o juiz considere vantajoso, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo.

A venda segue as formalidades previstas nos artigos 759.º a 783.º do CPC. Mas o executado ou exequente podem fazer extinguir a instância da execução após a realização do pagamento voluntário da dívida, através de submissão de requerimento apenso com documento comprovativo de quitação e perdão ou renúncia pelo exequente, ao abrigo do art. 784.º do CPC.

Depois destes processos permite-se às partes recorrer através da apelação e do agravo sobre a liquidação não dependente de cálculos aritméticos, sobre a verificação e graduação de créditos, ou qualquer facto extintivo e modificativo

da obrigação, ou sentença homologatória da confissão ou transação e também, sobre o valor da execução seja superior a metade da alçada.

Este é uma demonstração geral das fases do processo civil de impugnação judicial pelo sujeito passivo e do processo executivo que, na ausência de regulamentação especial, são aplicáveis ao processo tributário.

#### **4. Necessidade de completar o quadro legal e estabelecer regras próprias do processo tributário em Timor-Leste**

Não existe um processo especial tributário em Timor-Leste, adequado às especificidades da matéria. A LT timorense não estabelece sequer a previsão sobre o acesso à justiça dos sujeitos passivos e remete para o Reg. UNTAET. Assim sendo, em primeiro é preciso alterar a lei tributária timorense para estabelecer uma previsão sobre acesso à justiça tributária, as regras processuais e o estabelecimento dos tribunais tributários, incluindo o seu estatuto.

Com a referência ao sistema português, a LGTP estabelece, “a todos é garantido o acesso à justiça tributária para a tutela plena e efectiva de todos os direitos ou interesses legalmente protegidos”. Seguidamente, devem estabelecer-se regras sobre o procedimento e processos tributários, dado que ainda há este vazio e que o Reg. UNTAET não estabelece as regras procedimentais completas e suficientes. É também necessário prever os princípios orientadores como o princípio do contraditório, da proporcionalidade, do duplo grau de decisão, da instauração, do reconhecimento dos benefícios fiscais e as

garantias como a reclamação graciosa e o recurso contencioso - a impugnação judicial.

Além disso, devem ser previstos legalmente os procedimentos desde o acto de liquidação até à decisão e execução. Em particular, o procedimento e processo tributários em Timor deve considerar incluir a previsão da designação do tribunal competente, regras para o valor do processo, o prazo para requerer provas adicionais, a previsão da contestação feita pelas partes do processo tributário e regras adequadas às diligências probatórias das questões tributárias. Deveria também prever a livre apreciação pelo juiz durante o processo.

É ainda importante incluir regras do processo da execução tributária particularmente, o processo de submissão do título executivo, o processo de citação do executado, o prazo para a oposição à execução, os fundamentos da defesa, a penhora dos bens do executado e até a sua venda para cobrir o valor da dívida tributária. Apesar das regras dos procedimentos e alguns processos estarem regulados subsidiariamente no Reg. UNTAET e pelo Código de Processo Civil, é fundamental criar as regras acima identificadas para dar pleno cumprimento ao desígnio constitucional de ter um sistema fiscal que garanta os direitos e interesses legítimos dos cidadãos, em particular os contribuintes.

## **Conclusão**

O imposto, de acordo com a CRDTL, é composto por três elementos essenciais. Primeiro, a incidência, nomeadamente a determinação do sujeito passivo e do facto tributário. Segundo, os benefícios fiscais, como derrogações ao dever de pagar

impostos por razões económicas e sociais. Por último, as garantias dos contribuintes, isto é, os meios que podem ser utilizados para defender quando os atos praticados violarem os seus direitos e interesses legítimos, quer administrativa, quer judicialmente.

Os princípios jurídicos constitucionais-fiscais são alicerces das normas jurídicas fiscais. O princípio da legalidade fiscal abrange todos os atos relacionados com a identificação dos sujeitos e objetos até à liquidação dos impostos, que devem ser praticados nos termos da lei. Este princípio divide-se em duas vertentes: a legalidade material, em que todos as matérias relacionadas com o imposto devem ser definidas e tão completas quanto possível, e a legalidade formal, ou seja, a reserva formal da lei que determina que os impostos devem ser definidos pela lei do Parlamento Nacional.

O princípio da igualdade ou justiça fiscal traduz-se em que os cidadãos que têm mais rendimentos pagam mais o imposto e os que ganham menos pagam menos. O princípio da proibição do referendo fiscal veda que as matérias sobre impostos sejam objeto de referendo. Com os princípios da não retroatividade e da segurança jurídica fiscal, o sistema fiscal garante a proteção de confiança dos cidadãos e que os contribuintes não vêm agravada a sua situação económica por imposição com efeitos retroativos.

O processo tributário em Timor-Leste é considerado quase inexistente, quer pelo não estabelecimento dos tribunais tributários competentes, que provisoriamente são assumidos pelos tribunais judiciais genéricos existentes, quer pela ausência das regras procedimentais e processuais tributárias específicas, sendo aplicadas subsidiariamente pelo Reg. UNTAET e as regras do

processo civil. Daí que se defenda que o atual regime esteja em tensão com os princípios da legalidade e da segurança jurídica. As regras neste momento não são completas, podendo até colocar-se a possibilidade de ser permitido aos contribuintes o não cumprimento das regras provisoriamente aplicáveis, através do recurso ao direito da resistência nos termos da Constituição.

A através da comparação entre o regime português e o de Timor-Leste, notamos que as regras do processo tributário português são muito completas, comparando com as de Timor-Leste. Têm o seu próprio regime, que está regulado no CPPTP, que estabelece desde início os procedimentos administrativos tributários, como a emissão das decisões da data de pagamento, a sua liquidação, os meios de impugnação como as garantias, as regras processuais quando o processo passa para os tribunais tributários, desde o início do requerimento e/ou recurso no tribunal, os meios de defesa das partes e a execução fiscal feita pela administração tributária contra o sujeito passivo, a oposição a execução e até à penhora e venda dos bens ou património dos sujeito passivo. O processo tributário de Timor-Leste aplica subsidiariamente as regras do processo civil e o tribunal judicial que assume as funções de resolução dos litígios em matéria tributária, desde o início do recurso da decisão da Administração Tributária no tribunal, os meios da defesa das partes até à decisão. O processo de execução fiscal requerido pela Administração Tributária contra o sujeito, desde a submissão do requerimento executivo, a oposição à execução até à penhora e venda dos bens.

Concluimos, por isso, que é necessário criar um tribunal especializado, criar regras próprias do procedimento e processo

tributários para garantir a proteção da confiança dos cidadãos perante a lei em matéria de tributos e, assim, garantir constitucionalmente os direitos e interesses legítimos dos cidadãos, ultrapassando a incerteza que vigora no nosso Estado de Direito por inexistência das normas necessárias de acordo com a exigência constitucional e limitando a prática de actos *ad-hoc*.

### **Bibliografia**

AMORIM, José de Campos, 2018, A Cultura do Respeito Pelos Direitos e Interesses dos Contribuintes Na Sua Interação Com a Administração Tributária, E - Revista de Estudos Interculturais do Centro Estudos Culturais, ISCAP – Porto, N.º 6 maio, Disponível em : [https://www.iscap.pt/cei/e-rei/n6/artigos/Jose-Amorim\\_Defesa-dos-contribuintes.pdf](https://www.iscap.pt/cei/e-rei/n6/artigos/Jose-Amorim_Defesa-dos-contribuintes.pdf)

AZEVEDO, Rui Pedro Almeida, Estatuto dos Benefícios Fiscais, III Curso de Pós-Graduação em Direito Fiscal, Disponível em: <https://www.cije.up.pt/download-file/177>.

GONÇALVES, Joana, 2019, Benefícios Fiscais – Definição e Tipologia, Know. net Enciclopédia Temática, [Consulta em 16/11/2021], Disponível em : <https://knoow.net/cienceconemp/contabilidade/beneficios-fiscais/>

MARTINS, Maria d'Oliveira, 2018, Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro, 3ª edição, Coimbra: Almedina

NABAIS, José Casalta, 2009, Direito Fiscal, 5ª edição, Coimbra: Almedina

RIBEIRO, Mendes Angelito, 2020, Garantias dos Contribuintes no Âmbito da Legislação Tributária em Timor – Leste, e – boletim Lei & Justiça, ano 3, outubro n.o 4, Disponível em: [https://www.networktimor.org/uploads/1/1/9/7/119766361/\\_1\\_angelito\\_mendes\\_ribeiro\\_vprc\\_2.pdf](https://www.networktimor.org/uploads/1/1/9/7/119766361/_1_angelito_mendes_ribeiro_vprc_2.pdf)

SANTOS, Rui Botica e FERREIRA, Hugo Pinheiro, 2017, Direito Fiscal Timorense, Díli, Timor Editora

SOUSA, Raquel Sofia Quaresma Teixeira Campelo, 2005, As Garantias dos Contribuintes, Disponível em: <https://www.cije.up.pt/download-file/110>

VASQUES, Sergio, 2011, Manual de Direito Fiscal, Coimbra, Almedina

## **A Responsabilidade Civil Objetiva do Produtor ao abrigo da Lei de Proteção do Consumidor de Timor-Leste**

Helena Basília M. M. Dias Ximenes<sup>1</sup>

### **Resumo:**

As relações de consumo entre o produtor e o consumidor devem obedecer a padrões adequados para satisfazerem as necessidades e os interesses do consumidor. Como o consumidor é a parte mais débil da relação jurídica, merece uma proteção acrescida. Por outro lado, o estudo da figura do produtor na relação de consumo em Timor-Leste, ainda pouco explorada na doutrina, tem atualmente muita importância tendo em conta os deveres que sobre este incidem.

**Palavras-chave:** (1) Direito do Consumidor (2) Lei de Proteção ao Consumidor (3) Reparação de Danos (4) Responsabilidade Civil Objetiva.

### **1. Introdução**

A vasta realidade envolvente e multidisciplinar do mundo do comércio levanta várias interrogações, que desejamos trabalhar. A proteção do consumidor apresenta-se como uma questão crucial que necessita de atenção das autoridades competentes.

---

<sup>1</sup> A autora é Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e. Atualmente, é Mestranda (2.º ano) no Mestrado em Direito dos Contratos e da Empresa na Escola de Direito da Universidade de Minho. Anteriormente, ocupou o cargo de Secretária Executiva da Ministra da Justiça do VII Governo Constitucional de Timor-Leste e foi Professora Assistente de Direito Comercial e das Sociedades na Faculdade de Direito da Universidade Nacional de Timor Lorosa'e.

Um consumidor que adquire um qualquer produto no mercado, tem direito a que este esteja dentro dos padrões de qualidade e segurança. Na verdade, a exigência da tutela dos direitos e dos interesses do consumidor não é algo inédito do nosso tempo. Não obstante, o presente artigo pretende abordar a temática da responsabilidade civil objetiva do produtor: *ao abrigo da Lei de Proteção do Consumidor de Timor-Leste*, com o intuito de dissecar um problema que ocorre, frequentemente no mundo do comércio, nomeadamente a colocação no mercado de produtos defeituosos, que não correspondem à segurança expectável, e o efeito dessa insegurança que pode ser prejudicial à vida, à saúde ou à segurança dos consumidores.

A proteção ao consumidor apresenta-se, hoje em dia, como uma tarefa do Estado. Esta tarefa resulta do artigo 53.º, da lei suprema, ou seja, a Constituição da República de Timor-Leste, doravante designada por CRDTL, na parte II, relativa aos direitos fundamentais, o que exige uma tutela efetiva e superior dos direitos dos consumidores. Portanto, este artigo atribui um direito fundamental ao consumidor.

A proteção dos consumidores também implica, em primeiro lugar, a garantia de qualidade de bens e serviços consumidos. Esta garantia passa pela aptidão desses bens e serviços para satisfazer os fins que se destinam e impõe também o estabelecimento de um direito a informação verdadeira, a que corresponde um direito de informar, pressupondo que sejam dados a conhecer aos cidadãos, com lealdade, características e eventuais riscos advenientes do uso de um determinado produto.

Portanto, o artigo 53.º, n.º 1, da CRDTL apresenta-nos o direito à informação como um direito fundamental dos

consumidores. Ao ser protegido constitucionalmente, entende-se que os bens e serviços prestados pelos fornecedores ou prestadores de serviços devem ser aptos e seguros para consumir ou utilizar, para que não haja nenhum erro ou risco para os consumidores. Em seguida o n.º 2 do mesmo artigo que está relacionado com a publicidade, diz que a proteção dos consumidores está sujeita ao princípio do respeito pelos direitos dos consumidores, uma vez que este princípio visa proibir qualquer acto que atente contra os direitos dos consumidores, sendo igualmente proibidas todas as formas de publicidade oculta, indireta ou enganosa, nomeadamente que possam fazer perigar a própria saúde e segurança dos consumidores.

O Decreto-Lei n.º 51/2011, de 21 de dezembro sobre o Regime Jurídico das Atividades Publicitárias determina, nomeadamente, que a publicidade terá de ser identificada como tal. Deve ser inequívoco para os seus destinatários que estão perante uma mensagem publicitária. Por outro lado, não poderá haver publicidade subliminar (imagem ou símbolos ocultos, escondidos no meio de um todo), isto é, a publicidade que, por quaisquer meios, provoque no destinatário percepções sensoriais de que ele não tome a consciência. Além disso, a publicidade rege-se pelos princípios da licitude, da identificabilidade, da veracidade e do respeito pelos direitos dos consumidores.

A proteção do consumidor é uma questão social que deve ser tratada como tarefa do Estado. Esta proteção deve incluir um dever principal de proteção desta parte da relação de consumo, nomeadamente quanto à qualidade e da segurança dos produtos objeto destas relações. Assim, será de atribuir proteção à parte mais fraca na relação jurídica - o consumidor. O legislador criou

meios imprescindíveis e adequados, para que essa fragilidade fosse mitigada, designadamente através do regime da responsabilidade do produtor.

Como enfatiza Silva, “a responsabilidade civil do produtor insere-se na moderna e vasta temática da proteção do consumidor (*consumer protection, verbraucherschutz*), sendo um dos seus mais significativos aspetos se não mesmo o mais significativo” (SILVA, 1990: 27). A referida responsabilidade é o tema central do nosso trabalho. Assim, vamos dissecar a realidade envolvente ao mercado de consumo liberal, particularmente o risco da colocação, ou distribuição de produtos defeituosos e perigosos (inseguros), que possam prejudicar o consumidor. Abordaremos o tema do ponto de vista do ordenamento jurídico timorense, para identificarmos os limites da tutela do consumidor e os seus aspetos essenciais. Ainda não existe um regime especial que verse sobre a matéria da responsabilidade objetiva do produtor pelos defeitos de produtos, diferentemente do que acontece em Portugal. Nesta parte, revelamos a legislação existente, e a sua escassa aplicação, devido a variadas condicionantes.

## **2. Modelos da Proteção do Consumidor**

Iremos abordar, brevemente, os modelos de proteção do consumidor. Segundo João Calvão da Silva, existem três principais modelos, designadamente a autotutela, o controlo administrativo e o controlo judicial (SILVA, 2009: 50).

### a) O modelo de autotutela

“O modelo de autotutela é aquele em que os próprios consumidores organizados e representados defendem os seus interesses autonomamente, sobretudo através de acordos celebrados com o setor ou setores empresariais, nomeadamente pelos códigos de conduta e por projetos-piloto” (SILVA, 1990: 52). Neste modelo, o consumidor tem a iniciativa de garantir, ou de tutelar seus direitos e seus interesses autonomamente, quando qualquer produto colocado no mercado não esteja de acordo com a informação dada e a publicidade, ou por insegurança.

Neste modelo existem, não raras as vezes, associações que tutelam os interesses dos consumidores, tendo a função de ser representante destes, desde que haja queixa, ou denúncia do lesado. Deste modo, e porque as associações de consumidores são fortes, com poder para se imporem negocialmente às empresas, não se faz sentir, pelo menos com acuidade, a necessidade da ação legislativa compensadora da desproporção de forças, aqui não sentida, entre o consumidor individual e o profissional. Reconhece-se, contudo, que a auto de regulamentação para ser eficaz na proteção do consumidor precisa de integrada num quadro legislativo obrigatório mínimo, complementando-o.

#### b) O modelo do controlo administrativo

Segundo o modelo do controlo administrativo, incumbe ao Estado, através das suas entidades públicas, designadamente as que tem competências em matéria de consumo e de publicidade, de proteger os direitos e os interesses dos consumidores e diminuir, ou prevenir e até colmatar eventuais riscos para a saúde pública, e também para inspecionar e fiscalizar os produtos

colocados no mercado. Por outras palavras devem “[v]ela[r] pelos padrões de qualidade de normas de segurança dos produtos e serviços, pela regulamentação e controlo de preços, pesos e medidas, pela repressão das fraudes, etc.” (SILVA: 1990: 53). Cabe, portanto, ao Estado, determinar as medidas adequadas para a segurança de bens de consumo, sobre a informação dos produtos e a formação dos consumidores.

Na atualidade, com a ajuda do serviço público de rádio e televisão, conseguimos uma grande vantagem para o consumidor, como meio de partilha de informações necessárias relativas aos direitos, ao uso de produtos, aos seus efeitos, e/ou o seu nível de segurança.

Este modelo é diferente do primeiro referido, onde é o próprio consumidor que defende os seus próprios interesses, seja de forma independente ou através de Associação de Defesa do Consumidor. No modelo, em análise cabe aos órgãos de Administração Pública a iniciativa na defesa dos direitos e interesses do consumidor.

