

ESTADO DE EMERGÊNCIA E SITUAÇÃO DE CALAMIDADE

1. Dois regimes para lidar com situações de exceção

Um dia antes de terminar o prazo de vigência da segunda renovação do estado de emergência, operada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril](#), o Governo fez aprovar e publicar o [Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio](#), que altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19. Este diploma do Governo tem um duplo propósito: por um lado, assegurar, sem solução de continuidade, o sucesso das medidas adotadas desde 13 de março de 2020, por outro lado, traçar o quadro legislativo que permita iniciar o processo gradual de levantamento das medidas de confinamento.

A publicação deste Decreto-Lei foi precedida pela [aprovação, no dia anterior, da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril](#), que declara a situação de calamidade em todo o território nacional desde as 0:00 horas de 3 de maio até às 23:59 horas do dia 17 de maio de 2020, sem prejuízo de eventual prorrogação ou modificação, na medida em que a evolução da situação epidemiológica o justifique.

Temos, assim uma alteração essencial do quadro normativo de combate à pandemia da doença COVID-19:

- No período que decorreu entre as 0:00 horas do dia 19 de março e as 23:59 horas do dia 2 de maio de 2020, as medidas de contenção da pandemia foram adotadas no âmbito da declaração do estado de emergência;
- No período que irá decorrer entre as 0:00 do dia 3 de maio e as 23:59 horas do dia 17 de maio de 2020, as medidas adotadas e a adotar serão enquadradas na situação de calamidade.

O estado de emergência está previsto no artigo 19.º da Constituição e regulado na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, podendo apenas ser declarado pelo Presidente da República na sequência de ser ouvido o Governo e obtida a necessária autorização da Assembleia da República.

A situação de calamidade, por seu turno, está prevista na Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, sendo a respetiva declaração, que reveste a forma de resolução do Conselho de Ministros, da competência do Governo.

Por outras palavras, a declaração do estado de emergência envolve o Presidente, o Governo e o Parlamento, enquanto a declaração da situação de calamidade apenas requer a intervenção do Governo.

Naturalmente, esta diferença encontra a sua justificação na circunstância de o estado de emergência envolver a suspensão de um amplo número dos direitos fundamentais, sendo apenas excluídos os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião, tal como previsto no artigo 19, n.º 6, da Constituição. Diferentemente, a situação de calamidade envolve restrições mais específicas nos direitos e liberdades dos cidadãos, tais como a mobilização civil de pessoas, a requisição de bens e serviços, a fixação de limites ou condicionamentos à circulação ou permanência de pessoas, outros seres vivos ou veículos, a fixação de cercas sanitárias e de segurança, o livre acesso dos agentes de proteção civil à propriedade privada, bem como a regulação provisória do uso do solo.

Importa, pois, reter a distinção essencial entre o estado de emergência e a situação de calamidade, do ponto de vista da afetação dos direitos fundamentais. O estado de emergência é uma figura prevista e regulada na Constituição que permite suspender direitos constitucionais, abrindo a porta para que o poder executivo adote medidas de restrição dos mesmos que nunca poderia adotar em circunstâncias normais. A situação de calamidade, diferentemente, funda-se numa lei restritiva de

determinados direitos, liberdades e garantias – fundamentalmente, a [Lei de Bases da Proteção Civil](#), mas também o [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), e a [Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto](#) – não podendo as restrições introduzidas exceder os limites previstos em tal lei restritiva.

2. A difícil articulação entre o estado de emergência e a situação de calamidade

Esta aparente simplicidade na articulação entre os dois regime é, todavia, desmentida pela realidade e pela sua rápida evolução. Assim, ainda antes da primeira declaração do estado de emergência, operada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#), o Governo aprovou o [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), estabelecendo um conjunto vasto de medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19, desde um regime excepcional de contratação pública até à suspensão das atividades letivas e não letivas e formativas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos. Este diploma foi, posteriormente, objeto de sucessivas alterações introduzidas pelos [Decretos-Leis n.ºs 10-E/2020, de 24 de março](#), e [12-A/2020, de 6 de abril](#), pelas [Leis n.ºs 4-A/2020, de 6 de abril](#), e [5/2020, de 10 de abril](#), e pelos [Decretos-Leis n.ºs 14-F/2020, de 13 de abril](#), e [18/2020, de 23 de abril](#).

