

ESTABELECIMENTO E APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA JURÍDICO DE PREVENÇÃO E CONTROLO DE EPIDEMIAS EM MACAU

Establishment and Improvement of the Legal System for Epidemic Prevention and Control in Macao

Wang Yu

Professor, Faculdade de Direito, Universidade de Macau

Resumo: A COVID-19 é a epidemia global mais disseminada no último século. A Região Administrativa Especial de Macau, com o apoio das Autoridades Centrais e sob a liderança unificada e a coordenação abrangente do Chefe do Executivo, maximizou a prevenção e o controlo da propagação da epidemia e alcançou esta vitória. Em Macau, existem dois diplomas principais para lidar com a pandemia, nomeadamente a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis e o Regime Jurídico de Protecção Civil. Num surto de doença infecciosa em grande escala, ninguém está numa ilha isolada. O governo tem a responsabilidade de prestar serviços de saúde pública. Os indivíduos não devem tratar a saúde apenas como um assunto privado e são obrigados a trabalhar em estreita colaboração com o governo e a sociedade para combater a epidemia. No processo de optimização do sistema jurídico de prevenção e controlo de epidemias em Macau, é necessário clarificar melhor os conceitos e princípios básicos, tais como a supremacia da vida, a saúde da comunidade e a administração de emergências.

Palavras-chave: Epidemia global; prevenção; controlo da propagação; prevenção e controlo; supremacia da vida; saúde da comunidade; administração de emergências.

Abstract: COVID-19 is the most widespread global epidemic in the past century. The Macao Special Administrative Region, with the support of the Central Authorities and under the unified leadership and comprehensive coordination of the Chief Executive, has maximized the prevention and control of the spread of the epidemic and achieved this victory. In Macao, there are two main laws to deal with the pandemic, namely the Law on the Prevention, Control and Treatment of Communicable Diseases and the Civil Protection Law. In the event of a large-scale infectious disease outbreak, no one is on an isolated island. The government has the responsibility to provide public health services. Individuals should not treat health as a private matter and are obliged to work closely with the government and society to combat the epidemic. In the process of optimizing the legal system for epidemic prevention and control in Macao, it is necessary to further clarify the basic concepts and principles such as the supremacy of life, community health and emergency management.

Keywords: Global epidemic, prevention, control of spread, prevention and control, supremacy of life, community health, emergency management.

1. Situação de base e principais medidas adoptadas em Macau em resposta à epidemia

A nova pneumonia coronavírus (COVID-19) é a pandemia global mais generalizada dos últimos 100 anos, representando uma grande ameaça para a vida e a saúde humanas. Em 30 de Janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus constituía uma emergência de saúde pública de âmbito internacional, e só em 5 de maio de 2023 é que a OMS declarou que o surto do novo coronavírus já não constituía uma emergência de saúde pública de âmbito internacional. O Director-Geral da OMS, Tadesse, referiu que o número total de mortes comunicadas à OMS devido ao novo coronavírus era cerca de 7 milhões, “mas sabemos que o número real de mortes é muito superior, pelo menos 20 milhões”¹.

O súbito surto da epidemia do novo coronavírus colocou enormes desafios à situação socioeconómica de Macau. Macau é uma cidade pequena e densamente povoada, com uma estrutura económica dominada pela indústria do jogo, que é altamente dependente do ambiente económico externo. A epidemia revelou a vulnerabilidade da estrutura mono-sectorial de Macau, com “o PIB de Macau

1 OMS: O surto do novo coronavírus já não constitui uma “emergência sanitária mundial”, mas o vírus continua a matar e a sofrer mutações, ver notícias no sítio Web da ONU: <https://news.un.org/zh/story/2023/05/1117647>.

a cair a pique, as receitas brutas dos jogos de fortuna ou azar a diminuir significativamente, a taxa de desemprego a aumentar acentuadamente e as chegadas de visitantes a diminuir fortemente”². O declínio drástico dos dados económicos veio aumentar a complexidade e a dificuldade de gerir o surto pandémico.

As principais medidas adoptadas pelo Governo de Macau em resposta ao surto foram, em sùmula, as seguintes³:

1. Criação do Centro de Coordenação de Contingência do Novo Tipo de Coronavírus pelo Despacho do Chefe do Executivo, instituição que foi responsável pela planificação global, orientação e coordenação das acções das entidades públicas e privadas, no âmbito da prevenção, controlo e tratamento das infecções por novo tipo de coronavírus, bem como para actualizar regularmente o público sobre a situação mais recente da epidemia, incluindo os casos confirmados e suspeitos, o acompanhamento dos casos, a situação da imigração e as medidas recentes tomadas para combater a epidemia, etc.⁴;
2. Uso obrigatório de máscaras: as pessoas tinham de usar máscara quando saía, os trabalhadores e os visitantes dos casinos, bem como os passageiros dos transportes públicos e os participantes das actividades sociais tinham igualmente de usar máscara⁵. O Governo lançou o programa de fornecimento de máscaras aos residentes de Macau⁶;
3. Suspensão de todos os serviços de transferência do Aeroporto Internacional de Macau⁷;

2 YIN YIFAN (鄞益奮), in “A política de emprego de Macau sob a pandemia do novo coronavírus” (新冠疫情下的澳門就業政策), em Estudos de Macau (澳門研究), n.º 3, 2021.

3 Consulte também WONG NGAN HONG (黃雁鴻), in “Progresso e Desenvolvimento da Saúde Pública em Macau: da Peste Bubónica à SRAS e à COVID-19” (澳門公共衛生的發展與進步：從鼠疫、SARS到新冠肺炎), em “Administração”, Tomo 34, vol. 131, 1.º volume do ano de 2021. Consulte também LILUE (李略), in “Análise dos destaques das medidas anti-epidémicas do Governo da RAEM” (澳門特區政府抗疫措施亮點分析), publicado na “Revista de Estudos de Um País Dois Sistemas” (“一國兩制”研究), Vol. 46, N.º 4, Outubro de 2020.