#### c) O modelo do controlo judicial

O último modelo de tutela dos direitos e interesses do consumidor é o de controlo judicial, no qual os tribunais assumem um papel central na resolução das situações que tem que ver com a injustiça social, que neste caso advém da discrepância da relação de consumo entre o profissional e o consumidor. Assim, o direito ao acesso aos tribunais, pode ser visto como uma garantia geral de proteção, incluindo dos consumidores na defesa dos seus direitos.

A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos,

não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos. Em Timor-Leste, este direito encontra-se previsto nos artigos 26.º, n.º 1 e 2 e 118.º e ss. da CRDTL.

O controlo judicial é uma última *ratio* que o consumidor pode utilizar, seja quando apenas existam normas ou preceitos legais gerais, como o Código Civil, ou quando existam diplomas legais que tratam, particularmente a tutela do consumidor. Deverá este ser o modelo mais difundido, apesar de ser um modelo de proteção limitado ao caso concreto, salvo no que respeita à eventual criação de precedentes judiciais. Para atenuar alguns limites, vêm-se reconhecendo de legitimidade processual ativa a certas associações de consumidores e o seu efeito externo.

### **3. Direitos dos Consumidores à luz da Lei da Proteção ao Consumidor**

Antes da publicação da Lei de Proteção ao Consumidor (Lei n.º 8/2016 de 8 de Julho), a proteção dos direitos dos consumidores em Timor-Leste era incipiente, apesar de estar prevista na Constituição e em alguns diplomas legais de forma indireta.

O preâmbulo da LPC reconhece que a “atividade comercial, como forma de dinamização da atividade económica, deve ser protegida e incentivada, estabelecendo critérios uniformes que todos devem cumprir”. Reconhece ainda “a necessidade de salvaguardar e consolidar as conquistas já efetuadas na dinamização do setor privado, incentivar a sua modernização e corrigir algumas das debilidades existentes”. É neste contexto que o diploma assume ter por objetivo a defesa dos

consumidores nas relações de consumo a promoção de um avanço qualitativo no setor empresarial nacional (v. preâmbulo da LPC). Os direitos dos consumidores são enumerados no art.º 5.º, n.º1 da LPCTL, e desenvolvidos nos artigos seguintes, na medida em que esta lei visa proteger os consumidores, sendo nulo qualquer cláusula que seja contra ou restrinja estes direitos (v. o n.º 2 do mesmo artigo).

a) O direito à proteção da saúde e à segurança física

O direito à proteção da saúde e da segurança física é um dos mecanismos adequados a defender e assegurar a posição dos consumidores diante dos profissionais de consumo. É proibido fornecer bens, ou prestar serviços que coloquem em risco a saúde e a segurança física das pessoas, ou seja, dos consumidores. É este o direito que obriga a que apenas sejam colocados em circulação produtos seguros e não perigosos. “Os produtos seguros são aqueles cujo consumo ou uso normal ou razoavelmente previsível não apresente quaisquer riscos para o consumidor, ou apresente apenas riscos reduzidos compatíveis com a sua utilização e considerados conciliáveis com um alto nível de proteção da saúde e segurança das pessoas” (BARROS, 2009: 33).

Está previsto no art.º 6º da LPC, salientando-se que “os bens e serviços colocados no mercado de consumo não devem causar riscos à vida, à saúde e à segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência da sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer caso, a dar todas as informações necessárias e adequadas para que o uso se faça em condições de segurança”.

Assim, no que toca à proteção da saúde e da segurança física, os Serviços da Administração Pública, no exercício das suas funções, devem fiscalizar os produtos, proceder à retirada de circulação dos produtos ou serviços, que impliquem perigo para a vida, ou que não obedeçam a requisitos técnicos legalmente exigidos (como o caso dos pesticidas, que devem ter no rótulo uma nota a chamar a atenção para os seus riscos), e devem notificar tal facto às entidades competentes, nos termos do art.º 6.º, n.º 3. O fornecedor de bens ou serviços que, posteriormente à introdução de um produto no mercado, tenha conhecimento sobre a perigosidade que apresenta, obriga-se a comunicar imediatamente às autoridades competentes e aos consumidores, nomeadamente mediante avisos os meios de comunicação social, nos termos do n.º 5 do mesmo artigo. Caso contrário, o fornecedor infringe o seu dever de informação perante o consumidor, que está previsto no art. 10.º, n.º 1 e no art. 53.º, n.º 1 da CRDTL.

b) O direito à qualidade de bens e serviços

Quando adquire um produto ou um serviço, o consumidor espera que este corresponda às suas expectativas, quer quanto à qualidade, quer quanto à utilidade. Por exemplo, uma cadeira tem de ser apta para se sentar; um fogão deve ser seguro para uso.

Entende-se por uso normal ou razoavelmente previsível “a utilização que se mostra adequada à natureza ou características do produto, tal como constam, necessariamente, das informações e advertências que acompanham o mesmo”. (BARROS, 2009: 29-30)

A lei estabelece que os produtos devem satisfazer os fins a que se destinam e produzir os efeitos que lhes são atribuídos. Essa qualidade deve ficar assegurada durante algum tempo após a sua compra. O fornecedor deve garantir o bom estado do bem móvel por um período nunca inferior a um ano, exceto quando ao bem não seja dado um uso normal ou razoavelmente previsível, segundo o artigo 7.º, n.º 2 da LPC. Sobre um bem imóvel, uma casa, por exemplo, a garantia mínima que é dada pelo construtor é de 5 anos (art.º 7.º, n.º 3). A garantia dos bens móveis e imóveis deve estar de acordo com os requisitos consagrados no n.º 4 do mesmo preceito.

O prazo de garantia refere-se ao período durante o qual o consumidor tem direito, perante o fornecedor, de optar pela reparação do bem, ou a substituição do bem, a redução do preço acordado, ou pela resolução do contrato. No entanto, estes direitos não podem ser exigidos ao mesmo tempo, devem sim funcionar etapa por etapa. O primeiro direito será o de reparação e o último será a resolução do contrato, como de seguida se descreve.

O n.º 5.º do artigo 7.º da LPC indica que, referente ao período de garantia, o titular tem direito, de forma gratuita quando houver deterioração ou vício do produto garantido, à reparação total de todos os vícios e defeitos originários e, ainda a uma indemnização pelos danos e prejuízos por estes causados (v. alínea a). Caso o primeiro meio não tenha resultado, recorre-se ao segundo meio, o direito de substituição por outro bem idêntico ou à devolução do preço pago (v. alínea b). Por último, o terceiro meio é o da substituição temporária do bem por outro equivalente, durante o período de tempo necessário à sua

reparação, quando esta ocorra por causa imputável ao fornecedor (v. alínea c). Caso o produto tenha algum problema e necessite de reparação, durante o período de garantia, este prazo de garantia fica suspenso pelo tempo em que decorrer a reparação, recomeçando a contar após a referida reparação (artigo 7.º, n.º 6 da LPC).

c) O direito à educação para o consumo

O direito à informação, educação para o consumo está previsto no artigo 8.º da LPC. Todo o cidadão tem direito a conhecer os seus direitos, enquanto consumidor. Compete ao Estado criar formas que permitam o seu conhecimento, incentivando e promovendo a realização de ações de sensibilização, para que os consumidores possam entender a qualidade e as características dos bens fornecidos, dos serviços prestados e dos direitos transmitidos, e estarem aptos para optarem no processo de negociação, ou aquisição, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo.

Por meio do aludido preceito apercebemo-nos da importância do Estado para um exercício pleno deste direito dos consumidores pois, através das entidades públicas, deve ser garantido esta vertente do acesso à informação, como o direito à formação, educação para o consumo.

A organização das ações de sensibilização, informação, formação, ou de educação para o consumo destinadas aos consumidores, cabe não apenas ao Estado, mas também a Associações dos Consumidores, podendo recorrer aos meios de comunicação social, segundo o artigo 8.º, n.º 2. Os meios de comunicação social, neste caso, tem um papel muito importante e eficaz na divulgação do conhecimento (n.º 3).

Em Timor-Leste, é possível desenvolver variadas ações no que respeita a este direito à formação e educação dos consumidores, efetuando uma atividade de inserção, com o intuito de partilhar as matérias relacionadas com o consumo. Uma ideia possível é a criação de um manual com os direitos dos consumidores ou portais de internet de carácter informativo, que facilite o acesso à informação. Para além de dar a conhecer os direitos do consumidor, seria interessante também a possibilidade de colocar questões relacionadas com o consumo. Podemos, para tal, estudar a realidade envolvente da defesa do consumidor em Portugal, particularmente do direito à formação e educação para o consumo, que neste país se traduz como uma «obrigação pública de educação e formação traduz-se também na obrigação da Direção Geral do Consumidor organizar ou patrocinar campanhas informativas e ações formativas sobre os direitos dos consumidores e a forma como os podem exercer. “www.consumidor.pt” é o site informativo genérico do Estado português, onde o consumidor pode conhecer os seus direitos e formular questões específicas” (BARROS, 2009: 45).

d) O direito à informação em geral

O direito à informação é um dos pilares dos direitos dos consumidores e um instrumento imprescindível da tutela do consumidor. O direito à informação verte-se no direito à prestação positiva, oponível ao agente da atividade económica, que fornece produtos e serviços no mercado do consumo. No entanto, é necessário que a informação chegue até nós de uma forma clara e inequívoca. Por exemplo, se comprar uma aparelhagem de som e as instruções e demais informações apenas estiverem redigidas em inglês e/ ou francês, o

consumidor tem o direito de exigir do fornecedor um novo manual em português, dado que a língua oficial é o português.

Nos termos do art. 9.º, n.º 1, da LPC é uma incumbência do Estado prestar informação, em geral aos consumidores sobre os seus direitos, justificando-se os meios com que o Estado pode atuar para garantir o direito a informação em geral. Assim, estes dois artigos 53.º, n.º 1 da CRDTL e o art. 9.º, n.º 1 da LPC, definem a incumbência do Estado no âmbito do direito da informação. O art. 9.º, n.º 2 e 3 faz-nos perceber em que medida o Estado atua para garantir que a informação disponibilizada aos consumidores pelos fornecedores cumpre os requisitos do n.º 2. No artigo 9.º, n.º 1 e 4 estão definidos quais os meios que o Estado tem ao dispor, para serem prestadas todas as informações em geral aos consumidores.

A informação, “como direito fundamental do consumidor, pertence ao núcleo essencial dos direitos do consumidor” (MOREIRA, 2001: 18). Impõe ao fornecedor o dever de informar, em decorrência do exercício de uma atividade económica lícita, prestando a informação de forma adequada e transparente. Assim, o consumidor é o titular do direito à informação e o dever de prestar todas as informações sobre os bens, ou seja, os deveres de informação vinculam quem conhece bem os produtos e os serviços disponíveis no mercado - os produtores, os importadores, os distribuidores, ou os prestadores de serviços, os profissionais. Em suma, este dever pende sobre todos os que participam na cadeia económica, desde a produção à distribuição, ou prestação de serviço, de acordo com o artigo 10.º, n.º 2 da LPC e artigo 53.º, n.º 1, da CRDTL, onde se encontra explicitamente o dever de informação aos

consumidores. Assim, quer o fornecedor, quer o prestador de serviços que viole o seu dever de informação, responde pelos danos causados ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que tenham igualmente violado o aludido dever, nos termos do artigo 10.º, n.º 10 da LPC.

Está ainda consagrada, no artigo 14.º da LPC, a prevenção de possíveis danos aos consumidores, designadamente aqueles causados pelas condutas que:

- Atentem contra a sua saúde e segurança física (v. o artigo 6.º, n.º 1 da LPC);
- Se traduzam no uso de cláusulas proibidas (v. o artigo 16.º, alíneas a) a l) da LPC);<sup>2</sup>
- Consistam em práticas comerciais expressamente proibidas por lei, nomeadamente as práticas comerciais abusivas (v. o artigo 20.º, n.º 1 e 2 da LPC).

f) O direito à proteção dos interesses económicos

O direito à proteção dos interesses económicos pode definir-se como «o direito de negociar a aquisição de um bem ou serviço em condições de igualdade material com o fornecedor de bem ou prestador de serviços. A proteção dos interesses económicos do consumidor integra o direito à lealdade e à boa-fé do fornecedor ou prestador de serviços na negociação prévia ou preliminar, na formação ou negociação do contrato e durante toda a vigência do mesmo” (BARROS, 2009: 54).

---

<sup>2</sup> São nulas e não produzem qualquer efeito, entre outras, as cláusulas que podem causar danos a consumidores.

Este direito deve ser objeto de uma crescente proteção, à imagem da proteção à saúde ou à segurança. A relação entre o consumidor e o comprador deve ser equilibrada, leal e baseada na boa-fé, de acordo com os princípios gerais do Direito, nos termos no artigo 11.º, n.º 1 da LPC. O fornecedor do bem ou o prestador de serviços não pode atuar fora desses princípios, caso contrário incorre em responsabilidade civil.

Assim, aos consumidores é reconhecida uma tutela, que pode ser invocada perante os profissionais de consumo, em que a lei estabelece como meio de prevenção a regulamentação dos contratos pré-elaborados, nomeadamente a entrega do texto do contrato ao consumidor e a utilização de caracteres facilmente legíveis, numa das duas línguas oficiais. É, portanto, obrigatório que as cláusulas gerais tenham uma redação precisa e de fácil compreensão, nos termos do 12.º, n.º 2, alínea a), da LPC. Na “prevenção de abusos resultantes dos contratos pré-elaborados estão incluídas também as cláusulas em contratos singulares, sendo excluídas todas as cláusulas que originem um desequilíbrio” (BARROS, 2009: 59) significativo em detrimento do consumidor, nos termos alínea b) do mesmo artigo.

De acordo com o princípio da boa-fé, “os sujeitos de negócios jurídicos devem proceder consoante o aludido princípio” (TELLES, 2010: 329), atuando com lealdade e correção no exercício do seu direito e no cumprimento do seu dever. Este princípio manifesta-se, nomeadamente na proibição do abuso de direito (artigo 325.º do CCTL), pelo que o comportamento das partes não pode ser abusivo. Este princípio está previsto na LPC no artigo 11, n.º 1, sobretudo no que respeita à proteção dos interesses económicos dos consumidores, impondo-se nas

relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa-fé, segundo os princípios gerais do Direito.

#### **4. Responsabilidade civil do Produtor como caso típico de responsabilidade objetiva**

A existência da responsabilidade pelo risco assenta no princípio do risco: *ubi emolumentum, ibi onus* – ou, em mais conhecida formula, *ubi commoda ibi incommoda*.<sup>3</sup> Quer isto dizer que qualquer sujeito que recolhe o proveito de qualquer atividade produtiva, deverá estar pronto a suportar os prejuízos que resultam da atividade realizada. É, exatamente aqui, que está fundada a teoria de risco.

A aludida responsabilidade não depende de dois dos pressupostos da responsabilidade civil subjetiva ou aquiliana, nomeadamente a culpa e a ilicitude (quando não houver culpa, dispensa ainda a ilicitude). Como refere Mário Júlio de Almeida Costa «a responsabilidade objetiva não depende de ilicitude e de culpa. Não existe, portanto, o problema da sua alegação e prova. Aspeto diverso é o do nexo causal entre o facto e o dano que resultou para o lesado». Porém, José Alberto Gonzalez reporta um pensamento um pouco distinto - «(...) mesmo inexistindo culpa do lesante, a ilicitude encontra-se, em geral, igualmente presente na responsabilidade objetiva. O dano a ressarcir é daí emergente. Sucede é que dispensada respetiva prova».

---

<sup>3</sup> Acórdão do Supremo de Tribunal de Justiça, Rel.Oliveira Barros, Proc. 03B1834, de 17 de junho de 2003.

Está previsto no n.º 6 do artigo 15.º da LPC a responsabilidade sem culpa do produtor. Desta forma, há uma responsabilidade de natureza excepcional, pelo facto de ser mais onerosa para quem a assume, pois no caso da defesa do consumidor é mais conveniente recorrer a essa responsabilidade: para além de não exigir muitos elementos constitutivos, essa responsabilidade é mais garantística para qualquer sujeito jurídico mais débil, ou vulnerável na relação de consumo. Assim, o regime da proteção ao consumidor prevê explicitamente a responsabilidade independentemente de culpa do produtor pelos danos provocados por defeitos de bens colocados no mercado (art. 15.º/6 da LPC).

Mas neste regime, a responsabilidade objetiva não cabe apenas ao produtor, cabe também ao fornecedor, enquanto fornecedor de um bem ou prestador de um serviço defeituoso, salvo se o consumidor tivesse sido esclarecido antes da celebração do contrato (art. 15.º, n.º 1 da LPC). É perante este que o consumidor pode exigir, a reparação ou substituição do bem, a redução do preço ou a resolução do contrato., caso o fornecedor do bem ou do prestador do serviço forneça o bem ou preste um serviço defeituoso.

Assim, a primeira forma de responsabilização é a reparação. O consumidor tem direito à reparação, quando ainda é possível para o fornecedor intervir e reparar os erros, ou defeitos que existem no bem ou no serviço. Assim, a reparação restabelece as características do bem, ficando sem defeitos. A possibilidade de o consumidor exigir, em caso de alimentos deteriorados, a eliminação de defeitos não é viável, ao contrário do que acontece em objetos não consumíveis, como numa televisão, ou mobiliário.

A segunda forma é a substituição. O consumidor pode preferir a substituição quando a coisa defeituosa é fungível e se já não tiver condições de ser reparada, caso em que será substituída por outra nas condições contratadas. Ou seja, substitui-se um objeto por outro que não sofra de erro-vício e está em boas condições. Por exemplo, no caso da compra de um automóvel, que tem um defeito, o consumidor pode reclamar e exigir ao fornecedor do bem a sua substituição por outro automóvel com as mesmas características, que não tenha o defeito.