O [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#) foi, entretanto, ratificado pela [Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março](#), que acrescentou ainda outras medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica vivida no País.

Ora, o [Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio](#), apresenta-se como a sétima alteração do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#). Por seu turno, a declaração da situação de calamidade contida na [Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril](#), é emitida não apenas ao abrigo da [Lei n.º 27/2006](#), onde se contém o respetivo regime, mas também nos termos dos artigos 12.º e 13.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), sobre acesso ao público dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance e sobre restrições de acesso a serviços e edifícios públicos.

Importa ainda acrescentar que a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020 inova ao declarar a situação de calamidade a nível nacional, mas foi precedida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-D/2020, de 19 de março, que declarou a situação de calamidade no município de Ovar, na sequência da situação epidemiológica da Covid-19 para durar até 2 de abril de 2020.

Para acrescentar ainda complexidade à evolução exposta, impõe-se, por um lado, mencionar o [Decreto n.º 2-D/2020, de 30 de abril](#), que Regulamenta o estado de emergência e o estado de calamidade para o período entre 1 e 3 de maio de 2020, publicado em de 30 de abril. Esta resolução foi adotada com o propósito confesso de, no contexto das medidas de contenção da transmissão do vírus e a expansão da doença, «evitar que a circulação de cidadãos para fora do concelho de residência habitual que poderia verificar-se em função do feriado de 1 de maio e do fim de semana prolongado, pudesse colocar em causa aquela evolução positiva». Este decreto foi precedido pelos Decretos do Governo n.ºs [2-A/2020, de 20 de março](#), [2-B/2020, de 2 de abril](#), e [2-C/2020, de 17 de abril](#), que regulamentaram a declaração do estado de emergência e as respetivas renovações. Por outro lado, as medidas adotadas pelo Governo para combate da pandemia não se esgotam no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e nas suas sucessivas alterações, tendo ainda sido aprovados diversos outros diplomas de âmbito mais específico.

3. A sobreposição de três regimes jurídicos distintos para lidar com a pandemia

Deste modo, em vez da substituição do estado de emergência pela situação de calamidade, verifica-se a existência de um quadro normativo bem mais complexo, em que se sobrepõem três regimes jurídicos distintos:

- Em 13 de março de 2020, o Governo aprovou o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que foi depois objeto de sete alterações, a última das quais operada pelo Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio, aprovando um vasto conjunto de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica vivida no País, sem um prazo de vigência predefinido;
- Em 19 de março, o Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-D/2020, declarou a situação de calamidade no município de Ovar, para vigorar até 2 de abril de 2020.

Esta situação foi estendida a todo o País, para vigor desde 3 até 17 de maio, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril;

- Entre 18 de março e 2 de maio esteve em vigor o estado de emergência, declarado e renovado pelos Decretos do Presidente da República n.ºs 14-A/2020, 17-A/2020 e 20-A/2020, de 18 de março, de 2 de abril e de 17 de abril, respetivamente, e regulamentado pelos correspondentes Decretos do Governo n.ºs 2-A/2020, 2-B/2020 e 2-C/2020, de 20 de março, de 2 de abril e de 17 de abril.

A articulação entre estes regimes nem sempre se afigura simples, envolvendo por vezes duplicações porventura desnecessárias.

