

LEGAL ALERT

REGIME CONTRAORDENACIONAL EM TEMPOS DE COVID-19

OS DEVERES PREVISTOS NO DECRETO-LEI N.º 28-B/2020, DE 26 DE JUNHO, E AS REGRAS APLICÁVEIS AO TRÁFEGO AÉREO E AO CONTROLO DOS AEROPORTOS

I. Introdução

A propagação internacional do vírus SARS-CoV-2, associada à situação epidemiológica espoletada pela doença COVID-19, tem conduzido a uma avalanche legislativa e à previsão de diversas regras e deveres que norteiam os comportamentos dos cidadãos e a atuação de múltiplas entidades e pessoas coletivas, num quadro de exceção, com o intuito de diminuir o risco de contágio e de propagação do vírus.

Depois da declaração inicial de estado de emergência em território português e as suas sucessivas renovações, tem vindo a ser sucessivamente declarada uma das três situações de exceção previstas pela [Lei de Bases da Proteção Civil](#) (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual):

(i) situação de alerta; (ii) situação de contingência; e (iii) situação de calamidade.

No quadro da vigência das referidas situações excecionais – e pelo menos enquanto se mantiver a conjuntura epidemiológica associada à doença COVID-19 –, foi aprovado um regime jurídico contraordenacional específico para o sancionamento da violação de regras e deveres impostos no contexto de uma daquelas situações excecionais. Assim, foi aprovado pelo Conselho de Ministros o [Decreto-Lei n.º 28-B/2020, de 26 de junho](#), entretanto alterado pelo Decreto-Lei n.º 37-A/2020, de 15 de julho, que estabelece o regime contraordenacional, no âmbito da situação de calamidade, contingência e alerta.

O preâmbulo do diploma em causa justifica a necessidade de adoção e previsão de um regime sancionatório específico, afirmando que «os novos casos de contágios decorrem, frequentemente, de situações de incumprimento das normas de distanciamento físico, em especial em eventos que implicam a aglomeração de pessoas», daí ser imperativo «associar o incumprimento das disposições que visam assegurar a adoção de práticas sociais adequadas à aplicação de sanções administrativas com efeito predominantemente dissuasor».

Este regime contraordenacional convoca outros diplomas que preveem regras e deveres específicos no contexto das situações de alerta, contingência ou calamidade associadas ao combate à pandemia da doença COVID-19. Entre esses diplomas destaca-se, sobretudo, a [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020, de 14 de julho](#) (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25-A/2020, de 15 de julho), que declara precisamente a situação de calamidade, contingência e alerta, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

O propósito deste documento é analisar o mencionado Decreto-Lei n.º 28-B/2020, no qual se estatui um conjunto de deveres impostos a todas as pessoas singulares e coletivas, prevendo simultaneamente as consequências sancionatórias do incumprimento de tais deveres, e no qual também se definem as regras de fiscalização e a aplicação de “medidas de polícia”, para garantir o respeito pelas regras excecionais vigentes.

II. Os deveres impostos a pessoas singulares e a pessoas coletivas e as consequências contraordenacionais do seu incumprimento

Enquanto se encontrar declarada e a vigorar, em território nacional, qualquer das situações excecionais admitidas e previstas na Lei de Bases da Proteção Civil – alerta, contingência ou calamidade –, o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 28-B/2020 impõe sobre as pessoas singulares e coletivas os seguintes deveres:

- a.* **A observância das regras de ocupação, permanência e distanciamento físico nos locais abertos ao público**, tal como definidas nas declarações das situações de alerta, contingência ou calamidade (atualmente previstas no artigo 9.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020);