Em terceiro lugar, o consumidor pode exigir a redução do preço, quando o produto ainda cumpra as suas funções essenciais, embora lhe falte alguma característica contratada ou tenha sofrido um dano estético ou não essencial para a função do produto. Neste caso, aplica-se o art. 845.º, n.º 1 do CCTL, que trata da redução do preço.

O consumidor pode sempre optar pela resolução do contrato, em particular com relevância quando o consumidor já não tem interesse no produto ou porque a conduta do fornecedor do bem ou do prestador de serviços é intolerável. Por vezes, pode ser por falta das informações adequadas, ou verdadeiras sobre a utilização do produto. Em consequência da resolução contratual, o fornecedor deve restituir toda a prestação por inteiro, se a mesma já tiver sido efetuada pelo consumidor. O regime da resolução do contrato está consagrado nos arts. 368.º do CCTL e seguintes.

Portanto, se alguém entregar um bem ou prestar um serviço inadequadamente, não se poderá considerar que existiu o cumprimento da obrigação, pelo que o fornecedor responde

independentemente de culpa, devido a um fornecimento de bem ou a uma prestação de um serviço defeituosos. Neste caso, não existe apenas a responsabilidade sem culpa do fornecedor, mas também o fornecedor ou o prestador do serviço têm obrigação de indemnizar os danos patrimoniais e não patrimoniais possivelmente resultantes do fornecimento de bens ou da prestação de serviços defeituosos ao consumidor, nos termos do artigo 15.º, n.º 5 da LPC.

No ordenamento jurídico de Timor-Leste ainda não existe uma lei especial que regule a responsabilidade objetiva do produtor, como o Decreto-lei n.º 383/89, de 06 de novembro de Portugal (doravante designado DLRPD). Como a definição de “produtor” não está consagrada na LPC, para efeitos de clarificação conceptual, recorreremos ao DLRPD, o artigo 2.º, n.º 1: «produtor é o fabricante do produto acabado, de uma parte componente ou de matéria-prima, e ainda quem se apresente como tal pela aposição no produto do seu nome, marca ou outro sinal distintivo».

Um dos motivos justificativos para a ausência de tratamento jurídico específico poderá ser o nível fraco de produção interna, mas tal não significa que não exista. Em rigor, há pequenas empresas que produzem alguns produtos, nomeadamente sacos ou plásticos, óleos para consumo, materiais de banho, produtos químicos, refrigerantes, etc. Embora a economia ainda não esteja muito desenvolvida, especialmente comparando com a escala internacional, certamente se desenvolverá no futuro.

Neste momento, ainda não se conhece que tenha existido um caso concreto de responsabilidade do produtor nos tribunais timorenses. Para tal, uma das justificações pode ser a falta de

conhecimento dos próprios consumidores da possibilidade de invocar a responsabilidade objetiva do produtor e de outros agentes envolvidos na cadeia de consumo. Verifica-se assim que a aplicação da LPC, ainda escassa na sociedade timorense, embora entendamos que a lei em questão é indispensável na defesa do consumidor.

### **5. Responsabilidade objetiva do produtor por infração de segurança expectável**

A LPC estabelece genericamente os direitos básicos dos consumidores nos artigos 5.º e seguintes. Estes direitos devem ser protegidos, assegurando-se aos consumidores o direito de ação cautelar (para evitar maus resultados, nomeadamente danos), destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas prejudiciais.

Normalmente, o consumidor ao adquirir qualquer bem, espera que este seja seguro e que satisfaça as necessidades pessoais e/ou familiares. Pode, no entanto, adquirir um bem inseguro, por falta de consistência no trabalho do produtor. Surge, aqui uma quebra da confiança expectável do consumidor nos profissionais de consumo, em virtude dos bens defeituosos colocados em circulação e que não oferecem a segurança legitimamente esperada. É essencial perceber a causa dos defeitos dos bens para proteção do consumidor, aquando da sua reação.

#### **a) Causas de defeitos de bens em circulação**

A venda de bens inseguros pode causar enormes prejuízos, tanto patrimoniais, quanto morais para o adquirente que os

consumiu, podendo estar em causa a vida destes. O produtor não pode arriscar a saúde, ou a segurança do consumidor, colocando bens deteriorados no mercado. Como já referido, os bens colocados em circulação devem respeitar os direitos básicos do consumidor, de acordo com o artigo 5.º da LPC.

Antes de colocação de bem no mercado, o produtor tem o dever de averiguar atenta e cuidadosamente a adequação dos mesmos. Por outras palavras, os bens antes de serem postos em circulação, devem seguir, ou obedecer ao conceito *state of the art*, ou seja, “aos standards técnicos vigentes no momento em que foi distribuído” (GONZÁLEZ, 2017: 455). O produtor deve saber se os bens estão num estado ótimo e seguro, para não causar danos às pessoas e bens do consumidor e para cumprir o seu propósito. “Por exemplo, uma varinha mágica tem de desfazer alimentos sólidos e de obedecer a normas técnicas e de segurança muito estritas; uma cadeira tem de ser apta a que nela se sentem” (BARROS, 2009: 27). Um computador portátil deve ser seguro para utilização e obedecer às normas e especificações técnicas do produto. Caso tal não aconteça, pode ocorrer um dano emergente. Resumidamente, assim dita o artigo 6.º, n.º 1 da LPCTL - «os bens e serviços colocados no mercado de consumo não devem causar riscos à vida, à saúde ou segurança dos consumidores, exceto os considerados normais e previsíveis em decorrência da sua natureza e fruição, obrigando-se os fornecedores, em qualquer caso, a dar todas as informações necessárias e adequadas para o uso se faça em condições de segurança».

b) Consequências de bens defeituosos em circulação

A consequência dos bens defeituosos colocados em circulação interliga-se com a causa do defeito. Considera-se defeituoso o bem, que não oferece a segurança legal e contratualmente exigidas, ou que dele legitimamente se espera segundo os usos comerciais, tal como definido no art. 15.º, n.º 2 do mesmo diploma.

Em relação aos danos provocados pelos defeitos dos bens em circulação, haverá lugar a responsabilização no âmbito da responsabilidade civil, nos termos dos artigos 14.º e ss. da LPC. Neste caso, ao produtor cabe uma responsabilidade objetiva, em razão da colocação no mercado de bens defeituosos, de acordo com o art. 15.º, n.º 6 da LPC. Uma das razões de responder por responsabilidade sem culpa, é a de que não existe uma relação contratual, ou obrigacional com o consumidor. Assim, responde-se, imediatamente por defeitos de bens postos em circulação, pois foi ele quem os colocou no mercado. Também ele violou o seu dever de saber a qualidade e a segurança de bens, antes de serem distribuídos. «[a] falta da segurança que objetivamente couber esperar tendo em conta, designadamente: a apresentação do produto; a sua função típica; o momento da sua entrada em circulação” (GONZÁLEZ, 2017: 454)

Assim, a responsabilidade do produtor não é quanto à sua conduta deficiente, mas relativa ao defeito do bem que coloca em circulação. Ele é responsável diretamente perante o lesado, tenha sido o produto adquirido através de contrato, ou simplesmente utilizado. Ou seja, o produtor é uma das contrapartes da relação jurídica a quem são imputadas imediatamente responsabilidades pela colocação em circulação de bens

defeituosos, sendo que a outra parte é o fornecedor, este sim com relação jurídica prévia com o consumidor.

## **6. Credores de indemnização**

A responsabilidade sem culpa do produtor pelos danos provocados pelos bens defeituosos dá margem ao consumidor para exigir uma indemnização por ter sido lesado.

Em consequência disso, o produtor é responsável independentemente de culpa sobre o defeito do bem. Por isso, a indemnização pode ser exigida imediatamente pelo consumidor (lesado/a), mesmo que entre este e o produtor não tenha havido qualquer relação contratual.

Antes de ser atribuído o direito à indemnização, cabe ao consumidor a fazer prova, de acordo com a regra geral do ónus de prova, consagrada no artigo 510.º, n.º 1, do Código de Processo Civil de Timor-Leste (de seguida designado CPCTL): “àquele que invocar um direito cabe fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado». Assim, o facto constitutivo do direito à indemnização depende do nexó causal entre o facto (defeito do bem) e o dano, devendo provar-se a interligação entre as duas circunstâncias. É ainda necessário que a circunstância danosa seja uma causa provável e determinável para causar aquele efeito. Portanto, a indemnização só terá lugar caso se verifique a teoria de causalidade adequada, nos termos do artigo 498.º do CCTL que dispõe que «a obrigação de indemnização só existe em relação aos danos que o lesado provavelmente não teria sofrido se não fosse a lesão”.

A prova deve estar de acordo com o conceito normativo de causalidade, ou seja, o consumidor lesado deve provar que, a causa dos seus danos é o bem defeituoso colocado no mercado, cabendo ao juiz analisar e valorar a prova.

Mas os credores da indemnização não são apenas aos adquirentes de bens defeituosos. Se após a compra de um frigorífico e em virtude de um defeito neste, o frigorífico explode, provocando danos ao adquirente e aos seus familiares, a responsabilidade será do produtor perante o consumidor, mas também perante os restantes familiares que sofreram danos. O consumidor deverá fazer prova do facto imputado ao agente (defeito do frigorífico), do evento danoso (explosão de frigorífico) e dos danos sofridos por si e pelos e seus familiares, segundo a teoria da causalidade adequada.

Caso o defeito do bem cause a morte do consumidor lesado, a responsabilidade do produtor pode ser exigida pelos herdeiros do consumidor.

## **7. Exclusão de responsabilidade**

Depois do cumprimento do ónus da prova por parte do consumidor, cabe ao produtor fazer prova dos factos impeditivos, modificativos ou extintivos do direito invocado, ao abrigo do n.º 2, do artigo 510.º do CPCTL. O produtor poderá trazer para o processo provas de factos que excluem ou impedem a eficácia dos elementos constitutivos da responsabilidade. Para excluir a sua responsabilidade perante o consumidor, deve o produtor alegar as provas que possam impedir, modificar ou extinguir as alegações do consumidor. Tendo como base o exemplo

anteriormente referido, pode alegar que o dano foi causado por outra pessoa; que houve uma utilização errada do objeto, que o defeito não existia no momento da entrada do produto no mercado, que estava de acordo com conhecimentos científicos e técnicos.

O produtor pode ainda invocar a prescrição e a caducidade nos termos gerais, quando aplicável.

### **8. Importância de uma lei especial sobre a responsabilidade objetiva do produtor**

Uma questão pertinente a discutir é a inclusão no nosso ordenamento jurídico da regulamentação da responsabilidade objetiva do produtor, pois a sua existência será vantajosa para reforçar a aplicação da LPC. A existência da LPC assegura e estabelece uma tutela efetiva ao consumidor, mas a responsabilidade dos profissionais, particularmente a responsabilidade independentemente de culpa (objetiva) do produtor, deve ser regulamentada.

De outro modo, as implicações dos defeitos dos bens circulantes no mercado serão sempre responsabilidade dos produtores, até podemos categorizar a responsabilidade do produtor como uma responsabilidade de efeito absoluto, pois não há norma que limite essa responsabilidade, a não ser as regras gerais de ónus de prova reguladas no CPCTL, o que não é suficiente para resolver todas as questões da responsabilidade objetiva do produtor.

Além de assegurar os direitos e interesses do consumidor, o legislador nacional deve permitir ao produtor de provar os factos

previstos na exclusão da responsabilidade, por exemplo os previstos no artigo 5.º do DLRPD. A exclusão da responsabilidade objetiva do produtor inclui ainda a prescrição e a caducidade da responsabilidade. Contudo, quando houver responsabilidade sem culpa do produtor os prazos de prescrição podem suscitar dúvidas, nomeadamente se se aplicará o artigo 432.º ou 300.º do CCTL. Sendo o regime de responsabilidade de carácter excecional e insuscetível de aplicação analógica poderia considerar-se aplicável o prazo geral do artigo 300.º. Contudo, o artigo 433.º determina que são extensivas aos casos de responsabilidade pelo risco, na parte aplicável e na falta de preceitos legais em contrário, as disposições que regulam a responsabilidade por factos ilícitos, podendo assim aplicar-se o prazo do artigo 432.º do CCTL.

As normas consagradas na LPC são particularmente pensadas para proteger os direitos e os interesses do consumidor, face a grupos económicos, para promover o equilíbrio ou contrabalançar as relações jurídicas no âmbito de atividade comercial. No entanto, devem ser dadas oportunidades ao produtor, tal como acontece noutras modalidades de responsabilidade, tendo em conta, especialmente o princípio de igualdade das partes.

O legislador nacional deve elaborar uma lei especial que trate a responsabilidade objetiva do produtor. Tal intervenção, além de reforçar a defesa do consumidor, também mostra ser necessária ao produtor, para exercer o seu direito ao contraditório, antes de se concluir que ele é responsável dos danos resultantes de bens defeituosos.

Acrescenta-se que, até ao momento, não existe uma definição de produtor, pese embora esteja previsto na LPC, no artigo 15.º, n.º 6 a responsabilidade objetiva de produtor. Tal não nos parece ser razoável, até porque no artigo 3.º na LPC está incluída a definição do fornecedor, mas não de produtor. Uma vez que não há nenhuma exclusão da responsabilidade deste prevista na LPC, deverá ser, pelo menos fornecida uma definição clara de produtor. Ainda que neste momento o número de produtores nacionais não seja expressivo, cremos que o futuro não será assim.

### **Conclusão**

Acima de tudo, quero, com este artigo, demonstrar que compete ao Estado assegurar a defesa dos direitos dos consumidores, ao abrigo do artigo 54.º, da Constituição da República de Timor-Leste. O cumprimento deste dever traduz-se numa incumbência geral de intervenção legislativa e regulamentar em todos os domínios em que existam, ou dos quais possam derivar, relações de consumo.

Os direitos dos consumidores surgiram como resposta aos abusos das organizações económicas que provocaram danos graves e irreparáveis, quer nas pessoas quer no meio ambiente<sup>4</sup>. Em virtude disso, a Lei de Proteção ao Consumidor com a finalidade de proteger o direito do consumidor, surge com o propósito de acautelar a posição dos adquirentes e a dos destinatários de certos serviços, sobretudo os ligados à saúde pública. Veio prever também que as informações devem ser

prestadas de forma clara, verdadeira, suficiente e adequada e são proibidas todas as formas de publicidade oculta, indireta ou enganosa, considerando-se, assim, que a informação e a publicidade são, direitos fundamentais dos consumidores, porque antes de mais previstos na Constituição.

Apesar de a LPC definir claramente os direitos básicos do consumidor, previstos no artigo 5.º e seguintes, os cidadãos têm poucos conhecimentos sobre os mesmos, sendo necessário identificar os meios adequados para transmitir estas informações de forma clara e facilmente compreensível. No nosso país, é frequente muitas lojas venderem produtos, nomeadamente eletrodomésticos, e não respeitar o prazo de garantia definido na lei, inventando um prazo próprio e violando o artigo 7.º, da LPC. Recentemente, foi noticiado que um supermercado deu apenas 3 dias de garantia, quando nos termos do n.º 2, do artigo 7.º, da LPC o prazo deveria ser de pelo menos 1 ano para os bens móveis não consumíveis. Como já mencionado, um dos problemas fundamentais da nossa sociedade de consumo é a falta de uma efetiva aplicação da lei e também a falta de conhecimento dos cidadãos, e principalmente a conduta contrária à lei dos profissionais do sector.

Destarte, para além de partilhar informação relevante e conveniente aos consumidores, é também necessário disseminar a informação sobre como reagir contra os profissionais. Por outro lado, é também necessário formar os operadores económicos sobre os deveres que devem cumprir e os direitos dos consumidores que não podem violar. Embora a LPC seja uma lei relativamente recente, o Governo, através das suas linhas ministeriais competentes em matéria de consumo, e a

associação da defesa do consumidor, devem verificar o cumprimento por parte das empresas dos seus deveres e dos direitos dos consumidores. Acrescente-se ainda que deverão ser aplicadas sanções às violações identificadas. No fundo, esta lei deve ter como efeito o fortalecimento da figura do consumidor e limitar a sua vulnerabilidade na relação de consumo, e as entidades competentes devem promover este objetivo.

### **Referências bibliográficas**

ALBUQUERQUE, Pedro, A Aplicação do Prazo Prescricional do n.º 1 do artigo 498.º do Código Civil À Responsabilidade Civil Contratual, Universidade de Lisboa. Disponível em: <https://portal.oa.pt/upl/%7B09eb21b8-985b-498d-b7e3-9915ef43b589%7D.pdf>. [Consultado em: 28 de outubro de 2021].

BRANDÃO, Andreia Bastos, A Tutela Administrativa do Consumidor, Coimbra, FDUC.

CANOTILHO, Gomes, Direito Constitucional, Almedina, Coimbra, 1995.

CORDEIRO, António Menezes, Direito das Obrigações, vol. II, Almedina, Coimbra, 1990.

MONTEIRO, António Pinto - In Estudos de Direito do Consumidor, n.º 5, Coimbra, Centro de Direito do Consumo – FDUC, 2003.

SILVA, João Calvão da Responsabilidade Civil do Produtor, Almedina, Coimbra, 1990.