Todavia, as questões que agora importa abordar prendem-se com o respetivo suporte constitucional. A este propósito cabe, desde logo, assinalar o seguinte:

- O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com as sete alterações de que foi objeto, envolve medidas excecionais suscetíveis de afetar direitos, liberdades e garantias. O primeiro diploma foi objeto de ratificação pela Assembleia da República, através da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março; para além disso, algumas alterações ao respetivo regime foram efetuadas por lei parlamentar, como as constantes da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril (primeira alteração), e da Lei n.º 5/2020, de 10 de abril (quarta alteração);
- A Constituição deixou de prever, desde a Revisão Constitucional de 1997, a ratificação de decretos-leis, substituindo-a pela respetiva apreciação parlamentar, prevista no artigo 169.º. Embora a figura seja essencialmente a mesma, há todavia um aspeto relevante diverso: a deliberação parlamentar não tem agora alcance retroativo, como parece, todavia, ter sido pretendido com o uso da expressão «ratificação» usado na Lei n.º 1-A/2020;
- Em especial, o Decreto-Lei n.º 20/ 2020 introduz restrições ao direito de liberdade consagrado nos artigos 26.º e 27.º da Constituição, como os decorrentes da obrigação de uso de máscaras e viseiras e da sujeição ao controlo da temperatura corporal (artigos 13.º-B e 13.º-C do referido diploma), que podem suscitar dúvidas de constitucionalidade, sobretudo quanto à possibilidade de serem estabelecidas sem que o Governo esteja munido de

autorização da Assembleia da República, nos termos previstos no artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição.

4. O dilema entre proteger a saúde pública e garantir o funcionamento da economia

Ainda que a realidade seja mais complexa, como acaba de se ver, a partir de 3 de maio deixa de vigorar o estado de emergência e passam a vigorar a situação de calamidade e o regime do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, e das sucessivas alterações a que foi sujeito, a última das quais operadas pelo recente Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio.

As medidas de contenção da epidemia passam, pois, a assentar em dois pilares: o regime da situação de calamidade, essencialmente previsto na Lei de Bases da Proteção Civil, e os sucessivos diplomas do Governo, suscitando-se quanto a estes últimos, como se afirmou, algumas dúvidas de constitucionalidade.

Cabe, no entanto, mencionar que esta mudança de paradigma no combate à pandemia assenta num fundamento indisputável: a necessidade de alternar a situação de confinamento social como forma de proteger a saúde pública na situação de pandemia – em especial a sustentabilidade do sistema nacional de saúde – com a retoma gradual da economia. Todavia, ao contrário do que à partida seria de esperar, essa alternância não envolverá tanto a redução de medidas restritivas das liberdades individuais, quanto a necessidade de fazer reduzir o pesado encargo financeiro que o confinamento obrigatório e o encerramento de estabelecimentos comerciais (regulamentado nos artigos 3.º e seguintes do Decreto do Governo n.º 2-A/2020) abrangidos pelo estado de emergência implicam para o Estado.

Com efeito, o confinamento obrigatório determina a perda de postos de trabalho e a adoção de medidas de *lay-off* que requerem medidas de proteção por parte do Estado, designadamente no plano das prestações sociais. Para além disso, o confinamento tem ainda efeitos evidentes na contração da atividade económica, com uma diminuição simultânea da oferta e da procura. Esta situação exige, só por si, e mesmo sem considerar as restrições de ordem constitucional – de acordo

com o artigo 19.º, n.º 5, o estado de emergência não pode exceder a duração de 15 dias, sendo novamente necessária a autorização da Assembleia da República para a respetiva renovação – uma necessária moderação no recurso ao estado de emergência.

A conclusão, em certa medida paradoxal, é que o levantamento do estado de emergência vai determinar, não o fim, mas a introdução de novas medidas restritivas das liberdades individuais.

Tais medidas serão destinadas a compensar o fim da obrigação estrita de confinamento, falando agora a Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020 em «dever cívico de recolhimento». Entre essas medidas, ganham especial destaque, como já mencionado, a obrigação de uso de máscaras e viseiras em espaços públicos e a sujeição ao controlo da temperatura corporal a trabalhadores para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho.