4 Cf. o Despacho do Chefe do Executivo n.º 23/2020.

5 Cf. o Aviso dos Serviços de Saúde de 22 de Janeiro de 2020, o Aviso dos Serviços de Saúde de 30 de Maio de 2022, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 115/2022, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 119/2022, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 123/2022 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 137/2022, etc..

6 Os residentes de Macau e os trabalhadores não residentes podiam adquirir 10 máscaras por pessoa, por cada programa, nas 56 farmácias convencionadas em Macau, podendo repetir a compra após 10 dias. Até Setembro de 2020, o programa de fornecimento de máscaras foi alterado para a compra mensal de 30 máscaras de cada vez.

7 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 80/2020.

4. Maximização de *lockdown*: salvo motivos de interesse público, nomeadamente a prevenção, controlo e tratamento de doenças, socorro e emergência, bem como casos excepcionais, como a manutenção do funcionamento normal de Macau ou das necessidades básicas de vida dos residentes, era proibida a entrada na Região Administrativa Especial de Macau de todos os não residentes ou de todos os não residentes que tivessem viajado para um país ou região que não a China num determinado período de tempo antes da sua entrada na Região⁸;
5. Implementação do plano de realização dos testes de ácido nucleico e a activação do “Código de Saúde Individual”⁹;
6. Imposição de exame de saúde e observação médica às pessoas que entravam em Macau e dispensa da observação médica das pessoas que tinham resultado negativo válido de teste de ácido nucleico¹⁰;
7. Adiamento do início do ano lectivo, anúncio da suspensão das aulas do ensino superior e não superior ou da passagem ao ensino em linha *online*¹¹;
8. Encerramento dos casinos¹²;
9. Encerramento dos os cinemas, teatros, parques de diversão em recintos fechados, salas de máquinas de diversão e jogos em vídeo, cibercafés, salas de jogos de bilhar e de bowling, estabelecimentos de saunas e de massagens, salões de beleza, ginásios de musculação, estabelecimentos de health club e karaoke, bares, night-clubs, discotecas, salas de dança e cabaret¹³;
10. Suspensão das operações de todas as sociedades, entidades e estabelecimentos que exercem actividades industrial e comercial,

8 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 72/2020, Despacho do Chefe do Executivo n.º 73/2020, Despacho do Chefe do Executivo n.º 241/2020, Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2021, Despacho do Chefe do Executivo n.º 99/2021, Despacho do Chefe do Executivo n.º 131/2021, Despacho do Chefe do Executivo n.º 64/2022.

9 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 120/2020, Despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2020 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 82/2021.

10 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 40/2020, Despacho do Chefe do Executivo n.º 120/2020, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 135/2020 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 131/2021.

11 A DESEJ solicitou às instituições de ensino superior de todos os níveis de ensino que suspendessem todas as actividades de ensino com efeito imediato, consulte <https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N21IYOX3Ey>.

12 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 27/2020.

13 Cf. Despacho do Chefe do Executivo n.º 27/2020 e Despacho do Chefe do Executivo n.º 102/2022.

com excepção dos estabelecimentos necessários para manter a vida quotidiana dos cidadãos¹⁴;

11. Suspensão de todos os serviços públicos não urgentes dos Departamentos do Governo, com todos os agentes da Administração Pública, excepto o pessoal da linha da frente, a trabalhar a partir de casa¹⁵;
12. Cancelamento ou redução de grandes celebrações e grandes concentrações, encerramento de piscinas públicas, encerramento parcial de locais públicos como parques e montanhas¹⁶. Apelo à redução de reunião de pessoas, como refeições e convívios.
13. Promoção vigorosa da assistência económica e criação do fundo específico de apoio ao combate da epidemia pelo Governo. Redução dos impostos e das taxas a favor das pequenas e médias empresas e lançamento do plano de bonificação de juros de créditos bancários para as pequenas e médias empresas. Subvenção do pagamento das tarifas de água e de energia eléctrica aos residentes de Macau, atribuição de cartão de consumo electrónico e dos subsídios de consumo¹⁷.

Apesar de a economia de Macau ter sido duramente atingida pela epidemia, com o apoio das Autoridades Centrais, o Governo da RAEM, sob a liderança unificada e a coordenação abrangente do Chefe do Executivo, tomou medidas decisivas e apoiou-se estreitamente nos residentes de Macau, com a participação de diferentes departamentos governamentais e a colaboração de diferentes sectores da comunidade na luta contra a pandemia, para prevenir e controlar a propagação da epidemia tanto quanto possível, e o trabalho e a vida da maioria dos residentes permaneceram estáveis. O desempenho do Governo da RAEM no combate à epidemia foi “elogiado não só pelos meios de comunicação social internacionais, mas também pela maioria dos residentes”¹⁸.

14 Cf. o Despacho do Chefe do Executivo n.º 115/2022, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 119/2022, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 123/2022 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 137/2022.

15 Cf. o Despacho do Chefe do Executivo n.º 115/2022.

16 Cf. o Despacho do Chefe do Executivo n.º 104/2022.

17 Cf. a Lei n.º 6/2020, Alteração à Lei do Orçamento de 2020, bem como o Regulamento Administrativo n.º 19/2022, etc..

18 Consulte também LI LUE (李略), in “Análise dos destaques das medidas anti-epidémicas do Governo da RAEM” (澳門特區政府抗疫措施亮點分析), publicado na “Revista de Estudos de Um País Dois Sistemas” (“一國兩制”研究), Vol. 46, N.º 4, Outubro de 2020.