## O processo disciplinar na Lei do Trabalho — algumas questões práticas

João Galamba de Oliveira<sup>1</sup>

**Resumo:** A Lei do Trabalho estabelece que o empregador tem poder disciplinar sobre o seu trabalhador, podendo, em caso de violação dos deveres laborais por parte do trabalhador, aplicar as medidas disciplinares previstas na lei. A suspensão do trabalhador por um período máximo de três dias, com perda de remuneração, bem como a rescisão do contrato (despedimento) por justa causa são necessariamente precedidas de processo disciplinar. São, assim, abordadas as várias fases do processo disciplinar e analisadas criticamente as contradições, oferecendo propostas para a integração das lacunas existentes, tendo em consideração os princípios-chave que norteiam o Direito do Trabalho.

**Palavras-chave:** Direito do Trabalho; Lei do Trabalho; Laboral; Processo Disciplinar; Procedimento Disciplinar; Timor-Leste

### 1. Introdução

A Lei 4/20212, de 21 de fevereiro (doravante “Lei do Trabalho”) estabelece que o empregador tem poder disciplinar sobre o seu trabalhador, podendo, em caso de violação dos deveres laborais por parte do trabalhador, aplicar as medidas disciplinares previstas no número 4 do artigo 23.º. Faça-se notar

---

<sup>1</sup> O autor é Técnico Superior na Direção-Geral da Administração e do Emprego Público em Portugal, onde lida com matérias de Direito do Trabalho e Emprego Público. Entre 2018 e 2021 foi advogado e consultor da Abreu Advogados na área de Direito do Trabalho e Comercial. Anteriormente, em Timor-Leste, exerceu a sua atividade profissional junto da Abreu e C&C Advogados entre 2014 e 2018, jurisdição na qual foi reconhecido como “recognised practitioner” pela Chambers and Partners.

que o legislador utiliza, alternadamente, o termo medida disciplinar (*vide* números 4, 5, 6 do artigo 23.º e número 10 do artigo 24.º) e sanção disciplinar (números 7 e 9 do artigo 23.º e número 9 do artigo 24.º).

Das quatro medidas disciplinares aí previstas, apenas a suspensão do trabalhador, por um período máximo de três dias, com perda de remuneração, e a rescisão do contrato (despedimento) por justa causa são necessariamente precedidas de processo disciplinar (cfr. número 6 do referido artigo). A *contrario*, a advertência verbal e a advertência escrita não carecem de qualquer formalismo (além das advertências deverem ser em língua acessível ao trabalhador e dos formalismos decorrentes da própria natureza das advertências – verbal e escrita, respetivamente), não sendo garantido ao trabalhador visado o exercício do direito de defesa.

Por esta razão, de ora em diante, quando nos referirmos a “processo disciplinar” não será tido em consideração o exercício do poder disciplinar através de advertência verbal ou escrita, porquanto raramente o empregador se socorrerá de um processo disciplinar (que é um processo moroso e que faz depender a validade do cumprimento de várias formalidades) para aplicar medidas disciplinares pouco gravosas (quando comparadas com as restantes).

Note-se igualmente que o legislador utiliza o termo processo para se referir ao procedimento disciplinar, como se de um processo judicial se tratasse. Porque assim é referido na Lei do Trabalho, referir-se-á, de ora em diante, a este procedimento como processo disciplinar.

## **2. A língua do processo**

A Lei do Trabalho nada refere relativamente à língua associada ao processo disciplinar que vise a suspensão ou despedimento do trabalhador, mas, por maioria de razão, deverá entender-se que também neste caso é imperativo que seja utilizada uma língua acessível ao trabalhador. A resposta que venha, eventualmente, a ser apresentada pelo trabalhador aos factos que lhe são acusados não necessitará de ser redigida na mesma língua do processo disciplinar. A lei não obriga a que seja o trabalhador pessoalmente a preparar e redigir a resposta, podendo – nos termos gerais – confiar a sua defesa a um advogado (ou a outra pessoa por si mandatada), o qual, por sua vez, poderá redigir a resposta na língua que melhor domine.

## **3. Prescrição e caducidade no processo disciplinar laboral**

A infração disciplinar prescreve no prazo de seis meses a contar da data da sua ocorrência (número 8 do artigo 23.º), mas tal prazo interrompe-se com a instauração de um processo disciplinar. Considerando que o empregador deverá instaurar o processo disciplinar no prazo de 20 dias após a data em que teve conhecimento da infração (número 1 do artigo 24.º), e que o processo disciplinar só prescreve se tiverem decorridos seis meses entre a data de instauração do processo disciplinar e da comunicação da decisão final ao trabalhador, dúvidas não restam que - salvo as situações em que a instauração do processo disciplinar coincide com o dia da infração – o prazo de prescrição

do processo disciplinar não corresponde ao prazo de prescrição da infração.

Ora, tivesse o legislador intenção de não interromper o prazo de prescrição da infração disciplinar com a instauração do competente processo disciplinar, e o mesmo ter-se-ia abtido de estabelecer prazo de prescrição ao processo disciplinar (ou teria definido um prazo de prescrição consideravelmente mais curto para este face ao prazo de prescrição da infração disciplinar).

Nos casos em que se estará perante uma infração de natureza continuada (por exemplo o furto diário de pequenas quantias da caixa registadora), o prazo da prescrição só começa a correr na data em que o trabalhador tiver praticado o último facto integrador da infração.

Relativamente ao prazo de caducidade previsto no número 1 do artigo 24.º (20 dias após a data em que o empregador teve conhecimento da infração), é da responsabilidade do empregador provar esse conhecimento efetivo e a data em que o mesmo ocorreu, nos termos do número 1 do artigo 510.º do Decreto-Lei 1/2006, de 21 de fevereiro (Código de Processo Civil), por se tratarem de factos constitutivos do direito de que faz uso.

Para salvaguarda dos direitos do trabalhador, entende-se ser imperativo que o empregador comunique ao trabalhador que deu início ao processo disciplinar. Caso tal não aconteça, esvaziar-se-ia de sentido o prazo de caducidade de vinte dias (após o conhecimento da infração por parte do empregador), visto que o empregador poderia a todo o tempo apresentar uma ata ou declaração de instauração de processo disciplinar, datando-a retroativamente, de forma a cumprir o prazo legal para instauração do procedimento disciplinar.

Nas situações em que a comunicação ao trabalhador da instauração de um processo disciplinar contra ele seja prejudicial à investigação, deverá o empregador garantir que entrega a nota de culpa, com a descrição detalhada dos factos imputáveis ao trabalhador (cfr. número 3 do artigo 24.º), no prazo de vinte dias após a tomada de conhecimento da infração, sob pena de caducidade do poder disciplinar.

#### **4. Legitimidade para o exercício do poder disciplinar**

O poder disciplinar pode ser exercido diretamente pelo empregador ou por um seu representante, nos termos estabelecidos pelo primeiro (número 3 do artigo 23.º), com a ressalva que a notificação ao trabalhador, por escrito, dos factos pelos quais é acusado (nos processos disciplinares cuja medida disciplinar a aplicar seja, presumivelmente, a suspensão do trabalhador ou a rescisão do contrato de trabalho) deverá ser efetuada diretamente pelo empregador (número 3 do artigo 24.º). De igual forma, a lei reserva ao empregador a tomada de decisão final no âmbito do processo disciplinar (número 9 do artigo 24.º), pelo que o representante do empregador apenas poderá aplicar diretamente as medidas disciplinares de advertência verbal ou escrita, bem como instruir o Processo Disciplinar, mas não lhe cabendo – conforme se disse – a notificação do trabalhador dos factos pelos quais é acusado nem da decisão final daí resultante.

Em qualquer dos casos, o representante do empregador apenas poderá exercer poder disciplinar se houver delegação de poderes pelo empregador (número 3 do artigo 23.º), sendo imperativo que o trabalhador conheça dessa delegação de poderes. Um trabalhador tem o dever de cumprir as ordens e

instruções do representante do empregador (alínea b) do artigo 21.º), desde que saiba *a priori* quem é o representante do empregador.

## **5. Formalidades da notificação de instauração de processo disciplinar**

Ainda que a Lei do Trabalho não estabeleça de forma expressa as formalidades da notificação, depreende-se que a notificação é escrita, a efetuar pelo empregador ao trabalhador pelos factos por quais este está acusado, e presencial, na presença de outros dois trabalhadores (número 6 do artigo 24.º). Ainda assim, nada impede que a notificação se faça através de um intermediário logístico (por exemplo DHL, SDV, UPS, ou outra empresa existente no país), desde que se cumpra o objetivo primário desta notificação: que o trabalhador fique a conhecer os factos pelos quais é acusado, e possa, no prazo de 10 dias, assegurar o seu direito de defesa. Escusado será dizer que qualquer incumprimento de prazo ou falta de notificação decorrente do meio utilizado pelo empregador, ocorrerá por responsabilidade deste, com todos os efeitos daí decorrentes.

Por outro lado, caso o empregador cumpra diligentemente com as formalidades de notificação do trabalhador e este se recusar a recebê-la, deve tal recusa ser registada na própria notificação (com menção da data em que tal tentativa frustrada de notificação ocorreu), devendo os dois trabalhadores que presenciaram a tentativa de notificação confirmar a recusa, assinando a notificação (número 6 do artigo 24.º). Caso a notificação tenha sido efetuada através de um intermediário logístico, deverá o trabalhador desta, que tentou proceder à

entrega da notificação escrita, declarar que o trabalhador alvo de processo disciplinar se recusou a receber a referida notificação.

Nesta situação, bem como nas situações em que o trabalhador se encontrar ausente e em lugar desconhecido, deverá ainda o empregador lavrar um edital, através do qual o trabalhador é convocado para receber a notificação (número 7 do artigo 24.º). Não obstante o prazo de defesa correr a partir da publicação do edital, e considerando que a não notificação presencial do trabalhador não é imputável ao empregador, os prazos de prescrição previstos no número 8 do artigo 23.º e no número 2 do artigo 24.º, bem como o prazo de caducidade previsto no número 1 deste último artigo, consideram-se interrompidos na data em que teve lugar a tentativa frustrada de notificação pessoal.

A notificação edital deve respeitar, com as necessárias adaptações, o estabelecido no número 2 do artigo 205.º e número 1 do artigo 206.º, ambos, do Código de Processo Civil. Assim, deve o empregador afixar três editais, um na porta do local de trabalho, outro na porta da casa da última residência que o trabalhador indicou ao empregador, e outro na porta da sede do respetivo suco de residência do trabalhador. Se for público ou do conhecimento do empregador que o trabalhador tem residência noutra lado que não o indicado por este àquele, deve o empregador afixar um quarto edital nessa residência.

Ainda que a letra da lei não disponha do conteúdo da notificação dos factos que são imputados ao trabalhador, deve o empregador mencionar nessa notificação se o processo disciplinar é, ou não, com intenção de proceder à rescisão do contrato de trabalho por justa causa. O direito de defesa do

trabalhador só poderá ser plenamente exercido se o trabalhador tiver consciência da intenção do seu empregador em proceder à rescisão do contrato de trabalho.

Por outro lado, nada impede que, num processo disciplinar que tenha sido instaurado com intenção original de proceder à rescisão do contrato de trabalho por justa causa, o empregador venha a aplicar uma medida disciplinar menos gravosa ao trabalhador, caso se venha a concluir que a gravidade do comportamento do trabalhador não era proporcional à sanção de rescisão do contrato de trabalho.

## **6. Suspensão preventiva do trabalhador**

A possibilidade de o empregador suspender preventivamente o trabalhador durante a fase de investigação/acusação, ou até à decisão final, não se encontra previsto na lei, pelo que será necessário abordar tal possibilidade de forma a compatibilizar a mesma com o direito de ocupação efetiva do posto de trabalho, por parte o trabalhador. Nos termos da alínea b) do artigo 22.º, é proibido ao empregador impedir, injustificadamente, a prestação efetiva do trabalho. Levanta-se assim a questão se a suspensão preventiva de um trabalhador sobre o qual recaem suspeitas da prática de infrações disciplinares (de tal maneira graves que levaram à instauração de um processo disciplinar) se pode enquadrar no que o legislador tem por justificação para o empregador impedir a prestação efetiva de trabalho. Parece-nos razoável que, em casos devidamente fundamentados – e cuja fundamentação seja dada a conhecer, por escrito, ao trabalhador -, se possa suspender preventivamente o trabalhador, desde que se mantenha

inalterado o pagamento da retribuição. Para ser legitimada a suspensão preventiva, é imperativo que haja inconveniente na presença do trabalhador no seu posto de trabalho, ou por poder perturbar a investigação, por receio da prática continuada da infração que originou o processo disciplinar, ou por receio da prática de outras infrações.

Caso se venha a provar que não havia razões para a suspensão preventiva do trabalhador – ou porque se provou que o trabalhador não praticou nenhuma infração, ou porque a infração não era de tal maneira grave que justificasse a suspensão preventiva do trabalhador -, o empregador deverá indemnizar por danos não patrimoniais nos termos do artigo 417.º do Código Civil.

## **7. O exercício do direito de defesa**

Concluída a análise à fase da acusação, analisaremos mais pormenorizadamente a fase seguinte, correspondente à fase da defesa do trabalhador.

Após rececionar a notificação com a descrição dos factos que lhe são imputados, o trabalhador pode, querendo, exercer o seu direito de defesa, por escrito, no prazo de dez dias seguidos (artigo 4.º e números 4 e 5 do artigo 24.º).

Ainda que nada seja referido quanto à possibilidade de consultar os documentos associados ao processo, tal presume-se como sendo um direito do trabalhador, pois só assim poderá exercer plenamente o seu direito de defesa se conhecer da prova associada aos factos de que é acusado.

Independentemente de o trabalhador proceder à consulta do processo, ou bastando-se com a notificação que lhe é entregue (a qual deverá conter as circunstâncias de tempo, lugar e modo da prática dos factos de que é acusado), o prazo de exercício do direito de defesa mantém-se inalterável.

O exercício do direito de defesa, à semelhança da notificação dos factos pelos quais é acusado, é feito mediante uma declaração receptícia (no sentido do previsto no artigo 215.º do Código Civil), pelo que deve o empregador receber a defesa do trabalhador, por escrito, no referido prazo de 10 dias. Poderão existir causas de justo impedimento (artigo 111.º do Código de Processo Civil, com as devidas adaptações), as quais farão suspender o prazo de exercício do direito de defesa. Cessando a justa causa, retoma-se a contagem do prazo.

No exercício do direito de defesa, o qual, como se referiu, deve ser efetuado por escrito, pode o trabalhador apresentar documentos e requerer a sua própria audição, bem como requerer outras diligências de prova que se mostrem pertinentes para o esclarecimento da verdade (número 5 do artigo 24.º).

O exercício do direito de defesa é facultativo, tratando-se de um direito e não de um dever. A lei não estabelece qualquer cominação se o trabalhador não exercer o seu direito de defesa, pelo que não pode o empregador assumir tal silêncio como confissão. Assim, a falta de exercício do direito de defesa não afasta a possibilidade de o trabalhador recorrer da decisão que aplica a medida disciplinar para o próprio empregador, ou de solicitar a intervenção dos organismos de mediação e conciliação (número 10 do artigo 24.º). Note-se que este número 10 do artigo 24.º estabelece que o trabalhador possa recorrer da decisão que

aplica a medida disciplinar para um superior hierárquico imediato àquele que havia aplicado a medida disciplinar, abrindo caminho para a possibilidade de uma medida disciplinar poder ser aplicada por alguém que não o próprio empregador. Não obstante, tal preceito colide com a exigência do número 9 do artigo 24.º, o qual reserva exclusivamente para o empregador a tomada de decisão, com indicação da medida disciplinar a aplicar, no âmbito do processo disciplinar.

Acresce que os processos disciplinares que culminem na rescisão do contrato de trabalho com fundamento em justa causam também admitem impugnação judicial pelo trabalhador, no prazo de 60 dias, além do recurso aos serviços de mediação e conciliação (número 10 do artigo 24.º e número 2 do artigo 51.º).

Na fase da instrução, deve o empregador proceder à audição do trabalhador (se por este assim solicitado), bem como realizar as demais diligências requeridas pelo trabalhador.

Neste campo, importa sublinhar que não pode o empregador tecer juízos sobre a pertinência das diligências requeridas pelo trabalhador, e que deverá proceder realização total das mesmas, ainda que possam aparentar ser meramente dilatórias. Tal decorre da alínea b) do número 9 do artigo 24.º, o qual estabelece que o empregador só poderá tomar decisão final no âmbito do processo disciplinar, uma vez concluídas as referidas diligências, sem margem para fundamentar qualquer afastamento das mesmas.

A obrigatoriedade da realização de todas as diligências probatórias poderá, no entanto, levar a abusos, uma vez que não existindo quaisquer limites, poderá o trabalhador requerer a audição de um número infundável de testemunhas com residência

em locais remotos e até, eventualmente, não residentes em território nacional.

Sem embargo, cabe ao empregador a direção do processo disciplinar, motivo pelo qual será este a indicar a data e local de inquirição das testemunhas, cabendo ao trabalhador o ónus de as apresentar naquela data e local indicado. Naturalmente, não pode o empregador abusar deste seu direito de direção do processo disciplinar, de tal forma que impeça o trabalhador de exercer, plenamente, o seu direito de defesa. Assim, devem as partes – trabalhador e empregador – atuar de boa-fé ao longo do processo disciplinar, não promovendo, o trabalhador, a realização de diligências meramente dilatórias, e o empregador, por sua vez, não impedindo o trabalhador de exercer o seu direito de defesa.

A não realização das diligências requeridas pelo trabalhador, implicará a invalidade do processo disciplinar e a inerente ilicitude da rescisão do contrato de trabalho por iniciativa do empregador com fundamento em justa causa, nos termos da alínea c) do número 1 do artigo 51.º.

## **8. Aplicação da medida disciplinar**

A última fase do processo disciplinar corresponde à determinação e aplicação da medida disciplinar.