No Decreto-Lei n.º 20/2020 são introduzidas as seguintes novas medidas de combate à pandemia, que acrescem às constantes da versão originária do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e sucessivas alterações:

- Fixação da lotação máxima dos meios de transporte coletivo de passageiros terrestres, fluviais e marítimos em 2/3 da respetiva capacidade;
- A limpeza diária, a desinfeção semanal e a higienização mensal dos veículos, instalações e equipamentos utilizados pelos passageiros e outros utilizadores, de acordo com as recomendações das autoridades de saúde;
- No transporte em táxi e no transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica, os bancos dianteiros devem ser utilizados apenas pelo motorista;
- Obrigação do uso de máscaras ou viseiras para o acesso ou permanência nos espaços e estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, nos serviços e edifícios de atendimento ao público e nos estabelecimentos de ensino e creches pelos funcionários docentes e não docentes e pelos alunos maiores de seis anos;

- A possibilidade, por motivos de proteção da saúde do próprio e de terceiros, de realização de medições de temperatura corporal a trabalhadores para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho;
- Caso haja medições de temperatura com resultados superiores à normal temperatura corporal, a possibilidade de ser impedido o acesso da pessoa em causa ao local de trabalho;
- A possibilidade de os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde, devam ser considerados de risco, poderem justificar a falta ao trabalho mediante declaração médica, desde que não possam desempenhar a sua atividade em regime de teletrabalho ou através de outras formas de prestação de atividade, e a não aplicação deste regime aos trabalhadores dos serviços essenciais, como tal definidos na lei.

Muitas destas disposições suscitam questões complexas quanto à respetiva conformidade com os direitos de liberdade, privacidade, livre iniciativa, propriedade e ainda com o princípio da igualdade, mas ainda que essa conformidade seja de aceitar, em face das circunstâncias, podem suscitar-se dúvidas quanto à possibilidade de as mesmas serem aprovada por simples diploma do Governo, sem autorização parlamentar.

Idênticas dúvidas se podem suscitar a propósito de algumas disposições contidas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, entre as quais cabe destacar:

- A limitação ou condicionamento de acesso, circulação ou permanência de pessoas em espaços frequentados pelo público, bem como a dispersão das concentrações superiores a 10 pessoas, salvo se pertencerem ao mesmo agregado familiar;
- A difícil conciliação entre a natureza «cívica» do dever de recolhimento e a previsão de um conjunto extenso de exceções para «deslocações autorizadas»;
- A possibilidade de fixação de um limite máximo de presenças em funerais;
- A suspensão das atividades em estabelecimentos de comércio a retalho e de prestação de serviços que disponham de uma área de venda ou prestação de serviços superior a 200

- metros quadrados, bem como os que se encontrem em conjuntos comerciais, salvo se dispuserem de área igual ou inferior e uma entrada autónoma e independente pelo exterior;
- A exclusão de tal suspensão de um conjunto muito amplo de estabelecimentos comerciais e atividades de prestação de serviços, elencados no anexo II da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, bem como dos estabelecimentos de comércio de livros e suportes musicais, e ainda dos estabelecimentos que pretendam manter a respetiva atividade exclusivamente para efeitos de entrega ao domicílio ou disponibilização dos bens à porta do estabelecimento ou ao postigo, estando neste caso interdito o acesso ao interior do estabelecimento pelo público;
 - A possibilidade de os estabelecimentos de restauração e similares manterem a respetiva atividade, se os seus titulares assim o decidirem, para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, diretamente ou através de intermediário.

Impõe-se ainda questionar qual o princípio de articulação entre o regime do Decreto-Lei n.º 20/2020 e o da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020. Embora sem se poder a este propósito extrair, ainda, e para já, conclusões definitivas, parece que tal princípio obedece a um critério daquilo que o Governo entende ser a duração previsível das medidas extraordinárias adotadas. Neste contexto, o regime do Decreto-Lei n.º 20/2020 constitui o quadro normativo das medidas que irão regular o convívio social por um período de tempo longo, previsivelmente até à descoberta de uma vacina contra a doença COVID-19.

Miguel Nogueira de Brito