II. Dois principais diplomas em Macau que deram resposta à pandemia

Existem dois diplomas legais principais em Macau para lidar com a epidemia: a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, e a Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil.

A Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis foi promulgada após o surto da Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRA), ou SARS, em 2003. Em resposta à SRA, o Governo de Macau criou a Equipa Interdepartamental de Resposta à SRA. Em Maio desse ano, houve um caso confirmado de SRA em Macau, que foi importado de Zhuhai, mas que não infectou ninguém¹⁹. O doente confirmado teve alta hospitalar em meados de Junho e a epidemia foi praticamente eliminada no final de Junho. No ordenamento jurídico de Macau existiam, na altura, alguns diplomas legais sobre a prevenção e o controlo das doenças infecciosas, como o Decreto-Lei n.º 81/99/M, sobre o “Estatuto dos Serviços de Saúde”, e o Decreto-Lei n.º 1/97/M, sobre a suspensão das aulas nos estabelecimentos de ensino em caso de doença infecciosa, etc.. No entanto, não existia legislação própria sobre a adopção de medidas especiais de prevenção e controlo das doenças infecciosas, pelo que era necessário formular um diploma específico relativamente sistemático e abrangente sobre a prevenção, o controlo e o tratamento das doenças infecciosas²⁰.

A Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis estabelece os princípios da prevenção prioritária e do tratamento adequado e determina que compete ao Governo definir as políticas e normas de prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis, podendo o mesmo solicitar a colaboração necessária de entidades públicas ou privadas, termos em que as pessoas e as entidades públicas ou privadas têm o dever de, nos termos legais, colaborar com as entidades competentes bem como cumprir as ordens e orientações por elas emitidas²¹. A mesma Lei mais determina que cabe aos Serviços de Saúde assegurar a vigilância permanente sobre doenças transmissíveis e avaliar a possibilidade da ocorrência da pandemia, contendo disposições claras sobre os sistemas de vacinação, comunicação de situação epidémica, declaração sobre o

19 Cf. TONG KAYIU (湯家耀), “A Construção do Sistema de Saúde Pública de Macau na Década após a Transferência da Administração” (回歸十年以來澳門公共衛生體系建設), Revista de Administração Pública de Macau (澳門公共行政雜誌), n.º 2, 2009.

20 Consulta a Nota Justificativa da proposta de lei, disponível no sítio Web da Assembleia Legislativa, in <https://www.al.gov.mo/zh/law/2004/96>.

21 Cf. a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, os artigos 1.º, 2.º e 3.º.

estado de saúde e isolamento obrigatório²². Em caso de necessidade, o Chefe do Executivo pode autorizar a criação de um Centro Coordenador, para planificar globalmente e orientar os trabalhos das entidades públicas e privadas, no âmbito da prevenção, controlo e tratamento de doenças transmissíveis²³. O Chefe do Executivo tem poderes para impor restrições à realização de reuniões e actividades públicas em grande escala, impor isolamento obrigatório, impor restrições à entrada e saída na Região, impor restrições ou proibição do acesso ou saída de determinadas áreas ou estabelecimentos e de trânsito em áreas específicas, restrições ou proibição do exercício de determinado tipo de actividades ou do funcionamento de determinado tipo de estabelecimentos, abate de espécies de animais e tratamento adequado das suas carcaças, requisição de bens ou serviços, suspensão total ou parcial do funcionamento de serviços públicos²⁴. A Lei contém igualmente um capítulo especial sobre “direitos e garantias”, determinando que “nenhuma pessoa pode ser discriminada na sua escolaridade, emprego, escolha de domicílio, aquisição de serviços, entre outros, em razão de ter sido infectada, suspeita de ter contraído ou em risco de contrair doença transmissível”²⁵.

No que concerne à Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil, a proposta de lei foi apresentada pelo Governo da RAEM à Assembleia Legislativa em Maio de 2019 e a proposta tinha a designação da “Lei de Bases de Protecção Civil”. Nessa altura, ainda não ocorreu a pandemia de novo coronavírus, a proposta de lei foi apresnetada com o objectivo principal para lidar com as crises do tipo daquelas que foram originadas pelo tufão “Hato”, que danificou gravemente a RAEM. Em Julho de 2020, a proposta de lei passou a ter a designação do “Regime Jurídico de Protecção Civil”. O Regime Jurídico de Protecção Civil define “acontecimentos ocorridos subitamente que tenham provocado ou sejam susceptíveis de provocar vítimas humanas, prejuízos patrimoniais, deterioração do ecossistema ou danos no tecido social, capazes de comprometer a segurança pública e o meio ambiente” como “incidentes súbitos de natureza pública”, e actividade que visa responder “de forma eficaz aos incidentes súbitos de natureza pública, assegurando a direcção, comando e coordenação unificada das respectivas operações” “visando a garantia da segurança das pessoas e dos bens

22 Cf. a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, os artigos 6.º, 9.º, 10.º e 15.º etc..

23 Cf. a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, o artigo 24.º.

24 Cf. a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, o artigo 25.º.

25 Cf. a Lei n.º 2/2004, a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis, o artigo 26.º.

e a manutenção do normal funcionamento da sociedade” como “protecção civil”²⁶. Os incidentes súbitos de natureza pública podem incluir: (1) catástrofe natural, que se refere aos danos com origem na natureza, designadamente, meteorológica, climática, geofísica, hidrológica e biológica, entre outros; (2) acidente, que se refere aos impactos negativos decorrentes da operacionalidade dos sectores, designadamente, transportes e construção urbana, fornecimento de energia, serviços de telecomunicações, bem como das indústrias do meio ambiental e de natureza nuclear e bioquímica, entre outros; (3) incidente de saúde pública, que se refere às situações com origem em factores de natureza microbiológica, na poluição, substâncias tóxicas e nocivas e nos factores a eles relacionados que afectem a vida e a saúde do público; (4) incidente de segurança na sociedade, que se refere às situações que afectem a segurança pública, a economia e o funcionamento da sociedade, provenientes de factores internos ou externos à RAEM²⁷.