Face à morosidade e formalismos inerentes ao processo disciplinar, um empregador só instaurará, presumivelmente, um processo disciplinar se a sua intenção original for a suspensão do trabalhador ou, em casos mais graves, a rescisão do contrato de trabalho com fundamento em justa causa. Conforme tivemos oportunidade de analisar, as restantes duas medidas disciplinares

(advertência verbal e advertência escrita) não carecem de instauração prévia de processo disciplinar. Tal não implica, no entanto, que finda a fase de instrução, analisada toda a prova apresentada pelo trabalhador, e concluídas as diligências probatórias requeridas por este, que o empregador não decida aplicar uma medida disciplinar menos gravosa do que a originalmente planeada, ou até, no limite, não aplicar nenhuma medida disciplinar.

A escolha da medida disciplinar deve ser tomada tendo em consideração o grau de lesão dos interesses do empregador, a gravidade da infração praticada pelo trabalhador, bem como pelo grau de culpa deste na prática da referida infração.

Reitera-se que a rescisão do contrato de trabalho por iniciativa do empregador com fundamento em justa causa é ilícita se não for precedida de processo disciplinar (alínea b) do número 1 do artigo 51.º), não obstante o número 3 do artigo 50.º estabelecer que determinados comportamentos do trabalhador são consubstanciadores de justa causa para rescisão de contrato, sem necessidade de aviso prévio. Ora, da análise das restantes disposições do processo disciplinar constantes da Lei do Trabalho, deve concluir-se que tal preceito é gritantemente conflituante com todos os princípios norteadores do direito do trabalho, nomeadamente princípios da proteção do trabalhador, do direito ao trabalho e do direito à segurança no trabalho, devendo ser excluída do ordenamento jurídico-laboral assim que ocorrer uma revisão legislativa.

## **9. Conclusão**

Conforme se teve oportunidade de analisar, a Lei do Trabalho prevê a possibilidade de o empregador exercer o seu poder disciplinar sobre o trabalhador que não cumpra com os seus deveres, ou que execute as suas funções de forma defeituosa. Ainda que a Lei do Trabalho estabeleça os traços gerais de um procedimento disciplinar, uma análise detalhada da mesma revela várias lacunas e contradições.

É, por isso, nosso entendimento que uma eventual revisão legislativa deve procurar clarificar conceitos, definir expressamente prazos, prever a possibilidade de procedimento prévio de inquérito bem como da suspensão preventiva do trabalhador. De igual forma, e para erradicação de quaisquer dúvidas, deve ser eliminada a previsão da possibilidade de rescisão do contrato de trabalho por justa causa, sem necessidade de aviso prévio (cfr. número 3 do artigo 50.º).

## O crime de desobediência em Estado de Emergência

Jorge Gonçalves<sup>1</sup>

**Resumo:** Desde o primeiro período de estado de emergência decretado pelo Presidente da República que se tem debatido qual a responsabilidade penal, se é que ela existe, a que se encontram sujeitos os agentes que não cumprem com as medidas de execução do estado de emergência. Desde logo, surge a questão de saber quem é destinatário do “crime de responsabilidade” previsto na Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, o que poderá ter influência na determinação do eventual crime e, em particular, se estamos perante uma desobediência qualificada, ou uma desobediência simples.

**Palavras-chave:** (1) estado de emergência; (2) crime de desobediência; (3) propagação de doença contagiosa.

### 1. Introdução

Em dezembro de 2019 a comunidade internacional foi confrontada com a identificação de uma nova estirpe do coronavírus, à qual foi atribuída a designação de SARS-CoV-2<sup>2</sup>, que origina a doença Covid-19<sup>3</sup>. O rápido aumento no número de

---

1 O autor é Licenciado em Direito e Mestre em Administração Pública pela Universidade do Minho e Pós-Graduado no Curso de Estudos Avançados em Gestão Pública (CEAGP), pelo Instituto Nacional de Administração, I. P. Foi coordenador da Unidade Funcional da Secretaria do Conselho da Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. (ACSS, I.P.) e coordenador do Setor Jurídico do Instituto Nacional Dr. Ricardo Jorge, I. P. (INSA, I.P.). Atualmente é Assessor Jurídico na Presidência da República de Timor-Leste.

<sup>2</sup> Do inglês severe acute respiratory syndrome coronavirus disease 2.

<sup>3</sup> Do inglês coronavirus disease 2019.

casos confirmados da doença e a rápida dispersão do SARS-CoV-2 a nível mundial, levaram à declaração de situação de pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) a 11 de março de 2020.

Após ter sido detetado o primeiro caso positivo de SARS-CoV-2 em Timor-Leste, através do Decreto do Presidente da República n.º 29/2020, de 27 de março, pela primeira vez na história da República Democrática de Timor-Leste, foi declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública<sup>4</sup>. Desde esse momento até ao momento em que se escreve o presente artigo, com exceção do período compreendido entre 27 de junho de 2020 (sábado) e 05 de agosto de 2020 (quarta-feira), portanto, durante 40 (quarenta) dias, a República Democrática de Timor-Leste viveu sempre numa situação de estado de emergência.

Para melhor registo de todos os períodos vividos desde março de 2020, podemos dizer que os 19 (dezanove) períodos de estado de emergência até ao momento, correspondem a duas declarações iniciais e suas renovações:

---

<sup>4</sup> Não é a primeira vez que se verifica uma situação de exceção constitucional. Considerando os acontecimentos ocorridos no dia 11 de fevereiro de 2008, em que grupos armados liberados pelo ex-Major Alfredo Alves Reinado atentaram contra a vida, quer do então Presidente da República. Dr. Ramos Horta, quer do então Primeiro-ministro. Xanana Gusmão, em ataques concertados e simultaneamente executados, provocando alguns ferimentos à pessoa do Presidente da República e perturbação séria da ordem constitucional democrática instituída, por Decreto Presidencial n.º 43/2008 de 11 de Fevereiro foi decretado o estado de sítio em todo o território nacional, inicialmente por um período de 48 (quarenta e oito) horas com início às 22:00 horas do dia 11 de fevereiro de 2008 e cessação às 22:00 horas do dia 13 de fevereiro de 2008. A declaração de estado de sítio veio a ser sucessivamente renovada, tendo o seu âmbito territorial e os direitos suspensos sido adaptados às reais necessidades que se verificavam.

- Primeiro período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 28 de março de 2020 (sábado) e término às 23.59 horas do dia 26 de abril de 2020 (domingo). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 29/2020, de 27 de março;
- Segundo período de estado de emergência: início às 00:00 horas do dia 28 de abril de 2020 (terça-feira) e término às 23:59 horas do dia 27 de maio de 2020 (quarta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 32/2020, de 27 de abril;
- Terceiro período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 28 de maio de 2020 (quinta-feira) e término às 23.59 horas do dia 26 de junho de 2020 (sexta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 35/2020, de 27 de maio
- Quarto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 06 de agosto de 2020 (quinta-feira) e término às 23.59 horas do dia 04 de setembro de 2020 (sexta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/2020, de 5 de agosto;
- Quinto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 05 de setembro de 2020 (sábado) e término às 23.59 horas do dia 04 de outubro de 2020 (domingo). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 59/2020, de 3 de setembro;
- Sexto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 05 de outubro de 2020 (segunda-feira) e término às 23.59 horas do dia 03 de novembro de 2020

(terça-feira). Decreto do Presidente da República n.º 62/2020, de 3 de outubro;

- Sétimo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 04 de novembro de 2020 (quarta-feira) e término às 23.59 horas do dia 03 de dezembro de 2020 (quinta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 66/2020, de 27 de outubro;

- Oitavo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 04 de dezembro de 2020 (sexta-feira) e término às 23.59 horas do dia 02 de janeiro de 2021 (sábado). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 70/2020, de 3 de dezembro;

- Nono período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 03 de janeiro de 2021 (domingo) e término às 23.59 horas do dia 1 de fevereiro de 2021 (segunda-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 73/2020, de 30 de dezembro;

- Décimo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 2 de fevereiro de 2021 (terça-feira) e término às 23.59 horas do dia 3 de março de 2021 (quarta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 6/2021, de 27 de janeiro;

- Décimo primeiro período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 4 de março de 2021 (quinta-feira) e término às 23.59 horas do dia 2 de abril de 2021 (sexta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 15/2021, de 1 de março;

- Décimo segundo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 3 de abril de 2021 (sábado) e término às 23.59 horas do dia 2 de maio de 2021 (domingo). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17/2021, de 31 de março;
- Décimo terceiro período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 3 de maio de 2021 (segunda-feira) e término às 23.59 horas do dia 1 de junho de 2021 (terça-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 24/2021, de 28 de abril;
- Décimo quarto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 2 de junho de 2021 (quarta-feira) e término às 23.59 horas do dia 1 de julho de 2021 (quinta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 34/2021, de 28 de maio;
- Décimo quinto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 2 de julho de 2021 (sexta-feira) e término às 23.59 horas do dia 31 de julho de 2021 (sábado). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 39/2021, de 30 de junho;
- Décimo sexto período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 1 de agosto de 2021 (domingo) e término às 23.59 horas do dia 30 de agosto de 2021 (segunda-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2021, de 27 de julho;
- Décimo sétimo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 31 de agosto de 2021 (terça-feira) e término às 23.59 horas do dia 29 de setembro de

2021 (quarta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 69/2021, de 24 de agosto;

- Décimo oitavo período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 30 de setembro de 2021 (quinta-feira) e término às 23.59 horas do dia 29 de outubro de 2021 (sexta-feira). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 81/2021, de 28 de setembro;

- Décimo nono período de estado de emergência: início às 00.00 horas do dia 30 de outubro de 2021 (sábado) e término às 23.59 horas do dia 28 de novembro de 2021 (domingo). Declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro.

O estado de emergência no momento em que se escreve este artigo foi inicialmente declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 55/2020, de 5 de agosto, tendo sido sucessivamente renovado pelos seguintes decretos presidenciais:

- 1) Decreto do Presidente da República n.º 59/2020, de 3 de setembro;

- 2) Decreto do Presidente da República n.º 62/2020, de 3 de outubro;

- 3) Decreto do Presidente da República n.º 66/2020, de 27 de outubro;

- 4) Decreto do Presidente da República n.º 70/2020, de 3 de dezembro;

- 5) Decreto do Presidente da República n.º 73/2020, de 30 de dezembro;

6) Decreto do Presidente da República n.º 6/2021, de 27 de janeiro;

7) Decreto do Presidente da República n.º 15/2021, de 1 de março;

8) Decreto do Presidente da República n.º 17/2021, de 31 de março;

9) Decreto do Presidente da República n.º 24/2021, de 28 de abril;

10) Decreto do Presidente da República n.º 35/2021, de 28 de maio;

11) Decreto do Presidente da República n.º 39/2021, de 30 de junho;

12) Decreto do Presidente da República n.º 56/2021, de 27 de julho;

13) Decreto do Presidente da República n.º 69/2021, de 24 de agosto;

14) Decreto do Presidente da República n.º 81/2021, de 28 de setembro;

15) Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro.

Desde o primeiro período de estado de emergência que se tem debatido qual a responsabilidade penal a que se encontram sujeitas as pessoas que não cumprem com as medidas de execução do estado de emergência.

Não se pode falar sobre responsabilidade penal à luz do estado de emergência sem antes se fazer o enquadramento constitucional e legal deste estado de exceção constitucional.

## **2. Estado de emergência constitucional**

O estado de emergência está constitucionalmente consagrado no artigo 25.º da Constituição da República Democrática de Timor-Leste (CRDTL), enquadrável na figura do “estado de exceção”.

Aí se estabelece que o exercício dos direitos, liberdades e garantias apenas pode ser suspenso por declaração do estado de emergência nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º da CRDTL, ou seja, apenas é declarado em caso de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave perturbação ou ameaça de perturbação séria da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é fundamentada, com a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso.

A lei reguladora do estado de emergência é a Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro que aprovou o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (doravante assim também designada).

A declaração de qualquer um dos estados de exceção (estado de sítio ou estado de emergência) é competência própria e exclusiva do Presidente da República, “(...) mediante autorização do Parlamento Nacional, ouvidos o Conselho de Estado, o Governo e o Conselho Superior de Defesa e Segurança.” (cf. alínea g) do artigo 85.º da Constituição).

A diferença entre o estado de sítio e o estado de emergência não é dada pela Constituição, mas antes pela Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro. Muito resumidamente, a diferença entre estes dois estados de exceção constitucional resulta, de acordo com a Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, da gravidade das circunstâncias que fundamentam a exceção.

Essa divergência na gravidade das circunstâncias dá origem a uma distinção ao nível do regime do estado de exceção. Enquanto o estado de sítio pode originar uma suspensão total ou parcial do exercício de determinados direitos, já a declaração de estado de emergência apenas pode determinar a suspensão parcial destes.

Para que haja lugar à declaração ou à renovação da declaração do estado de emergência, torna-se necessário que o Governo proponha a declaração ou a renovação desse estado de emergência ao Presidente da República e que este, caso concorde, convoque, para efeitos da respetiva audição, o Conselho Superior de Defesa e Segurança e o Conselho de Estado (cf. alínea g) do artigo 85.º da CRDTL e n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 3/2008).

Nos termos do n.º 1 do artigo 11.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, a declaração do estado de emergência compete ao Presidente da República, mediante proposta do Governo<sup>5</sup>, ouvidos o Conselho de Estado, o Governo e o Conselho Superior de Defesa e Segurança, e sob autorização prévia do Parlamento Nacional ou, quando este não estiver reunido nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva Comissão Permanente.

---

<sup>5</sup> Em Timor-Leste, a iniciativa cabe ao Governo.

Afigura-se lógico que a audição do Conselho Superior de Defesa e Segurança se efetue previamente à do Conselho de Estado, porquanto este último órgão, aquando da sua reunião, deverá já conhecer o sentido da proposta do Conselho Superior de Defesa e Segurança.

Como se disse, o estado de emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade (quando comparado com o estado de sítio), nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de grave alteração da ordem pública ou casos de calamidade pública (cf. n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 3/2008).

Nos casos em que possa ter lugar, a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias respeita sempre o princípio da igualdade e da não discriminação e obedece a certos limites. Desde logo, a declaração/renovação do estado de emergência, conforme previsto no artigo 2.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro e na esteira do próprio artigo 25.º da Constituição, em caso algum pode afetar o direito à:

- a) Vida;
- b) Integridade física;
- c) Capacidade civil e cidadania;
- d) Não retroatividade da lei penal;
- e) Defesa em processo criminal;
- f) Liberdade de consciência e de religião;
- g) Não sujeição a tortura, escravatura ou servidão;

h) Não sujeição a tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante;

i) Não discriminação.

Quanto à declaração do estado de emergência (ou sua da renovação) emitida pelo Presidente da República sob a forma de decreto presidencial, esta deverá conter de modo claro e expresso, os seguintes elementos (cf. artigo 15.º da Lei n.º 3/2008):

a) Caracterização e fundamentação do estado de emergência;

b) Âmbito territorial;

c) Duração;

d) Especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido;

e) Determinação do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso<sup>6</sup>;

f) Especificação dos crimes que ficam sujeitos à jurisdição dos tribunais militares, se aplicável.

---

<sup>6</sup> No que se refere ao empenho das FALINTIL – Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) durante o estado de emergência, conforme decorre da alínea f) do n.º 1 do artigo 15.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, no caso da declaração (ou sua renovação) do estado de emergência, do Decreto Presidencial, bem como da mensagem que é dirigida pelo Chefe do Estado ao Parlamento Nacional, terá de constar, obrigatoriamente, a determinação do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e dos apoios às mesmas pelas Forças Armadas, isto é, pelas F-FDTL, caso se pretenda o empenho destas, ou, pelo menos, se preveja essa possibilidade. Em igual sentido aponta o n.º 2 do artigo 10.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro ao estabelecer que na declaração do estado de emergência apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas. Por sua vez, a Lei de Segurança Nacional, Lei n.º 2/2010, de 21 de abril, no n.º 8 do artigo 4.º estabelece que “O empenhamento operacional conjunto das entidades que compõem o Sistema Integrado de Segurança Nacional dá-se nos termos da presente lei e é sempre subsidiário e complementar à actuação das entidades com competência a título principal em matéria de Defesa Nacional, Segurança Interna e Protecção Civil.” Porém, determina o artigo 53.º da Lei de Defesa Nacional que “As leis que regulam os regimes do estado de sítio e do estado de emergência fixam as condições do emprego das F-FDTL nestes casos.” Teremos, pois, de nos socorrer sempre das disposições constantes da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro. Em reforço da necessidade de na mensagem e ulterior Decreto Presidencial constar, desde logo, a definição, caso necessário, das condições de empenho das F-FDTL durante a vigência do estado de emergência, o n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro determina que a lei de autorização da declaração do estado de exceção (da responsabilidade do Parlamento Nacional) contém não só a definição do estado a declarar (estado de sítio ou estado de emergência), mas também a delimitação pormenorizada do âmbito da autorização concedida em relação a cada um dos elementos referidos no n.º 1 do artigo 15.º, sendo que um desses elementos é a possibilidade de empenhamento das Forças Armadas no apoio às autoridades administrativas civis. Note-se que a Lei do Parlamento Nacional a confirmar a declaração do estado de exceção constitucional nunca poderá restringir o conteúdo do decreto de declaração (cf. n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 3/2008). O artigo 25.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, relativo ao processo de decisão e os elementos que deve constar a Lei do Parlamento Nacional, reforça igualmente a necessidade de previsão legal prévia e expressa do empenho das F-FDTL, caso seja pretendido ao apoio das Forças Armadas.