- b.* **A obrigatoriedade do uso de máscaras ou viseiras**, nos termos do artigo 13.º-B do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), na sua redação atual, quando as pessoas se encontrarem em:
- (i) Espaços e estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços;
 - (ii) Edifícios públicos ou de uso público onde se prestem serviços ou ocorram atos que envolvam público;
 - (iii) Estabelecimentos de educação, de ensino e nas creches;
 - (iv) Salas de espetáculos, de exibição ou de filmes cinematográficos ou similares;
 - (v) Transportes coletivos de passageiros.
- c.* **A suspensão do acesso ao público nos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance**, nos termos previstos no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual;
- d.* **O cumprimento dos horários de funcionamento dos estabelecimentos de comércio a retalho ou de prestação de serviços** definidos nas declarações das respetivas situações de alerta, contingência ou calamidade (atualmente fixadas pelo artigo 12.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020);
- e.* **A não realização de celebrações e de outros eventos que impliquem uma aglomeração de pessoas em número superior ao definido nas declarações das respetivas situações de alerta, contingência ou calamidade** (atualmente definidas pelo artigo 15.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020);
- f.* **O cumprimento das regras de fornecimento e venda de bebidas alcoólicas estabelecidas nas declarações das respetivas situações de alerta, contingência ou calamidade**;
- g.* **O cumprimento das regras de consumo de bebidas alcoólicas** previstas nas declarações das respetivas situações de alerta, contingência ou calamidade (correspondendo, atualmente, ao artigo 7.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020);

- h. O cumprimento das regras relativas aos limites de lotação máxima da capacidade para o transporte terrestre, fluvial e marítimo**, nos termos previstos no artigo 13.º-A do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual;
- i. O cumprimento das regras relativas à restrição, suspensão ou encerramento de atividades ou separação de pessoas que não estejam doentes, meios de transporte ou mercadorias**, definidas ao abrigo do artigo 17.º da Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto, que estabelece o Sistema de Vigilância em Saúde Pública.

Nos termos do artigo 3.º do mesmo Decreto-Lei n.º 28-B/2020, o incumprimento dos deveres acima descritos consubstancia a prática de contraordenação punível com **coima: (i) no caso das pessoas singulares, a ser determinada entre 100 EUR (cem euros) e 500 EUR (quinhentos euros); e, (ii) no caso das pessoas coletivas, a ser determinada entre 1000 EUR (mil euros) e 5000 EUR (cinco mil euros).**

Em caso de **concurso de contraordenações**, a sanção aplicável corresponderá à soma das coimas concretamente aplicadas a cada uma das contraordenações praticadas e o limite mínimo coincidirá com a mais elevada das coimas concretamente aplicadas às várias contraordenações praticadas (artigo 19.º, n.ºs 1 e 3, do [Decreto-Lei n.º 433/82, de 27 de outubro](#), aplicável por remissão do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 28-B/2020). A coima única, no entanto, não pode exceder o dobro do limite máximo mais elevado das várias contraordenações em concurso (artigo 19.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 433/82).

A fiscalização fica a cargo da Guarda Nacional Republicana, da Polícia de Segurança Pública, da Polícia Marítima, das Polícias Municipais e da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 28-B/2020.

Quanto ao processamento das contraordenações, compete à Secretaria-Geral do Ministério da Administração Interna, coadjuvada pelas autoridades policiais ou ainda por outras entidades ou serviços públicos cuja colaboração seja solicitada por aquela Secretaria-Geral (artigo 7.º, n.ºs 1 e 3). Já a aplicação das coimas compete ao Secretário-Geral do Ministério da Administração Interna, o qual pode, no entanto, delegar tal competência, nos termos gerais (artigo 7.º, n.º 2).

As contraordenações previstas no Decreto-Lei n.º 28-B/2020 tanto podem ser praticadas a título de dolo como de negligência. Em caso de prática negligente de qualquer das referidas contraordenações, os limites mínimo e máximo de coima aplicável são reduzidos em 50% (artigo 3.º, n.º 3).

Se, eventualmente, o mesmo facto consubstanciar a prática de crime e de contraordenação, o agente será punido a título de crime, sendo aplicáveis as sanções acessórias previstas para a contraordenação (artigo 3.º, n.º 4).

O Decreto-Lei n.º 28-B/2020 prevê ainda, nos termos gerais, a possibilidade de o agente infrator ser civilmente responsabilizado pelos danos provocados pela sua conduta ilícita, de acordo com os artigos 483.º e seguintes do Código Civil.

III. A aplicação de “medidas de polícia”

O artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 28-B/2020, sob a epígrafe “Aplicação de medidas de polícia”, prevê ainda medidas específicas que serão aplicadas em caso de incumprimento dos deveres consagrados no mesmo diploma e que foram acima descritos.