A pandemia do novo coronavírus constitui “incidente súbito de natureza pública” nos termos do artigo 7.º, n.º 3 do Regime Jurídico de Protecção Civil. A mesma Lei gradua os incidentes súbitos de natureza pública em cinco estados: moderado, prevenção, prevenção imediata, socorro e calamidade. Os estados de prevenção imediata, socorro e calamidade são determinados pelo despacho do Chefe do Executivo, que fixa o início ou termo dos estados²⁸. Quando a urgência da situação o determine, o Chefe do Executivo pode declarar publicamente através dos meios de comunicação social disponíveis, o início do estado, com efeitos jurídicos imediatos²⁹. Quando for declarado o estado de prevenção imediata ou superior, compete ao Chefe do Executivo tomar medidas de carácter excepcional que, sem prejuízo dos princípios da necessidade, da adequação e da proporcionalidade, contribuam para garantir a normalidade das condições de vida, das quais se enumeram as seguintes: (1) evacuação forçada de pessoas cuja vida esteja sob ameaça; (2) proibição ou limitação da permanência ou circulação de indivíduos ou meios de transporte em determinadas áreas; (3) tomada de posse administrativa e expropriação de bens imóveis; (4) requisição temporária de quaisquer bens móveis, imóveis ou serviços necessários às operações conjuntas, com excepção dos que forem destinados às necessidades quotidianas dos proprietários ou utilizadores; (5) racionalização, até à respectiva suspensão em casos extremos, da fruição de serviços públicos de transportes, comunicações, abastecimento de água e electricidade, entre outros, bem como do acesso a bens necessários à vida; (6) determinação às operadoras de telecomunicações da prioridade da divulgação e

26 Cf. a Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil, artigos 1.º e 2.º.

27 Cf. a Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil, artigo 7.º.

28 Cf. a Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil, artigos 8.º e 9.º.

29 Cf. a Lei n.º 11/2020, o Regime Jurídico de Protecção Civil, artigo 9.º.

difusão, de forma gratuita, de informações de protecção civil; (7) encerramento de organismos públicos e privados determinados; (8) encerramento dos postos fronteiriços determinados.

O Regime Jurídico de Protecção Civil aplica-se não só em caso de grandes surtos de doenças infecciosas, mas também em caso de catástrofes naturais, como os tufões. Se, de acordo com a avaliação do Centro de Coordenação de Contingência do Novo Tipo de Coronavírus, Macau estiver em risco de sofrer um surto do novo tipo de coronavírus na comunidade, o estado de prevenção imediata do estado de prevenção imediata está sujeito à declaração do Chefe do Executivo. No âmbito do combate à pandemia, declarou-se o estado de prevenção imediata em Macau a partir das 15h30 de 3 de Agosto de 2021, das 00h00 de 25 de Setembro de 2021 e da 1h00 de 19 de Junho de 2022, respetivamente³⁰.

III. Sou dono do meu corpo, conhecedor da minha saúde, bem como dono da minha vida: assim, como é que a saúde pode ser pública?

A saúde pública foi introduzida em meados do século XIX, após a conclusão da revolução industrial nos principais países ocidentais. Nessa altura, com o desenvolvimento da industrialização, formaram-se rapidamente grandes cidades e centros industriais que, devido a factores como a concentração populacional, instalações sanitárias obsoletas e uma gestão urbana ineficaz, agravaram a ocorrência e a propagação de doenças infecciosas, provocando a incapacidade e a morte de milhões de pessoas³¹. Em 1822, foi criado em França o Conselho Superior de Saúde³². Em 1848, o Reino Unido introduziu o *Public Health Act*, a primeira lei de saúde pública no sentido moderno na história da humanidade, que criou, sob a forma de legislação especializada, o *General Board of Health*. O *General Board of Health* podia criar conselhos locais de saúde, oficiosamente ou em resposta à solicitação dos habitantes locais, e os conselhos locais de saúde eram responsáveis pela supervisão sanitária local e pela gestão da saúde no que diz respeito a esgotos, ruas, casas de banho públicas, matadouros, funerárias,

30 Cf. o Despacho do Chefe do Executivo n.º 112/2021, o Despacho do Chefe do Executivo n.º 141/2021 e o Despacho do Chefe do Executivo n.º 101/2022, sendo que o Despacho do Chefe do Executivo n.º 141/2021 foi assinado pelo Chefe do Executivo Interino.

31 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in *Law Journal (法學)* Vol. 478, n.º 9, 2021.

32 Ver JIANG YONGHONG (江永紅), China's Vaccine Centennial Chronicles (Volume 1) (《中國疫苗百年紀實》(上卷)), People's Publishing House (人民出版社), 2019, pp. 21-30.

abastecimento de água, etc.³³. Em 8 de Abril de 1874, a Alemanha aprovou a Lei da Vacinação Alemã, que exigia a vacinação universal contra a varíola³⁴. No Japão, a Direcção de Saúde foi criada em 1875 para se encarregar das indústrias médica e farmacêuticas, bem como da administração da saúde pública, e as Regras Provisórias para a Prevenção da Cólera foram promulgadas em 1877³⁵.