Pese embora possa ocorrer a suspensão de certos direitos, liberdades e garantias, os tribunais comuns mantêm-se, na vigência do estado de emergência, no pleno exercício das suas competências e funções. Cabe-lhes em especial, durante a mesma vigência, velar pela observância das normas constitucionais e legais que regem o estado de emergência (cf. artigo 23.º da Lei n.º 3/2008).

A autorização e a confirmação da renovação do estado de emergência ou a sua recusa pelo Plenário do Parlamento

Nacional têm a forma de lei (cf. n.º 1 do artigo 16.º e n.º 1 do artigo 27.º ambos da Lei n.º 3/2008)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Relativamente à autorização da declaração ou da renovação do estado de emergência pela Comissão Permanente do Parlamento Nacional, conforme previsto no n.º 1 do artigo 102.º da Constituição a Comissão Permanente funciona durante o período em que se encontrar dissolvido o Parlamento Nacional, nos intervalos das sessões e nos restantes casos previstos na Constituição. “A Comissão Permanente do Parlamento Nacional corresponde ao seu prolongamento natural, para funcionar sempre que o próprio Parlamento Nacional, no seu Plenário e respetivas Comissões, não estejam reunidos, nomeadamente no período em que se encontre dissolvido e nos intervalos das sessões.” (AAVV., in Constituição Anotada da República Democrática de Timor-Leste, coordenação de Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos, Braga, 2011, p. 342). Por isso mesmo, a Comissão Permanente é presidida pelo Presidente do Parlamento Nacional e composta pelos Vice-Presidentes e por Deputados indicados pelos partidos, de acordo com a respetiva representatividade no Parlamento (cf. n.º 2 do artigo 102.º da CRDTL). Recorde-se que a sessão legislativa tem a duração de um ano, com início a 15 de setembro e termo a 14 de setembro do ano subsequente. O período normal de funcionamento do Parlamento Nacional inicia-se a 15 de setembro e termina a 15 de julho, sem prejuízo do período de suspensão do Natal entre 23 de dezembro e 2 de janeiro do ano subsequente, e das suspensões que o Parlamento deliberar por maioria de dois terços dos Deputados eleitos (cf. artigo 45.º do Regimento do Parlamento Nacional). Compete à Comissão Permanente, nomeadamente (cf. n.º 3 do artigo 102.º da CRDTL): a) acompanhar a atividade do Governo e da Administração, b) coordenar as atividades das comissões do Parlamento Nacional, c) promover a convocação do Parlamento Nacional sempre que tal se mostre necessário, c) preparar e organizar as sessões do Parlamento Nacional, d) dar assentimento à deslocação do Presidente da República para se deslocar para fora do território nacional, e) dirigir as relações entre o Parlamento Nacional e os parlamentos e instituições análogas de outros países, f) autorizar a declaração do estado de sítio e do estado de emergência. Quando autorizada pela Comissão Permanente do Parlamento Nacional, a declaração do estado de emergência é confirmada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo (cf. n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 3/2008). De salientar que nem o Parlamento Nacional nem a sua Comissão Permanente podem, respetivamente, autorizar ou confirmar a autorização da declaração do estado de emergência, ou mesmo do estado de sítio, com emendas (cf. n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro). Relativamente à forma da autorização ou confirmação daquele estado de exceção constitucional o artigo 16.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro determina que a autorização e a confirmação da declaração do estado de emergência ou a sua recusa pelo Plenário do Parlamento Nacional têm a forma de lei. Quando a autorização ou a sua recusa forem deliberadas pela Comissão Permanente do Parlamento Nacional, têm a forma de resolução. Para além da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, deveremos ter, ainda, em consideração as disposições do Regimento do Parlamento Nacional

Relativamente ao processo propriamente dito, o Presidente da República solicita ao Parlamento Nacional, em mensagem fundamentada, autorização para a declaração/renovação do estado de emergência (cf. n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 27.º ambos da Lei n.º 3/2008).

Da mensagem presidencial constam os factos justificativos do estado a declarar, os elementos supra referidos constantes do artigo 15.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro e a menção da audição do Governo, do Conselho Superior de Defesa e Segurança e do Conselho de Estado, bem como da resposta destes (cf. n.º 2 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 27.º ambos da Lei n.º 3/2008).

Para além do disposto no n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro que determina que nem o Parlamento Nacional nem a sua Comissão Permanente podem, respetivamente, autorizar e confirmar a autorização da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência com emendas, a autorização ou a confirmação não podem ser condicionadas, devendo conter todos os elementos referidos no n.º 1 do artigo 15.º Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro.

Por sua vez, determina o n.º 1 do artigo 27.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro que a renovação da declaração do estado de emergência, bem como a sua modificação no sentido da extensão das respetivas providências ou medidas, seguem os trâmites previstos para a declaração inicial. Todavia a modificação da declaração do estado de emergência no sentido da redução das respetivas providências ou medidas, bem como a sua revogação, operam-se por decreto do Presidente da República, independentemente da prévia audição do Governo, do

Conselho Superior de Defesa e Segurança, do Conselho de Estado e da autorização do Parlamento Nacional (cf. n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 3/2008). Tal solução poderá ser contraproducente, na medida em que compete ao Governo a execução da declaração do estado de emergência (cf. artigo 18.º da Lei n.º 3/2008). Competindo ao Governo a execução da declaração do estado de emergência, se o Presidente da República não levar em consideração o conjunto de medidas levadas a cabo pelo Governo e o seu plano para “restabelecer a normalidade constitucional”, poderá a modificação da declaração do estado de emergência ou até mesmo a sua revogação “unilateral” colocar em causa todo o esforço levado a cabo por aquele órgão de soberania.

De salientar que quer no plano constitucional, quer no plano legal, não existe um limite para a declaração das sucessivas renovações do estado de emergência.

O único limite temporal é o que afirma que cada estado de emergência ou período da sua renovação não poderá ir além dos 30 (trinta) dias, conforme decorre do n.º 4 do artigo 25.º da Constituição. Isso mesmo é reafirmado no artigo 6.º da Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, nos seguintes moldes:

*“Artigo 6.º*

*(Duração)*

*1. O estado de sítio ou o estado de emergência têm duração limitada necessária à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade, não podendo prolongar-se por mais de trinta dias, sem prejuízo de eventual renovação por um ou mais períodos, com igual limite, no*

*caso de subsistência das suas causas determinantes e quando absolutamente necessário.*

*2. A duração do estado de sítio ou do estado de emergência deve ser fixada com menção do dia e hora dos seus início e cessação.*

*3. Sempre que as circunstâncias o permitam, deve a renovação da declaração do estado de sítio ser substituída por declaração do estado de emergência.”<sup>8</sup>*

A necessidade de restrição de direitos que decorre de um surto pandémico como aquele que se vive presentemente não obedece a lógicas constitucionais. Como o vírus ameaça a saúde e não o próprio Estado, em cenários pandémicos os comportamentos sociais terão de ser condicionados para impedir contágios. É por isso que o exercício destes direitos terá de ficar temporariamente “suspensa”. Neste contexto, o condicionamento dos comportamentos sociais tem que durar o tempo que for sanitariamente exigido e não o tempo que for politicamente conveniente. Mesmo em cenários em que a pandemia possa estar a ser bem contida, no qual quadro constitucional e infraconstitucional somente a Constituição poderá dar os mecanismos legais ao Governo para atuar convenientemente (PROVEDOR DE JUSTIÇA, 2021:40).

Por último de referir que a Lei do Parlamento Nacional que conceder ou recusar a autorização para a extensão das medidas do estado de emergência ou da sua modificação é de publicação imediata no *Jornal da República*, mantendo-se os serviços necessários àquela publicação, para o efeito, em regime de

---

<sup>8</sup> Optamos por reproduzir algumas das normas por nós referidas para facilitar a leitura da nossa exposição.

funcionamento permanente (cf. n.º 3 do artigo 28.º da Lei n.º 3/2008).

### **3. Violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência**

Na escolha das medidas a adotar durante o estado de exceção constitucional, da responsabilidade do Governo, “(...) *dever-se-á considerar a estrita observância do princípio da proporcionalidade, como princípio geral de direito. Assim, os direitos suspensos deverão ser no menor número possível e na medida menos intrusiva e onerosa para os cidadãos, a duração desta suspensão deverá ser também a menor possível e a extensão territorial deverá ser também apenas aquela necessária para a obtenção do fim proposto.*” (AAVV, 2011: 101).

Através do Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro e na sequência da autorização dada pelo Parlamento Nacional mediante a Lei n.º 21/2021, de 26 de outubro, foi renovada a declaração do estado de emergência em todo o território nacional para o período compreendido entre 30 de outubro e 28 de novembro de 2021.<sup>9</sup>

Quer na alínea g) do argo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro quer na alínea g) do artigo 4.º da Lei n.º 21/2021, de 26 de outubro, se determina que fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em

---

<sup>9</sup> Na nossa exposição iremos usar como principal referência o último Decreto Presidencial (Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro, a última Lei de Autorização do Parlamento Nacional (Lei n.º 21/2021, de 26 de outubro) e o último Decreto do Governo (Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro) à data em que o presente artigo é escrito.

execução do estado de emergência. O direito de resistência, previsto no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição, é um instrumento subsidiário de reação contra os abusos do poder estatal e contra as ofensas dos particulares. Este direito de oposição aos atos das autoridades públicas, configura um direito à resistência contra ordens ilegítimas, permitindo a desobediência a essas mesmas ordens, como também a oposição à sua execução (RAMIÃO, 2020:14). Como tal, salvo melhor opinião, no caso dos vários Decretos Presidenciais e das Leis de Autorização de Declaração do Estado de Emergência, teremos de entender este direito de resistência como resistência a ordens ilegítimas e contrárias ao próprio estado de emergência. De assinalar que não é constitucionalmente admissível suspender o direito de resistência contra ordens ilegítimas durante o estado de exceção porque, sendo as ordens ilegítimas, haverá sempre direito de resistência, principalmente numa situação em que o exercício de alguns direitos, liberdades e garantias podem ser suspenso ou seriamente afetado.

Por sua vez, mediante o Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro, nos termos da alínea o) do n.º 1 do artigo 115.º da Constituição da República e em cumprimento do Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro, para valer como regulamento administrativo, foram aprovadas as medidas de execução da declaração do estado de emergência efetuada por este Decreto Presidencial.

Entre as normas constantes do Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro encontramos, entre outras, uma sobre responsabilidade criminal, uma outra sobre incumprimento das medidas por estrangeiros, outra quanto às entidades

competentes pela fiscalização do cumprimento das disposições constantes naquele Decreto Governamental, bem como um dever geral de cooperação, para além de normas relativas ao princípio da legalidade e dos princípios da proporcionalidade e da necessidade. Assim, merecem ser destacados os seguintes preceitos:

*“Artigo 3.º*

*Princípio da legalidade*

*Os órgãos e serviços da administração pública responsáveis pela aplicação das normas constantes do presente diploma atuam em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.*

*(...)*

*Artigo 5.º*

*Princípios da proporcionalidade e da necessidade*

*1. Os órgãos e serviços da administração pública responsáveis pela aplicação das normas constantes do presente diploma só podem afetar os direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos ou estrangeiros que se encontrem em território nacional quando necessário e em termos adequados e proporcionais aos objetivos a realizar.*

*2. O uso da força na imposição do cumprimento das normas previstas no presente decreto só é autorizado quando para aquele efeito não se possa recorrer a outros meios.*

*3. O emprego da força é sempre precedido de intimação à obediência realizada de forma perceptível e sempre dentro do*

*estritamente necessário e na medida do exigido para o cumprimento do dever legal.*

*4. Os meios a utilizar no recurso à força obedecem aos pressupostos da mínima intervenção e mínima lesão possível, só podendo ser utilizados meios mais gravosos, nomeadamente o recurso a armas, instrumentos, equipamentos ou objetos quando manifestamente não for viável ou suficiente o recurso à força física.*

*(...)*

*Artigo 17.º*

*Direito de resistência*

*Fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução da declaração do estado de emergência.*

*Artigo 18.º*

*Responsabilidade criminal*

*O desrespeito às ordens e instruções emanadas das autoridades competentes para a aplicação das normas do presente diploma poderá importar a responsabilidade criminal do infrator, nos termos do Código Penal.*

*Artigo 19.º*

*Incumprimento das medidas por estrangeiros*

*O desrespeito às ordens e instruções emanadas das autoridades competentes para a aplicação das normas do presente diploma poderá importar a responsabilidade criminal do infrator, nos termos do Código Penal.*

(...)

*Artigo 29.º*

*Fiscalização*

1. *A fiscalização do cumprimento das disposições do presente diploma compete às forças e serviços de segurança e às equipas de vigilância epidemiológica e sanitária, incumbindo-lhes designadamente:*

a) *A emanção das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, a cominação e a participação pela eventual prática de crimes conforme previsto no presente decreto;*

b) *Promover as diligências necessárias para assegurar o cumprimento do regime de isolamento obrigatório por parte de todos quantos se encontrem sujeitos a esse regime;*

c) *Promover as diligências necessárias para assegurar a proibição de formação de aglomeração de pessoas e o cumprimento das regras de distanciamento social previstas no presente diploma, quer na via pública quer em recintos públicos ou privados de utilização coletiva, com ressalva da inviolabilidade do domicílio previsto no art. 37.º da Constituição da República de Timor-Leste.*

2. *Os serviços de saúde informam as forças e os serviços de segurança acerca da identidade de todos os indivíduos que se encontrem sujeitos a isolamento obrigatório, bem como acerca do local onde os mesmos devem permanecer em isolamento.*

(...)

*Artigo 31.º*

*Dever geral de cooperação*

*Durante o período de vigência do estado de emergência, todos quantos se encontrem em território nacional estão sujeitos ao dever de colaboração, nomeadamente através do cumprimento de ordens ou instruções que para o efeito lhes sejam transmitidas e na pronta satisfação das solicitações que, justificadamente, lhes sejam dirigidas, para a concretização das medidas previstas no presente diploma.”*

Coloca-se, pois, a questão de saber o que sucede em caso de violação de uma das normas contidas no Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro.

Por exemplo, o que sucede em caso de violação do isolamento profilático obrigatório, em estabelecimento de saúde ou em centro de isolamento estabelecido para o efeito pelo Estado, previsto no artigo 11.º do Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro?

Se um cidadão não *“Utilizar máscara facial que cubra o nariz e a boca quando tenham que aceder ou permanecer em recintos públicos ou privados de utilização coletiva”*, ou não *“Higienizar as mãos quando pretendam entrar em estabelecimentos comerciais, industriais ou de prestação de serviços, nos locais onde funcionem mercados ou nos edifícios onde funcionem serviços da administração pública”*, poderá ser penalmente responsabilizado?

O artigo 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência estabelece o seguinte:

*“Artigo 8.º*

*(Crimes de responsabilidade)*

*A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente*

*quanto à execução daquela, faz incorrer os respectivos autores em responsabilidade nos termos da lei.”*

Fazer *“incorrer os respectivos autores em responsabilidade nos termos da lei”* estará a referir-se ao crime de desobediência?

A este propósito é de notar que a legislação portuguesa sobre esta matéria, Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (regime do estado de sítio e do estado de emergência<sup>10</sup>) cuja redação inicial parece ter inspirado profundamente a Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, na sua redação originária referia-se expressamente a *“crimes de responsabilidade”*. Todavia, a Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio (segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro) veio a dar nova redação ao artigo 7.º do regime do estado de sítio e do estado de emergência (Portugal) no sentido de que *“A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência.”*

O crime de desobediência previsto no artigo 7.º do regime do estado de sítio e do estado de emergência português parece ter sido pensado como um crime de desobediência que *“não é praticável pelos cidadãos em geral”*, mas somente por titulares de cargos políticos. Isto mesmo é referido no acórdão de 9 de novembro de 2020 (119/20.1PBCHV.G1) do Tribunal da Relação de Guimarães (Portugal) que refere que *“De facto, se atentarmos na redação original do referido artigo 7.º (com a epígrafe Crimes de responsabilidade) constatamos que aí é estabelecido que a*

---

<sup>10</sup> O regime do estado de sítio e do estado de emergência (Portugal) foi aprovado pela Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, tendo sido posteriormente alterado pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

*violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quando à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de responsabilidade”.* Foi a Lei Orgânica n.º 1/2012 de 11 de maio que alterou a designação de crime de responsabilidade para crime de desobediência, mas sem o objetivo de um alargamento quanto a possíveis autores do ilícito, mas antes procedendo a

uma atualização de referências e conceitos legais<sup>11</sup>. Isso mesmo consta da Nota Técnica da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias datada de 6 de fevereiro de 2012 e anexa ao Parecer sobre o Projeto de Lei n.º

---

<sup>11</sup> Pela sua relevância citamos a seguinte passagem do acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães “Trata-se de um crime de desobediência que não é praticável pelos cidadãos em geral, mas tão só por titulares de cargos políticos. (Não se ignora que, por exemplo, André Lamas Leite in “Desobediência em tempos de cólera” - Revista do Ministério Público - Nº Especial Covid-19: 2020, pág. 15 e ss defende entendimento contrário, mas sem a consideração do que foi decidido pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias aquando da 2ª alteração à lei 44/86 de 30.09, a que faremos referência infra). De facto, se atentarmos na redação original do referido artigo 7º (com a epígrafe Crimes de responsabilidade) constatamos que aí é estabelecido que a violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quando à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de responsabilidade”. Foi a lei orgânica 1/2012 de 11/05 que alterou a designação de crime da responsabilidade para crime de desobediência, mas tal traduziu-se não num alargamento quanto a possíveis autores do ilícito, mas a uma mera atualização de referências e conceitos legais (cfr Parecer sobre o projeto de lei nº 146/XII/1ª da Comissão de Defesa Nacional e Nota Técnica da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, referidos por Alexandre Au-Yong Oliveira in Estado de emergência – Covid 19, Implicações na Justiça (Jurisdição Penal e Processual Penal, 440 - salientando o que consta em especial da p. 5 (e não 8, como é dito por mero lapso) do Parecer e p.4 da Nota Técnica, com data de 08/02/2012). Refere, ainda, o mesmo autor que se fosse possível a interpretação ampla segundo a qual o legislador, com a remissão para o crime de desobediência prevista no artigo 7.º, pretendia “abarcara de forma geral e abstrata, a violação de todos os atos de execução do estado de exceção, independentemente da forma que assumissem e da respetiva importância” tal seria “tanto mais grave no presente estado de emergência, quanto nos Decretos emanados pelo Presidente da República e na Resolução da Assembleia preveem inclusivamente, a suspensão do direito de resistência. E acrescenta com razão: Neste contexto, se esta interpretação fosse correta seríamos como que devolvidos a um Estado manifestamente autoritário, sendo exigível ao cidadão comum uma obediência cega a qualquer ato de execução emitido por um qualquer agente administrativo (sem qualquer ponderação de proporcionalidade e do caso concreto), o que não nos parece, de todo, que tenha sido a intenção do legislador, nem quando elaborou (ou alterou) o RESEE, nem quando decretou o presente estado de emergência, nem sequer do atual governo quando regulamentou a sua execução.”