Uma dessas medidas corresponde ao **encerramento provisório do estabelecimento e a cessação de atividades**. Em caso de aplicação desta medida, deverá ainda ser fixado o prazo dentro do qual devem ser adotadas as providências adequadas à regularização da situação, nos termos impostos pelas declarações de situação de alerta, contingência ou calamidade.

A segunda “medida de polícia” coincide com a **determinação da dispersão da concentração de pessoas em número superior ao limite permitido pela declaração de situação de alerta, contingência ou calamidade** (nomeadamente os limites fixados pelos artigos 9.º e 15.º da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020).

No entanto, estas “medidas de polícia” apenas podem ser aplicadas **pelo período de tempo “estritamente necessário” à reposição da legalidade** (artigo 6.º, n.º 2).

São competentes para a aplicação destas medidas, em geral, a **Guarda Nacional Republicana**, a **Polícia de Segurança Pública**, a **Polícia Marítima**, as **Polícias Municipais** e a **ASAE** (artigo 6.º, n.º 2).

IV. O caso específico do incumprimento das regras referentes ao tráfego aéreo e ao controlo efetuado nos aeroportos

A referida Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020 define um conjunto de regras aplicáveis ao tráfego aéreo e ao funcionamento e controlo dos aeroportos, no seu artigo 17.º.

É aí determinado que os **passageiros de voos com origem em países considerados de risco epidemiológico têm de apresentar, no momento da partida, um comprovativo de realização de teste laboratorial para despiste da infeção por SARS-CoV-2 com resultado negativo, realizado nas 72 (setenta e duas) horas anteriores ao momento do embarque, sob pena de lhes ser recusada a entrada em território nacional** (artigo 17.º, n.º 1).

No caso dos cidadãos nacionais e dos cidadãos estrangeiros com residência legal em território nacional, bem como do pessoal diplomático colocado em Portugal e do pessoal de bordo, que, excecionalmente, não sejam portadores de comprovativo de realização de teste laboratorial para despiste da infeção por SARS-CoV-2 com resultado negativo, à chegada a território nacional, estes são encaminhados, pelas autoridades competentes, no sentido de realizarem o referido teste a expensas próprias ou das respetivas entidades empregadoras, conforme os casos – testes esses que serão disponibilizados pela ANA – Aeroportos de Portugal, S.A. (artigo 17.º, n.ºs 3 e 4).

Ainda no contexto das regras referentes ao tráfego aéreo e ao funcionamento e controlo dos aeroportos, o mesmo artigo 17.º, nos seus n.ºs 5 a 8, prevê que a ANA – Aeroportos de Portugal, S.A., deverá proceder ao **rastreio de temperatura corporal por infravermelhos a todos os passageiros que chegam a território nacional** (com exceção dos aeroportos das Regiões

Autónomas da Madeira¹ e dos Açores², relativamente aos quais se encontram previstas regras e procedimentos específicos, nos termos do n.º 9 do artigo 17.º).

Caso seja detetada uma temperatura corporal relevante, nos termos definidos pela Direção-Geral de Saúde, os passageiros deverão ser imediatamente encaminhados para um espaço adequado à repetição da medição da temperatura corporal, devendo esses passageiros, se a avaliação da situação o justificar, ser sujeitos a teste laboratorial para despiste da infeção por SARS-CoV-2. No entanto, os passageiros em que seja detetada uma temperatura corporal relevante e que realizem o teste laboratorial para despiste da infeção por SARS-CoV-2 podem abandonar o aeroporto, conquanto disponibilizem os seus dados de contacto e permaneçam em confinamento obrigatório nos seus locais de destino, até à receção do resultado do referido teste laboratorial.

Nos termos do artigo 2.º, alínea *i*), do Decreto-Lei n.º 28-B/2020, impende sobre as companhias aéreas e sobre as entidades responsáveis pela gestão dos aeroportos o **dever de cumprimento das regras aplicáveis ao tráfego aéreo e aos aeroportos**, nos termos acima descritos. O incumprimento deste dever por parte daquelas entidades consubstancia a prática de contraordenação sancionada com o pagamento de coima.

Assim, por cada passageiro que embarque sem apresentação de comprovativo de realização de teste laboratorial para despiste da doença COVID-19 com resultado negativo, realizado nas 72 (setenta e duas) horas anteriores ao momento do embarque, exceto nos casos em que a apresentação desse comprovativo seja dispensada, é aplicada uma **coima a ser determinada entre 500 EUR (quinhentos euros) e 2000EUR (dois mil euros)**.