A saúde é uma questão pessoal. Em chinês, a palavra “saúde” [“衛生” (wèishēng)] surgiu na obra «Zhuangzi Gengsangchu» («莊子-庚桑楚»). Nessa obra, está escrito que uma personagem chamada Nan Rong (南榮越) pediu conselhos a Laozi (老子), dizendo que “uma pessoa da vizinhança estiver doente, quando os vizinhos lhe perguntam sobre a sua doença, se ele é capaz de tornar clara a sua condição de saúde, assim ele não seria considerado doente grave. Já ouvi muitas verdades sobre a vida, mas elas agravam o meu estado, por isso gostava de saber qual seria a rotina de preservação da vida” [“裡人有病，裡人問之，病者能言其病，然其病病者，猶未病也。若越之聞大道，譬猶飲藥以加病也，越願聞衛生(wèishēng)之經而已矣”]. Laozi começou por fazer algumas perguntas em troca, dizendo: “caminhar sem saber para onde ir, viver sem saber o que fazer, estar em contacto com os objectos exteriores, estar em sintonia com eles, como se fosse ao sabor da corrente, escutando a natureza: eis a rotina de preservação da vida” [“行不知所之，據不知所為，與物委蛇，而同其波。是衛生(wèishēng)之經已”], mais dizendo ainda, “aquele que tem o carácter moral mais elevado procura o alimento da terra e o prazer dos céus juntamente com os homens, e não se deixa perturbar por personagens ou interesses externos, nem toma parte em assuntos estranhos, maquinadores ou mundanos. Ele parte livre e desinibido e regressa em paz e sem apego. Isto é o que se entende por rotina de preservação da vida” [夫至人者，相與交食乎地而交樂乎天，不以人物利害相撓，不相與為怪，不相與為謀，不相與為事，翛然而往，侗然而來。是謂衛生(wèishēng)之經已”]³⁶. “Perservação de vida” [“衛全其生” (wèi quán qí shēng)] e “defesa de vida e salvaguarda da saúde” [保衛生命，維護身體健康 (bǎowèi shēngmìng, wéihù shēntǐ jiànkāng)] são os significados originais de saúde no contexto tradicional chinês, que é uma coisa pessoal que mais ninguém pode fazer por si, para alcançar a paz de espírito e de corpo através do seu próprio

33 Ver WANG YU (王宇) et al, Public Health in China (中國公共衛生), Concordia Medical University Press (中國協和醫科大學出版社), 2013, pp. 38-70.

34 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in Law Journal (法學) Vol. 478, n.º 9, 2021.

35 Ver QUAN TONG (權彤) e Shi Tao (石濤), Exploration of Epidemic Disease and Control Management System in Modern Japan (近代日本的疫病與防治管理制度探析), em Historical Journal (史學集刊), n.º 4, 2020, pp. 65-78.

36 «Zhuangzi Gengsangchu - 23» (《莊子·庚桑楚第二十三》).

cultivo do corpo e da mente, e assim alcançar a longevidade. No Ocidente, a saúde, que está intimamente relacionada com a liberdade pessoal e o direito à vida, sempre foi considerada como um direito natural “inerente e evidente”³⁷. Manter um corpo saudável, cheio de energia, para que os vírus e as bactérias se afastem de nós, o que é inseparável dos nossos bons hábitos de higiene, amar o exercício. A higiene deve ser sempre expressa como um pouco de vida, como, por exemplo, manter limpo e limpar o lixo doméstico para manter o ambiente limpo, lavar as mãos, tomar banho, cortar as unhas e mudar de roupa para manter o corpo limpo, ter um certo tempo para correr, nadar ou fazer exercício todas as semanas, ou ir para a cama cedo e levantar-se cedo, ou relaxar frequentemente, para conseguir uma combinação de trabalho e descanso, etc..

Devido às concepções como “sou dono do meu corpo”, “conheço a minha saúde” e “sou dono da minha vida”, durante a epidemia do novo coronavírus, as restrições às deslocações, o uso obrigatório de máscaras e a obrigatoriedade da vacinação suscitaram grandes controvérsias. Houve ainda pessoas que se sentiram incomodadas ou desconfortáveis com medidas como os testes de ácido nucleico, a observação médica e o isolamento, e que podiam mesmo tê-las violado ou evadido, ao passo que outras podiam não compreender ou não cumprir medidas de protecção como a distância social e as máscaras, situações em que se aumentou o risco de infecção e de transmissão de infecções entre os indivíduos.

Em surtos de doenças infecciosas em grande escala, ninguém está em ilha isolada. Numa situação em que o uso de máscara nem sequer é uma defesa eficaz contra os vírus, a saúde de cada um e a saúde de todos estão desde há muito ligadas entre si para formar um “oceano de saúde”. Proteger a própria saúde não é apenas um direito, mas também uma obrigação, pois uma vez infectado com uma doença infecciosa, esta pode ser transmitida a outras pessoas, criando um fardo para a sociedade³⁸. Pela própria natureza dos direitos, nenhum direito é ilimitado. Liberdade não é o mesmo que fazer tudo o que se quer. A teoria do contrato social é uma base teórica importante para o surgimento da constituição ocidental. De acordo com a teoria do contrato social, o poder do Estado é constituído pela transferência de direitos de cada signatário para os seus próprios direitos e, por conseguinte, deve assumir um compromisso político perante os membros do

37 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in *Law Journal (法學)* Vol. 478, n.º 9, 2021.

38 Ver YANG LIXIN (楊立新) e Li Yiwen (李怡雯), “Proteção dos direitos dos cidadãos durante grandes epidemias” (重大疫情期間公民權利保障), em *People’s Prosecution (人民檢察)*, n.º 5, 2020.

Estado para os proteger³⁹. A proteção da saúde e da segurança de cada membro da comunidade tornou-se naturalmente uma condição necessária para que os membros da comunidade abdicuem dos seus direitos naturais e aceitem a vontade social⁴⁰.