146/XII/1.<sup>a</sup> (PSD/CDS-PP) da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias<sup>12</sup>.

#### 4. Crime de desobediência

O crime de desobediência encontra-se previsto no artigo 244.º do Código Penal timorense. Dispõe este preceito o seguinte:

*“Artigo 244.º*

##### *Desobediência*

*1. Quem faltar ou persistir na falta à obediência devida a ordem ou mandado legítimos, regularmente comunicados e provenientes de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 3 anos ou multa, se:*

*a) Uma disposição legal o determinar; ou*

*b) Se advertido de que a sua conduta é susceptível de gerar responsabilidade criminal e a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.*

*2. Nos casos em que a disposição legal qualificar o facto como desobediência qualificada a pena é de 1 a 4 anos de prisão.*

*3. A desobediência a concretas proibições ou interdições determinadas em sentença criminal, bem como a desobediência a penas acessórias ou medidas de segurança não privativas de liberdade, é punível com a pena referida no número 1.”*

---

<sup>12</sup> Nota técnica elaborada por João Amaral, Luís Martins, Lisete Gravito, Teresa Menezes e Paula Faria. Disponível para consulta no site da Assembleia da República (Portugal) em <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?ID=36695>

A atuação relevante para a verificação deste crime é o ato de desobedecer, isto é, de não cumprir com uma ordem. É, assim, “um crime de dever”, uma vez que o agente viola um dever jurídico a que estava obrigado. Uma ordem consiste na imposição de uma obrigação, que se pode traduzir na obrigação de praticar uma conduta ou na obrigação de se abster de a praticar. De forma idêntica à lei penal, uma ordem contém uma norma de conduta (PINTO, 2020: 6).

Com esta incriminação visa-se a proteção da autonomia intencional do Estado, pretendendo-se de uma forma particular, a não colocação de entraves à atividade administrativa por parte dos destinatários dos seus atos.

A proteção é reforçada no n.º 6 do artigo 25.º da Constituição quando estabelece que “*As autoridades estão obrigadas a restabelecer a normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo.*” Para o efeito, a declaração do estado de emergência terá de conferir às autoridades a competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional. Isto mesmo é reafirmado pelo artigo 20.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência que determina que compete às autoridades, durante o estado de sítio ou o estado de emergência, a adoção das providências e medidas necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade, naturalmente com salvaguarda do disposto na própria Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro e na respetiva declaração.

A proteção da autonomia do Estado tem sido sistematicamente reiterada nas sucessivas Declarações Presidenciais do Estado de Emergência e nas Leis de

Autorização de Declaração do Estado de Emergência ao estabelecerem a suspensão do “direito de resistência”, prevendo expressamente que fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do estado de emergência. O estado de emergência permite que se proíbam determinados comportamentos que podem, por exemplo, colocar em perigo a saúde de todos, mas desde que não se ultrapasse a proporcionalidade e necessidade da medida imposta.

Entendemos que a violação às ordens legítimas emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do estado de emergência poderá ser punida com o crime de desobediência.

Os elementos objetivos do tipo de crime de desobediência são:

- a) Uma disposição legal comina a punição da desobediência, ou,
- b) Faltar a obediência devida a ordem ou mandado legítimos, ter sido tal ordem ou mandado regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente e a autoridade ou funcionário fazerem a correspondente cominação.

A ordem tem de possuir legalidade substancial, no sentido de que deve basear-se numa disposição legal que autorize a sua emissão ou decorrer dos poderes discricionários do funcionário ou da autoridade emitente. Para além da legalidade substancial, exige-se também a legalidade formal, ou seja, tal ordem deve ser emitida de acordo com as formalidades que a lei estipula para a sua emissão.

Exige-se, ainda, que os destinatários da ordem tenham conhecimento efetivo da mesma e do seu conteúdo, sendo fundamental a existência de um processo regular e idóneo à sua transmissão.

Por último, requer-se que, para os casos da alínea b) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal, a autoridade que emitiu a ordem faça a correspondente cominação, ou seja, que advirta o destinatário de que se não cumprir com aquela norma, incorre num crime de desobediência.

PINTO (2020:7) conclui que o crime de desobediência se insere “(...) nos chamados preceitos penais «em branco», uma vez que a norma de comportamento é preenchida caso a caso, recorrendo-se a outras disposições legais, ainda que pertencentes a ordenamentos não penais, com a consequência de a concreta hipótese legal se dever procurar nas normas legais correspondentemente aplicáveis ao caso, sejam elas penais ou não.”

Por sua vez, como explica MAGALHÃES (2020: 14) “Trata-se de um crime de mera actividade, que se reconduz, na essência, à violação de uma disposição legal e ao dever de obediência a uma ordem ou mandado legítimos emanados de autoridade ou funcionário competente.

O crime de desobediência tanto pode ser cometido por acção como por omissão, punindo-se, deste modo, tanto a actividade que contrarie a lei ou uma ordem ou mandado legítimo, como também o simples deixar de fazer aquilo que se impõe na lei ou que foi legitimamente ordenado ou mandado, independentemente das consequências ou de resultado.”

Quanto ao elemento subjetivo, o crime é doloso, podendo o dolo consubstanciar-se em qualquer das suas modalidades.

#### **4.1 Crime de desobediência quando uma lei comina a punição com tal crime**

A alínea a) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal timorense estabelece que se verifica o crime de desobediência quando uma lei comina a punição com tal crime.

Trata-se de uma concretização do princípio da legalidade previsto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 31.º da Constituição e no n.º 1 do artigo 1.º do Código Penal, que traduzem o princípio democrático “*nullum crimen, nulla poena sine lege*”, devendo o tipo legal de crime ser interpretado à luz deste princípio, valorando-se, ainda, o contexto normativo em que se insere, a sua adequação histórica e a solução mais justa.

Se aceitarmos que o artigo 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência se aplica à generalidade dos cidadãos e não é uma norma específica dos “titulares de cargos políticos” é mais fácil apoiar a tese de que o crime de desobediência a que se reporta este artigo se enquadra na previsão típica da alínea a) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal, na medida em que aquele preceito estabelece o crime de

desobediência como consequência necessária da violação da lei e da respetiva execução<sup>13</sup>.

Se aceitarmos esta tese, deveremos concluir que qualquer violação à Declaração do Estado de Emergência (presentemente o Decreto do Presidente da República n.º 95/2021, de 26 de outubro) e sua execução materializada pelo Decreto do Governo de Execução da Declaração do Estado de Emergência (presentemente o Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro), por ação ou omissão, é passível de consubstanciar a prática de um crime de desobediência, observado que está o princípio da legalidade penal.

Em defesa deste argumento poderemos assinalar dois aspetos:

Em primeiro lugar, o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência foi emanado do Parlamento Nacional, o que significa que deve ser acatada pela declaração, autorização e resolução a emitir nos termos do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

Em segundo lugar, o artigo 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência refere expressamente que a violação do disposto na declaração do estado de emergência ou naquela lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os *“respetivos autores em responsabilidade nos termos*

---

<sup>13</sup> Nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 12/2020, de 2 de dezembro (Lei da Proteção Civil), a desobediência e a resistência às ordens ou instruções legítimas das entidades competentes, quando praticadas em situação de alerta, contingência ou calamidade, são puníveis nos termos da lei penal e as respetivas penas agravadas em um terço nos seus limites mínimo e máximo. Já a violação do dever especial de colaboração a que estão vinculados os funcionários e agentes do Estado e as pessoas coletivas de direito público bem como os membros dos órgãos de gestão das empresas públicas, implica, conforme os casos, responsabilidade criminal e disciplinar, nos termos da lei.

da lei”. Ora, reportando-se este artigo à execução da lei só poderá querer significar que o crime de desobediência é aplicável a todas as violações das normas emanadas na Declaração do Estado de Emergência e no Decreto de Execução emitido pelo Governo nos termos do artigo 18.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

Todavia, os Decretos do Governo de Execução da Declaração do Estado de Emergência devem ser considerados como meros decretos emitidos pelo Conselho de Ministros, ao abrigo do disposto no artigo 18.º (Competência do Governo) do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência e na alínea o) do n.º 1 do artigo 115.º da Constituição. Estes Decretos não assumem a forma de Decreto-Lei, pelo que necessariamente se conclui que o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência tem valor superior e devem tais Decretos governativos estar subordinados a este regime na medida em que constituem o desenvolvimento do regime geral do estado de emergência (MAGALHÃES, 2020: 16).

Em suma, estabelecendo-se no artigo 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência que “A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respectivos autores em responsabilidade nos termos da lei”, tal significa, para esta tese, que a violação das restrições impostas na lei executiva do estado de emergência implica a prática de um crime de desobediência, previsto e punido na alínea a), do n.º 1, do artigo 244.º do Código Penal.

Todavia é também possível a defesa de tese contrária. Ou seja, quando a disposição legal não qualifica expressamente o facto como desobediência, não estamos perante um crime de desobediência previsto e punível pela alínea a) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal.

Para isso termos de nos socorrer da alínea b) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal que comina com o crime de desobediência o desacato a obediência devida a ordem ou mandado legítimos regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente desde que façam a correspondente cominação.

Como vimos supra, atento o ensinamento colhido aquando da alteração legislativa ocorrida ao regime do estado de sítio e do estado de emergência português, torna-se difícil apoiarmo-nos no artigo 8.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (Timor-Leste) para, sem mais, imputar certos comportamentos (por ação ou por omissão) ao crime previsto e punível pela alínea a) do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal.

O facto é que o Presidente da República não pode determinar, sob pena de violação do princípio constitucional da separação de poderes, que a violação às disposições constantes no Decreto de Declaração do Estado de Sítio, ou do Decreto do Governo que o venha a implementar, faz incorrer os seus infratores no crime de desobediência.

#### **4.2 Advertência de que a conduta é suscetível de gerar responsabilidade criminal**

A alínea b), do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal comina com o crime de desobediência, como se disse supra, o desacato a obediência devida a ordem ou mandado legítimos regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, desde que façam a correspondente cominação.

Na situação da alínea b), do n.º 1 do artigo 244.º do Código Penal será necessário existir uma ordem, pela autoridade ou pelo funcionário competente para tal, por exemplo, a alertar o cidadão para o dever geral de recolhimento ordenando-lhe o recolhimento ao respetivo domicílio, ou a alertar para a necessidade de utilizar máscara facial a cobrir simultaneamente o nariz e a boca quando acede ou permanece em recintos públicos ou privados de utilização coletiva, ou a necessidade de higienizar as mãos quando pretende entrar em estabelecimentos comerciais, industriais ou de prestação de serviços, nos locais onde funcionem mercados ou nos edifícios onde funcionem serviços da administração pública.

Não cumprindo o cidadão com esta ordem, aí sim, deverá ser feita a cominação e, prosseguindo o incumprimento, poderá estar a cometer o crime de desobediência previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 244.º do Código Penal.

Em situações em que surjam dúvidas quanto ao alcance das medidas adotadas pelo Governo, por uma questão de segurança e certeza jurídica, e não podemos esquecer que o Estado é, e deve ser sempre, uma pessoa de boa-fé, impõe-se, por parte das forças de segurança, que têm um papel essencial ao nível da prevenção, pedagogia e repressão, um dever

acrescido de clarificação e reforço da norma ao cidadão, reforçando o incumprimento dos deveres impostos no estado de emergência, com a cominação do crime de desobediência, momento a partir do qual o cidadão, efetivamente esclarecido sobre as consequências da sua conduta, se coloca no âmbito subjetivo da norma incriminatória, o que também será relevante para determinar se estão ou não reunidas as condições para a detenção em flagrante delito (MAGALHÃES, 2020: 19).

Esta última tese parece ser a seguida pelo Governo quando, por exemplo, no Decreto do Governo n.º 21/2020, de 30 de dezembro<sup>14</sup>, estabelece que os agentes das forças de segurança ordenam a dispersão das aglomerações de pessoas que não respeitem as regras de distanciamento social nas vias públicas, devem informar que a falta de obediência à ordem comunicada pode fazer incorrer os seus infratores em responsabilidade criminal. Note-se que o que o decreto governamental faz é uma mera referência a este crime a fim de alertar os cidadãos para as consequências do incumprimento das medidas decretadas pelo Governo. Não qualifica tal comportamento como integrando o crime de desobediência.

Igual entendimento parece também resultar do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro quando estabelece que o emprego da força é sempre precedido de intimação à obediência realizada de forma perceptível e sempre dentro do estritamente necessário e na medida do exigido para o

---

<sup>14</sup> Medidas de execução da declaração de renovação do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 73/2020, de 30 de dezembro. Inicialmente o Governo nos seus Decretos de execução da declaração da renovação tinha optado por esta formulação, que veio mais tarde a deixar cair, tendo optado por introduzir um artigo específico sobre “Responsabilidade criminal”.

cumprimento do dever legal, bem como da alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º do mesmo Decreto do Governo, ao determinar que a fiscalização do cumprimento das disposições do próprio Decreto compete às forças e serviços de segurança e às equipas de vigilância epidemiológica e sanitária, incumbindo-lhes designadamente, a emanação das ordens legítimas, a cominação e a participação pela eventual prática de crimes<sup>15</sup>.

Mesmo quando o Governo nos seus vários decretos de execução expressamente afirma que *“O desrespeito pelas ordens e instruções emanadas pelas autoridades competentes para a aplicação das normas constantes do presente decreto do Governo pode fazer incorrer os eventuais infratores em responsabilidade criminal, nos termos do Código Penal”*, mais não é do que alertar os cidadãos para as consequências do incumprimento, não estando a criar nenhum novo tipo de crime. Termos de ter presente que a criação de tipos de ilícitos criminais é, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 96.º da CRDTL, matéria da reserva relativa do Parlamento Nacional, podendo competir também ao Governo, mas apenas com autorização do Parlamento Nacional, mediante prévia lei de autorização legislativa.

É certo que no n.º 6 do artigo 25.º da Constituição afirma que *“As autoridades estão obrigadas a restabelecer a normalidade constitucional no mais curto espaço de tempo”*, mas tal não colide com a exigência de cada órgão de soberania

---

<sup>15</sup> O Decreto do Governo n.º 24/2021, de 28 de outubro também contém disposições contraordenacionais ao determinar que os indivíduos que entrem em território nacional desrespeitando as normas de controlo sanitário nele previstas serão punidos com coima de 30 a 250 dólares americanos, suportando, ainda, as despesas que resultem do respetivo isolamento profilático.

manter a sua competência própria intangível, mesmo em estado de emergência. Ora, também em estado de emergência a qualificação de um determinado comportamento como crime continua a ser da competência do Parlamento Nacional, salvo autorização ao governo.