Em caso de incumprimento (*i*) da obrigação de disponibilização do teste laboratorial para despiste da doença COVID-19, (*ii*) da obrigação de rastreio de temperatura corporal por infravermelhos a todos os passageiros que chegam a território nacional ou (*iii*) da obrigação de repetição da medição da temperatura corporal, quando seja detetada uma temperatura corporal relevante na sequência

¹ Relativamente à Região Autónoma da Madeira, as regras a aplicar ao tráfego aéreo e aos aeroportos da Região constam da [Resolução n.º 484/2020, de 24 de junho](#).

² Relativamente à Região Autónoma dos Açores, as regras a aplicar ao tráfego aéreo e aos aeroportos da Região constam da [Resolução n.º 141/2020, de 18 de maio](#), alterada pela [Resolução n.º 152/2020, de 28 de maio](#).

daquele rastreio, será aplicada uma **coima a ser determinada entre 2000 EUR (dois mil euros) e 3000 EUR (três mil euros)**.

Uma das principais diferenças entre as contraordenações descritas na parte II. *supra* e as infrações por violação das regras do tráfego aéreo e do controlo dos aeroportos corresponde ao âmbito de sujeitos jurídicos que podem, em abstrato, praticar as referidas contraordenações. Enquanto no primeiro conjunto de situações a infração tanto pode ser praticada por pessoas singulares como por pessoas coletivas, relativamente ao incumprimento das regras referentes ao tráfego aéreo e aos aeroportos, o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 28-B/2020 apenas prevê a prática daquelas contraordenações por «companhias aéreas ou pelas entidades responsáveis pela gestão dos respetivos aeroportos».

Quanto ao incumprimento das regras aplicáveis ao tráfego aéreo e aos aeroportos, a sua fiscalização, de acordo com o artigo 5.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 28-B/2020, compete: (i) ao **Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF)**, relativamente à obrigação de apresentação de comprovação de realização de teste laboratorial para despiste da doença COVID-19 com resultado negativo, realizado nas 72 (setenta e duas) horas anteriores ao momento do embarque; e (ii) à **Autoridade Nacional da Aviação Civil (ANAC)**, quanto ao cumprimento da obrigação de disponibilização de teste laboratorial para despiste da doença COVID-19, bem como da obrigação de rastreio da temperatura corporal por infravermelhos a todos os passageiros que chegam a território nacional ou da obrigação de repetição da medição da temperatura corporal, quando seja detetada uma temperatura corporal relevante na sequência daquele rastreio.

Relativamente ao processamento das contraordenações por incumprimento das regras relativas ao tráfego aéreo e aos aeroportos, independentemente da concreta matéria em causa, o mesmo competirá sempre à ANAC (artigo 7.º, n.º 4).

Tal como as restantes contraordenações previstas no Decreto-Lei n.º 28-B/2020, também as infrações por incumprimento dos deveres referentes às regras do tráfego aéreo e dos aeroportos podem ser praticadas tanto a título de dolo como de negligência, sendo os montantes de coima reduzidos em 50% no caso de imputação negligente (artigo 3.º, n.º 3).

Também aqui, se, eventualmente, o mesmo facto consubstanciar a prática de crime e de contraordenação, o agente será punido a título de crime, conquanto possam ser aplicadas as sanções

acessórias previstas para a contraordenação (artigo 3.º, n.º 4), acrescendo igualmente neste âmbito a possibilidade de o agente infrator ser civilmente responsabilizado pelos danos provocados pela sua conduta ilícita, de acordo com os artigos 483.º e seguintes do Código Civil.

[João Matos Viana \[+ info\]](#)
[Tiago Coelho Magalhães \[+ info\]](#)

Esta publicação é meramente informativa, não constituindo fonte de aconselhamento jurídico nem contendo uma análise exaustiva de todos os aspetos dos regimes a que se refere. A informação nela contida reporta-se à data da sua divulgação, devendo os leitores procurar aconselhamento jurídico antes de a aplicar em questões ou operações específicas. É vedada a reprodução, divulgação ou distribuição, parcial ou integral, do conteúdo desta publicação sem consentimento prévio. Para mais informações, contacte-nos por favor através do endereço com.pr@mlgts.pt.