A saúde pública começou com a prevenção e o tratamento de doenças infecciosas e a intervenção na higiene ambiental. Com a revolução bacteriológica e o aparecimento da imunologia, da nutrição, da medicina preventiva, da epidemiologia e de outras disciplinas afins, a conotação e a extensão da saúde pública têm vindo a expandir-se e a amadurecer gradualmente⁴¹. A saúde pública é diferente dos serviços médicos básicos, na medida em que a saúde pública é gratuita, enquanto os serviços médicos básicos são suportados pelo governo, pela sociedade e pelos indivíduos⁴². A epidemia do novo coronavírus é uma doença infecciosa em grande escala, a prevenção e a cura da doença estão muito para além das condições e da capacidade de escolha efectiva do cidadão comum, o Estado tem a responsabilidade de prestar serviços de saúde pública, socorrer e tratar os doentes e implementar cuidados médicos gratuitos e, ao mesmo tempo, deve tomar medidas enérgicas para evitar a propagação da infecção através do uso obrigatório de máscaras, da quarentena, da restrição das deslocações, da proibição de ajuntamentos, da manutenção da distância social e de outros meios. Esta limitação é uma intervenção e uma proteção para o governo e para os diferentes grupos de risco para a saúde e, em conformidade com o princípio da proporcionalidade razoável, é uma atribuição de recursos de saúde pública e uma aplicação de conceitos modernos de saúde pública.

IV. Exploração dos princípios para a maior optimização do quadro jurídico para a prevenção e o controlo de epidemias em Macau

O desenvolvimento do sistema jurídico de saúde pública em Macau teve início no final da dinastia Qing (“清”), devido à ocorrência de várias doenças infecciosas generalizadas na época, entre as quais a peste bubónica em 1895

39 (França) Rousseau: O Contrato Social (社會契約論), traduzido por HE ZHAOWU (何兆武), The Commercial Press (商務印書館), 3ª edição revista, 2003, p. 27.

40 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in Law Journal (法學) Vol. 478, n.º 9, 2021.

41 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in Law Journal (法學) Vol. 478, n.º 9, 2021.

42 CHEN YUNLIANG (陳雲良), “The Regulatory Construction of the Right to Health” (健康權的規範構造), in China Law Journal (中國法學), Vol. 5, No. 5, 2019.

teve o impacto mais grave. Entre elas, a peste bubónica de 1895 foi a mais grave. Em Macau, que tinha uma população de menos de 100 000 habitantes na altura, morreram mais de 2 000 pessoas de peste⁴³. A administração portuguesa promulgou as legislações como o Estatuto para a Eliminação de Epidemias, o Regulamento de Prevenção de Epidemias, as Normas de Gestão dos Actos Funerários e as Normas de Funcionamento dos Estabelecimentos de Saúde⁴⁴. A administração portuguesa, em Julho de 1895, criou o “Hospital Cheong Hoi”, centro médico gratuito para os residentes, que foi o antecessor dos Serviços de Saúde (“衛生司”), serviço especializado do governo para a saúde, a que sucede os Serviços de Saúde (“衛生局”) da Região Administrativa Especial de Macau após o seu estabelecimento⁴⁵.

Em Macau, alcançaram-se resultados notáveis na resposta e no combate ao surto de SRA em 2003 e à epidemia do novo coronavírus entre 2020-2023, graças a uma série de políticas e medidas atempadas e direccionadas introduzidas pelo Governo da RAEM para prevenir e combater as epidemias. Estes resultados estão igualmente relacionados com o facto de Macau ter estabelecido há muito tempo conceitos de saúde pública e sistemas conexos. Sobretudo a pneumonia do novo coronavírus (que é virulenta, que durou há alguns anos, que se propaga mais rapidamente e que tem uma taxa de mortalidade elevada), bem como “as condições geográficas e humanas objectivas”, “determinaram a gravidade da situação enfrentada por Macau no combate à epidemia do novo coronavírus”⁴⁶. A Lei de Prevenção e Controlo das Doenças Infecciosas e o Regime Jurídico de Protecção Civil são os dois principais diplomas legislativos que constituem a resposta de Macau à pandemia do novo coronavírus. A Lei de Prevenção e Controlo das Doenças Infecciosas foi promulgada após o surto de SARS, enquanto o Regime Jurídico de Protecção Civil foi promulgado no decurso da luta contra a epidemia do novo coronavírus e, devido ao desfazamento temporal, existe o problema de alguma convergência entre as duas leis. Além disso, Macau apresenta

-
- 43 WONG NGAN HONG (黃雁鴻), in “O Desenvolvimento e Progresso da Saúde Pública em Macau: Da Peste, SARS à Pneumonia do Coronavírus”(澳門公共衛生的發展與進步：從鼠疫、SARS到新冠肺炎), em “Administração”, Tomo 34, vol. 131, 1.º volume do ano de 2021.
- 44 WONG NGAN HONG (黃雁鴻), in “Progresso e Desenvolvimento da Saúde Pública em Macau: da Peste Bubónica à SRAS e à COVID-19”(澳門公共衛生的發展與進步：從鼠疫、SARS到新冠肺炎), em “Administração”, Tomo 34, vol. 131, 1.º volume do ano de 2021.
- 45 WONG NGAN HONG (黃雁鴻), in “Progresso e Desenvolvimento da Saúde Pública em Macau: da Peste Bubónica à SRAS e à COVID-19”(澳門公共衛生的發展與進步：從鼠疫、SARS到新冠肺炎), em “Administração”, Tomo 34, vol. 131, 1.º volume do ano de 2021.
- 46 WANG JIANWEI (王建偉) e LIU JUNLI (劉俊麗), “O percurso, a eficácia e a avaliação da gestão de Macau da epidemia de pneumonia do novo coronavírus”(澳門治理新冠肺炎疫情的路徑、成效與評估), em Estudos de Macau (澳門研究), 2022, n.º 2.

ainda certos espaços legislativos em alguns domínios da prevenção e do controlo de epidemias, como a biossegurança, o armazenamento de material médico, o isolamento e o tratamento de doentes com doenças infecciosas e a proteção dos seus direitos⁴⁷. No processo de otimização do sistema jurídico de prevenção e controlo de epidemias em Macau, há necessidade de clarificar melhor os conceitos e princípios básicos, tais como a supremacia da vida, a saúde da comunidade e a administração de emergências.