Não parece ser este o recente entendimento do Tribunal Constitucional português. No seu acórdão de 27 de maio de 201 (acórdão n.º 352/2021, P. n.º 397/2020) o Tribunal Constitucional considerou que, uma vez declarado o estado de emergência, o Governo tem competências para legislar sobre matéria de crimes e penas no âmbito dessa situação excecional, neste caso devido à pandemia. A questão fundamental do recurso apresentado pelo Ministério Público era a de saber se o Governo teria competência própria, no quadro da execução da declaração presidencial do estado de emergência, para decretar normas em matéria de crimes e penas (que tal como em Timor-Leste, integra a reserva de competência legislativa parlamentar), designadamente agravando os limites mínimo e máximo da moldura penal do crime de desobediência. Segundo o seu acórdão, uma vez declarado um estado de emergência ou um estado de sítio, o executivo passa a atuar no quadro de uma organização excecional do poder público. Assim, para os juízes conselheiros do Tribunal Constitucional português (com dois votos de vencido), o executivo pode não só estabelecer normas de conduta incompatíveis com exercício regular das liberdades fundamentais abrangidas pelo decreto presidencial, como tomar providências em matéria de crimes e penas estreitamente relacionadas com a sua função de defesa da ordem constitucional. Para o Tribunal Constitucional português este

poder normativo é absolutamente excepcional, estando o seu exercício baseado “num título extraordinário”, que é a declaração do estado de emergência, e tem “carácter temporário”, ou seja, a vigência do decreto presidencial, estando ainda orientado para “uma finalidade específica”, neste caso a restauração da normalidade constitucional. Segundo os juízes conselheiros do Tribunal Constitucional português, o Governo *“pode decretar normas no âmbito específico da execução do decreto presidencial que declara o estado de emergência, estritamente pelo prazo de vigência daquele e com vista a garantir o cumprimento da legalidade excepcional (...) Trata-se, em suma, de uma competência normativa alargada, cujo âmbito material é definido em função do necessário e adequado ao “pronto restabelecimento da normalidade constitucional”.*

Para o Tribunal Constitucional português *“No direito constitucional português, a execução da declaração do estado de emergência, compreendendo todas as «providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional», é uma competência diretamente fundada no n.º 8 do artigo 19.º da Constituição. O Governo não carece de autorização da Assembleia da República ou do Presidente da República para decretar as normas que entender necessárias em matérias que integram a reserva de lei parlamentar: uma vez declarado um estado de emergência ou um estado de sítio, o executivo passa a atuar no quadro de uma organização excepcional do poder público, podendo não só estabelecer normas de conduta incompatíveis com exercício regular das liberdades fundamentais abrangidas pelo decreto presidencial – como ocorre com a imposição de um dever geral de recolhimento domiciliário*

–, como tomar providências em matéria de crimes e penas estreitamente relacionadas com a sua função de defesa da ordem constitucional. Com efeito, verifica-se uma simbiose funcional entre a competência para decretar normas primárias de conduta e normas secundárias que sancionam, se necessário sob a forma penal, a violação daquelas; trata-se de duas faces da mesma moeda, o exercício de um poder de emergência constitucional. Por outras palavras, as razões que justificam a autorização extraordinária para invadir a reserva parlamentar em matéria de direitos, liberdades e garantias – inerente ao poder de executar uma declaração que suspende parcialmente o exercício destes – estendem-se necessariamente ao domínio da definição dos crimes e das penas que participe da mesma finalidade e nela encontra justificação material suficiente. (...) O Governo não tem manifestamente competência, no uso do seu poder de emergência, para agravar a moldura penal do crime de desobediência em geral, ou seja, em todo o âmbito coberto pelo tipo de crime previsto no Código Penal, nem pode revogar ou alterar quaisquer disposições da lei penal, valendo-se do princípio de que *lex posterior derogat priori*; em suma, não pode aprovar quaisquer leyes, no sentido estrito do termo, em matéria reservada. Mas pode decretar normas no âmbito específico da execução do decreto presidencial que declara o estado de emergência, estritamente pelo prazo de vigência daquele e com vista a garantir o cumprimento da legalidade excepcional. Trata-se, em suma, de uma competência normativa alargada, cujo âmbito material é definido em função do necessário e adequado ao «pronto restabelecimento da normalidade constitucional».

Atento o seu carácter inovador, certamente que nos próximos meses a doutrina portuguesa se irá debruçar e pronunciar sobre este acórdão.

## **5. A aplicação no tempo da incriminação jurídico-penal do crime de desobediência durante o estado de emergência**

As Leis de Autorização para a Declarações de Estado de Emergência e respetivos Decretos Presidenciais a declará-lo são normas temporárias. Muito sucintamente, as leis temporárias são aquelas que têm uma vigência limitada durante determinado período de tempo, com fixação do seu início e termo, ou enquanto se mantiver um determinado estado de coisas.

O n.º 1 do artigo 3.º do Código Penal timorense estabelece que ninguém pode ser punido por facto definido como crime no momento da sua prática se lei posterior deixar de o considerar como crime. Neste caso, diz o n.º 2 do mesmo artigo do Código Penal, se já tiver havido decisão de condenação, mesmo que transitada em julgado, cessam a execução e os seus efeitos penais.

Por sua vez, o n.º 3 do artigo 3.º do mesmo Código determina que a lei posterior à prática do crime aplica-se às condutas anteriores sempre que se mostre concretamente mais favorável ao agente e, nos casos de decisão transitada em julgado, se ainda puder aproveitar qualquer vantagem.

Contudo, o artigo 4.º do Código Penal estabelece que, se a lei valer para um determinado período de tempo, continua a ser punível o facto praticado durante esse período.

Como se disse, as Leis de Autorização para a Declaração de Estado de Emergência consubstanciam leis temporárias na exceção do artigo 4.º do Código Penal, na medida em que só vigoram enquanto perdurar o fundamento que presidiu à sua emissão, como decorre do artigo 6.º do Regime do Estado de Sítio e de Emergência, ou seja, enquanto as medidas se mantiverem necessárias para a prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença Covid-19, até que a normalidade seja retomada.

Isto implica que, de acordo com o artigo 4.º do Código Penal, todos os atos praticados durante a vigência do estado de emergência, que sejam subsumíveis ao crime de desobediência por violação das normas em vigor durante o estado de exceção constitucional, continuarão a ser punidos e julgados, mesmo após a cessação do estado de emergência, na medida em que foram praticados durante a vigência de uma lei temporária.

## **6. Propagação de doença contagiosa**

A par do crime de desobediência assume igual relevância o crime de propagação de doença, mas ao contrário do que acontece, por exemplo, na República Portuguesa, em Timor-Leste não se encontra tipificado o crime de propagação de doença contagiosa. Todavia, entendemos que, atenta a atual situação pandémica, deve ser feita uma breve referência ao mesmo.

Em Portugal tal situação encontra-se prevista no artigo 283.º do Código Penal, nos seguintes termos:

*“Artigo 283.º*

*Propagação de doença, alteração de análise ou de receituário*

1. Quem:

a) *Propagar doença contagiosa;*

b) *Como médico ou seu empregado, enfermeiro ou empregado de laboratório, ou pessoa legalmente autorizada a elaborar exame ou registo auxiliar de diagnóstico ou tratamento médico ou cirúrgico, fornecer dados ou resultados inexactos; ou*

c) *Como farmacêutico ou empregado de farmácia fornecer substâncias medicinais em desacordo com o prescrito em receita médica;*

*e criar deste modo perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem é punido com pena de prisão de um a oito anos.*

2. *Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos.*

3. *Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.”*

Neste artigo tutela-se a vida e a integridade física de outrem. Os elementos do tipo objetivo deste crime são:

a) *A propagação de doença contagiosa;*

b) *A comunicação de dados ou de resultados que não correspondam à realidade dos exames efetuados ao paciente;*

c) O fornecimento de medicamentos em desacordo com o prescrito em receita médica.

Este artigo do Código Penal português visa reger (no sentido de evitar) a propagação de doenças contagiosas, mesmo quando tal propagação seja devida a negligência.

Note-se que nem todas as doenças são doenças graves. Terá de existir uma relação de causalidade entre uma doença e o perigo de contágio pela mesma gerado, que não raro apenas casuisticamente se apura, em perspetiva de adequação (PEREIRA e LAFAYETTE, 2014: 794). *“Ao referir-se a doença contagiosa, o artigo abrange todo o tipo de doenças (independentemente de ser necessária a sua declaração obrigatória, de serem de origem conhecida ou desconhecida) que possam ser consideradas de contágio. Assim, a difusão de vírus ou germes patogénicos desconhecidos, ou recentes, com efeitos de contágio será abrangida por este tipo de crime.”* (CUNHA, 199: 1008). É preciso que haja um contágio numa pessoa e que daí possa alastrar à comunidade. Sem esta possibilidade poderia haver a criação de perigo concreto, mas não haveria perigo comum.

Assim sendo, em Portugal, a título exemplificativo, durante alguns dos períodos de estado de emergência vividos naquele país, poderiam ser punidas com pena de prisão até 8 anos não apenas pessoas contaminadas com o vírus Covid-19, que disso *“(...) estejam conscientes e ainda assim adotem comportamentos suscetíveis de colocar em risco a saúde dos que os rodeiam ao violarem a obrigação de confinamento - caso em que a punição pode ocorrer a título de dolo direto -, mas também aquelas que tenham fundadas suspeitas de poderem estar contaminadas (em*

*virtude, por exemplo, de terem estado em contacto direto com pessoas contaminadas ainda que não lhes tenha sido imposta a obrigação de confinamento no domicílio determinada por autoridade ou profissional de saúde) e ainda assim adotem comportamentos suscetíveis de colocar em risco a saúde dos que as rodeiam, nomeadamente não acatando as restrições decretadas - caso em que a punição pode ocorrer a título de dolo eventual.” (GOMES e SANCHEZ, 2020: 5)<sup>16</sup>.*

Na conduta negligente cabem os casos em que o risco é gerado pelas pessoas que não procedam com o cuidado que as circunstâncias em determinado momento impõem. *“Ou seja, apesar de não terem consciência de estarem contaminadas (porque desconhecem ter estado em contacto direto com alguém contaminado), sabem que frequentaram um local público, onde podem ter estado pessoas contaminadas e, ainda assim, não acatam as medidas propostas pela autoridade de saúde. Ou ainda as pessoas que, sem consciência de estarem contaminadas não se informaram sobre as cautelas a adotar e efetivamente propaguem a doença ou ainda as pessoas que embora não sabendo da sua contaminação, não se informaram sobre a perigosidade da doença e não cumpram as cautelas básicas, criando desse modo um perigo grave para a vida de outrem.”* (GOMES e SANCHEZ, 2020: 5).

Uma vez que em Timor-Leste tais atuações não se encontram tipificadas como crime, não pode o seu agente, atento o n.º 2 do artigo 31.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 1.º do

---

<sup>16</sup> Entendemos que assume especial gravidade o crime de propagação de doença praticado por pessoas que sabendo que se encontram contaminadas ou que tenham fundados suspeitas de poderem estar contaminadas, ainda assim, adotam comportamentos suscetíveis de colocar em risco a saúde dos que as rodeiam.

Código Penal, ser punido criminalmente, face ao princípio da tipicidade ou da legalidade em direito penal.

## 7. Conclusões

A declaração de um estado de exceção constitucional (estado de sítio ou estado de emergência) só pode ser efetuada nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave perturbação ou ameaça de perturbação séria da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública. Contudo, a suspensão dos direitos, liberdades e garantias fundamentais só pode ter lugar declarado o estado de sítio ou o estado de emergência nos termos da Constituição, em particular o seu artigo 25.º e pelo disposto na Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro.

Os dois estados são *formais*, na medida em que resultam de uma declaração solene emitida de acordo com determinadas regras, e *causais*, porquanto se fundam na verificação de determinados pressupostos. A opção entre estes estados é regulada por um critério de proporcionalidade, no sentido de que a gravidade da causa deve justificar a necessidade da forma mais severa.

Atenta a sua situação de anormalidade constitucional, o estado de emergência tem duração limitada necessária à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade, não podendo prolongar-se por mais de trinta dias, sem prejuízo de eventual renovação por um ou mais períodos, com igual limite, no caso de subsistência das suas causas determinantes e quando absolutamente necessário.

Ao passo que as restrições de direitos, liberdades e garantias são matéria de reserva de lei parlamentar, é ao executivo que cabe adotar as medidas de emergência que as circunstâncias que levaram a declara o estado de exceção constitucional venham a exigir, designadamente as que restringirem as liberdades fundamentais cujo exercício tenha sido declarado parcialmente suspenso.

A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores no crime de desobediência previsto no artigo 244.º do Código Penal. Não cumprindo o cidadão com alguma das medidas decretadas pelo Governo, deverá a entidade legalmente competente informá-lo de que a falta de obediência à ordem comunicada que o incita a cumprir o poderá fazer incorrer em responsabilidade criminal, designadamente no crime de desobediência previsto na alínea b), do n.º 1, do artigo 244.º do Código Penal.

### **Bibliografia**

AAVV (2011). *Constituição Anotada de Timor-Leste*. Braga: DH-CII – Universidade do Minho.

BANDEIRA, Gonçalo S. de Melo (2020). Propagação de doença, alteração de análise ou de receituário no código penal português e a pandemia do coronavírus 2019. *Revista de Direito Brasileira*, v. 25, n. 10 Jan./Abr. 2020, [Em linha] [Consult. em 28.10.2021]. Disponível em <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/6189>

BRITO, Miguel Nogueira de (2020). Modelos de Emergência no Direito Constitucional. [Em linha] revista e-Pública Vol. 7 n. 1, abril 2020 [Consult. em 28.10.2021]. Disponível em <https://www.e-publica.pt/volumes/v7n1a02.html>

CORREIA, Eduardo (2008). *Direito Criminal*, Volume I, reimpressão. Coimbra: Almedina.

CUNHA, J. M. Damião da (1999). Anotação aos artigos 283º do C.P., «Comentário Conimbricense do Código Penal», «Parte Especial § Tomo II § Artigos 202º A 307º», Dirigido por Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 1006 e ss.

GARCIA, M. MIGUEZ/RIO, J. M. Castela Rio (2018). *Código Penal. Parte geral e especial*. Coimbra: Almedina.

GOMES, Alexandra Mota/SANCHEZ, José Maria Formosinho (2020). *Coronavírus: Desobediência e propagação de doença*. [Em linha] [Consult. em 28.10.2021]. Disponível em [https://www.plmj.com/xms/files/03\\_Novidades\\_legislativas/2020/04\\_abril/Coronavirus/PT/Coronavirus\\_-\\_Desobediencia\\_e\\_propagacao\\_de\\_doenca.pdf](https://www.plmj.com/xms/files/03_Novidades_legislativas/2020/04_abril/Coronavirus/PT/Coronavirus_-_Desobediencia_e_propagacao_de_doenca.pdf)

GOMES, Carla Amado (2020) “Legalidade em tempos atípicos: notas sobre as medidas de polícia sanitária no âmbito da pandemia” in Revista do Ministério Público Número Especial COVID-19 : 2020. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa.

GOUVEIA, Jorge Bacelar (2020). “O Estado de Exceção Constitucional em Portugal” in Estado de Emergência - COVID-19 Implicações na Justiça. [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2020. [Consult. 26 outubro de 2021]. Disponível em [http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Covid19.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Covid19.pdf)

GOUVEIA, Jorge Bacelar (2020). "Portugal e a COVID-19: balanço e perspectivas de uma Ordem Jurídica de Crise", in Revista do Ministério Público Número Especial COVID-19 : 2020. Sindicato dos Magistrados do Ministério Público. Lisboa.

JERÓNIMO, Patrícia (2012). "Os direitos fundamentais na Constituição da República Democrática de Timor-Leste e na jurisprudência do Tribunal de Recurso", in *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Jorge Miranda*, Marcelo Rebelo de Sousa et al. (coords.), vol. III, Coimbra, Coimbra Editora.

MAGALHÃES, Vânia Filipe (2020). *Reflexões sobre o crime de desobediência em Estado de Emergência*. [Em linha] revista Julgar Online, março de 2020 [Consult. em 28.10.2021]. Disponível em <http://julgar.pt/reflexoes-sobre-o-crime-de-desobediencia-em-estado-de-emergencia/>

MIRANDA, Jorge/Medeiros, Rui (2010). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, 2.ª edição, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora.

OLIVEIRA, Bárbara Nazareth/Gomes, Carla de Marcelino/Santos, Rita Páscoa (2015). *Os direitos fundamentais em Timor-Leste : teoria e prática*. Ius Gentium Conimbrigae - Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça de Timor-Leste, Díli.

PEREIRA, Victor de Sá/Lafayette, Alexandre (2014). *Código Penal Anotado e Comentado*. Lisboa: Quid Juris.

PINTO, Jorge Varão (2020). *Do crime de desobediência por violação da obrigação de confinamento estabelecida pelo estado de emergência*. [Em linha] revista Julgar Online, julho de 2020

[Consult. em 28.10.2021]. Disponível em <http://julgar.pt/do-crime-de-desobediencia-por-violacao-da-obrigacao-de-confinamento-estabelecida-pelo-estado-de-emergencia/>

PROVEDOR DE JUSTIÇA (2021). *Estado de direito*. [Em linha]. Lisboa: Provedor de Justiça [Consult. 26.10.2021]. Disponível em <https://www.provedor-jus.pt/documentos/cadernos-da-pandemia-estado-de-direito/>

RAMIÃO, Rúbem (2020). *Lendo a Constituição em Estado de Emergência (3ª Resposta a Jorge Reis Novais)*. [Em linha] Instituto de Ciências Político-Jurídicas/Centro de Investigação de Direito Público. [Consult. em 28.10.2021]. Disponível em [https://www.icj.p.pt/sites/default/files/papers/lendo\\_a\\_constituicao\\_em\\_estado\\_de\\_emergencia\\_3a\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais.pdf](https://www.icj.p.pt/sites/default/files/papers/lendo_a_constituicao_em_estado_de_emergencia_3a_resposta_a_jorge_reis_novais.pdf)

## **Legislação**

Código Penal (português), aprovado Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, Diário da República n.º 63 – Série I-A, Portugal.

Código Penal (timorense), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 19/2009, de 8 de abril, Jornal da República n.º 14 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

Lei n.º 3/2008, de 22 de fevereiro, Jornal da República n.º 8 – I Série, Timor-Leste. Disponível em <http://www.mj.gov.tl/jornal/>

Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Portugal), alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio. Disponível em <https://dre.pt/>

### **Jurisprudência**

Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), n.º 352/2021, de 27 de maio de 2021, P. n.º 397/2020, disponível para consulta no *site* <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal Constitucional (Portugal), n.º 424/2020, de 31 de julho de 2020, P. n.º 403/2020, disponível para consulta no *site* <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/>

Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães (Portugal), acórdão de 9 de novembro de 2020, P. 119/20.1PBCHV.G1, disponível para consulta no *site* <http://www.dgsi.pt/>