1. Supremacia de vida

“Colocar a vida e a saúde das pessoas em primeiro lugar”, “salvar a vida do maior número possível de doentes”, “maximizar a taxa de cura e minimizar a taxa de mortalidade”⁴⁸, são as políticas de base e o espírito mais elevado dos esforços de prevenção e controlo de epidemias da China, bem como a política de base e o espírito mais elevado da resposta e da luta de Macau contra a epidemia do coronavírus. A vida é só uma e não se repete, e no mundo não há nada mais precioso do que a vida. “É melhor morrer do que viver sofrendo” e ‘há esperança se viveres’, ditados que expressam a singularidade da vida, a sua extrema preciosidade e as suas infinitas possibilidades.

No sistema de direitos civis do mundo contemporâneo, existem o direito à vida e à dignidade, o direito à igualdade, o direito de participar na política, a liberdade de expressão, a liberdade da pessoa, a liberdade de religião e de crença, o direito à cultura e à educação, os direitos socioeconómicos, o direito de fiscalização e o direito de petição, etc., mas “o direito à vida é, sem dúvida, o direito mais básico e fundamental do ser humano”⁴⁹. “A vida e a saúde são a base para o gozo de todos os direitos e da dignidade humana”⁵⁰. A supremacia da vida é um amplo consenso numa sociedade civilizada e uma importante pedra angular na construção de um sistema contemporâneo de protecção dos direitos dos cidadãos. O espírito da Constituição, com a supremacia da vida no seu núcleo, exige que todos os poderes públicos respeitem a vida, salvaguardem a vida, venerem a vida

47 Pode consultar GUO FENG (郭鋒), “Exploration of Constructing a Legal System for the Prevention and Control of Epidemics in China” (構建我國疫情防控制法律體系的探討), em Finance and Economics Law (財經法學), Vol. 3, n.º 3, 2020.

48 “Colocar sempre a segurança da vida e a saúde das pessoas em primeiro lugar” - a campanha anti-epidémica da China destaca o conceito de ‘a vida em primeiro lugar, as pessoas em primeiro lugar’ (“始終把人民群眾生命安全和身體健康放在第一位”——中國抗疫彰顯“生命至上、人民至上”理念), in site Web da Agência Xinhua (新華網), 23 de Maio de 2020.

49 QU DI (曲頌), “Epidemic Prevention and Control from a Constitutional Perspective” (從憲法視角透視疫情防控工作), em China NPC (中國人大), 20 de Maio de 2020.

50 HAN DAWON (韓大元), “The Post-Epidemic Era: Reinventing Social Justice” (後疫情時代：重塑社會正義), em Ideas (思想), Vol. 5, N.º 5, 2020 (N.º 35 no total).

e cumpram a sua obrigação constitucional de a proteger⁵¹.

Ao contrário da Lei Básica de Hong Kong, que declara explicitamente que “é proibida a privação arbitrária ou ilegal da vida dos residentes”, a Lei Básica de Macau não contém tal disposição. No entanto, não há dúvida de que o direito à vida constitui a base para o gozo de outros direitos e liberdades pelos residentes de Macau e é o direito mais básico e fundamental no sistema de direitos humanos de Macau. Colocar a vida em primeiro lugar, defender a vida e salvaguardar a saúde são o ponto de partida de toda a ciência médica e a responsabilidade e missão dos trabalhadores médicos, bem como a base fundamental e o ponto de partida da prevenção e controlo das epidemias em Macau. A Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis de Macau estabelece os “princípios da prevenção prioritária e do tratamento adequado”, mas não estabelece de modo expreso o princípio da “supremacia da vida”. O sistema jurídico de Macau em matéria de prevenção e controlo de epidemias só poderá ter uma “alma” suprema que percorra verticalmente todo o trabalho de prevenção e controlo de epidemias, se a legislação fizer da “supremacia da vida” a mais elevada ideologia orientadora da prevenção e controlo de doenças infecciosas.

2. Saúde da comunidade

A saúde pública baseia-se no conceito de saúde colectiva. A saúde colectiva é uma barreira à saúde individual e esta só pode ser salvaguardada de forma eficaz quando se mergulha neste “mar de saúde” quente. Neste caso, a defesa da saúde de cada um não é apenas de carácter pessoal, mas tem também uma responsabilidade social de carácter solidário. Todos têm a obrigação e a responsabilidade de manter um oceano saudável.

A imunidade de grupo é uma estratégia de resposta a surtos de doenças infecciosas em grande escala. A imunidade de grupo significa que a maioria da população adquiriu imunidade a uma doença infecciosa, formando assim uma barreira natural que protege os outros indivíduos não imunes da infecção. Em Março de 2020, o Reino Unido propôs uma política de imunidade de grupo em resposta a um surto do novo coronavírus. No entanto, a imunização da colectividade não significa que o vírus tenha desaparecido, nem garante que a doença seja erradicada. Os métodos de aquisição de imunidade de grupo podem ser classificados em naturais e artificiais, sendo estes últimos principalmente adquiridos através da vacinação. No entanto, é absolutamente impossível confiar na vacinação obrigatória para a vacinação. Dado que o desenvolvimento de vacinas requer um processo e testes repetidos e, por vezes, nem sequer consegue

51 HAN DAWON (韓大元), “The Post-Epidemic Era: Reinventing Social Justice” (後疫情時代：重塑社會正義), em *Ideas* (思想), Vol. 5, N.º 5, 2020 (N.º 35 no total).

acompanhar a velocidade da mutação do vírus, e dado que a qualidade física e os conceitos de saúde de cada indivíduo são diferentes, a vacinação só pode ser efectuada voluntariamente e através da mobilização social, e a vacinação obrigatória é capaz de ser contraproducente.

“A prevenção e o controlo de epidemias não é apenas uma questão médica e de saúde, constitui, ao invés, um esforço abrangente, uma guerra total”⁵². Isto exige não só uma resposta rápida do Governo, mas também uma ampla participação, cooperação e apoio de todos na comunidade. O conceito de saúde colectiva ilustra o entendimento de que a saúde de todos está intimamente ligada e que ninguém pode ficar de fora da epidemia do novo coronavírus. A saúde colectiva é essencialmente um interesse público. O interesse público é constituído por “questões, finalidades e objectivos que têm um significado que ultrapassa os interesses dos indivíduos”⁵³. Quando o interesse público entra em conflito com outros direitos, o interesse público tem precedência sobre os interesses individuais. No caso da epidemia do novo coronavírus, a protecção da saúde colectiva é o primeiro interesse público que o Governo tem de proteger. A fim de otimizar o sistema jurídico para a prevenção e o controlo da epidemia em Macau, o conceito de “saúde colectiva” deve ser mais realçado na legislação.

3. Administração de emergência

Perante a epidemia sem precedentes, os países adoptaram, de um modo geral, várias medidas, incluindo a declaração do estado de emergência, para restringir algumas das liberdades dos cidadãos. Quer se trate de relatórios obrigatórios e da divulgação de informações relativas à privacidade pessoal, de testes obrigatórios e de observação médica domiciliária que afectam a liberdade de escolha de um indivíduo, ou de medidas de isolamento que restringem a liberdade de um indivíduo, “todas estas medidas constituem limitações, que excedem as restrições de normalidade, aos direitos privados de uma minoria específica, a fim de salvaguardar a saúde de uma maioria não especificada”⁵⁴. Do ponto de vista do direito administrativo, trata-se de uma espécie de administração de emergência. A Lei Básica de Macau estabelece que o Chefe do Executivo tem poderes para adoptar medidas de emergência, o que constitui uma base constitucional para a

52 XI JINPING (習近平), Xi Jinping on Governance (Volume 4) (《習近平談治國理政》(第四卷)), Foreign Languages Press (外文出版社), 2022, p. 87.

53 CHEN XINMIN (陳新民), Teoria básica do direito público alemão (1.º volume) (: 《德國公法學基礎理論(上)》), Shandong People’s Publishing House (山東人民出版社), 2001, p. 185.

54 Ver CHEN YUNLIANG (陳雲良), Promoting the Transformation of the Public Health Legal System to the Public Health Rule of Law System (促進公共衛生法律體系向公共衛生法治體系轉化), in Law Journal (法學) Vol. 478, n.º 9, 2021.

administração de emergência.

O estado de emergência não significa a inexistência de um Estado de direito. No estado de emergência, os poderes administrativos de emergência para a prevenção e controlo de emergências são regidos pela lei de gestão de emergências, enquanto os poderes administrativos normais no domínio da prevenção e controlo de não emergências continuam a ser regidos pelo regime geral do Direito Administrativo⁵⁵. Deve haver uma expansão moderada dos poderes administrativos em situações de emergência, o que “implica a necessidade de uma flexibilização ou modificação adequada do controlo dos poderes administrativos de emergência”⁵⁶. É necessário encontrar um equilíbrio entre “as necessidades práticas da gestão de emergências e o Estado de direito na gestão de emergências, e realizar a legalidade e a adequação do poder administrativo de emergência e a sua boa convergência com o poder administrativo normal”⁵⁷.

No âmbito da administração de emergência, é necessário combater eficazmente a epidemia e, ao mesmo tempo, proteger os direitos e interesses legítimos dos residentes, sendo ainda mais necessário que o Governo coopere estreitamente com a comunidade e os residentes. A Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis determina que, no caso do surto pandémico, o Chefe do Executivo pode determinar a tomada de medidas especiais, “as pessoas e as entidades públicas ou privadas têm o dever de, nos termos legais, colaborar com as entidades competentes bem como cumprir as ordens e orientações por elas emitidas”⁵⁸. O Regime jurídico de protecção civil de Macau, determina que “todas as pessoas singulares e colectivas têm o dever de colaborar nas actividades de protecção civil” e acatando as ordens, instruções ou conselhos das entidades competentes e dos agentes, respondendo prontamente aos seus pedidos legítimos⁵⁹. A administração de emergência é um princípio que deve estar na base do sistema jurídico de prevenção e controlo das epidemias.

55 MAO MINGCHEN (茅銘晨), “Research on Improving the Rule of Law System for Prevention and Control of Major Epidemics in China” (完善我國重大疫情防控法治體系研究), em *Rule of Law Research* (法治研究), n.º 6, 2021.

56 LIN HONGCHAO (林鴻潮), “The Difficulties of Judicial Recognition of Emergency Administrative Acts and Their Resolution” (應急行政行為的司法認定難題及其化解), in *Politics and Law* (政治與法律), n.º 8, 2021.

57 MAO MINGCHEN (茅銘晨), “Research on Improving the Rule of Law System for Prevention and Control of Major Epidemics in China” (完善我國重大疫情防控法治體系研究), em *Rule of Law Research* (法治研究), n.º 6, 2021.

58 Cf. a Lei de Prevenção, Controlo e Tratamento de Doenças Transmissíveis de Macau.

59 Cf. Lei n.º 11/2020 Regime Jurídico da Protecção Civil, artigo 22.º.