

## ADENDA RESPOSTA QUESTIONÁRIO

---

No seguimento das respostas enviadas por PT a 6 de maio e face à indicação da Comissão Europeia que o Relatório Anual sobre o Estado de Direito incluirá também uma análise sobre as medidas de exceção adotadas pelos Estados-membros no contexto da crise de saúde pública causada pela pandemia **COVID-19**, entendeu-se que seria oportuno enviar o presente aditamento sobre o quadro jurídico constitucional do **estado de emergência**, com destaque para as garantias a ele associadas.

Pela sua pertinência transversal, transcreve-se desde já o artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa:

### *Artigo 19.º*

#### *Suspensão do exercício de direitos*

- 1. Os órgãos de soberania não podem, conjunta ou separadamente, suspender o exercício dos direitos, liberdades e garantias, salvo em caso de estado de sítio ou de estado de emergência, declarados na forma prevista na Constituição.*
- 2. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.*
- 3. O estado de emergência é declarado quando os pressupostos referidos no número anterior se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias suscetíveis de serem suspensos.*
- 4. A opção pelo estado de sítio ou pelo estado de emergência, bem como as respetivas declaração e execução, devem respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, nomeadamente quanto às suas extensão e duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional.*
- 5. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é adequadamente fundamentada e contém a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso, não podendo o estado declarado ter duração superior a quinze dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites.*
- 6. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso pode afetar 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.*
- 7. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na Constituição e na lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respetivos titulares.*
- 8. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional.*

### **I. JUSTICE SYSTEM**

---

Durante o estado de emergência, foram decretadas várias mudanças tendo em vista a proteção da saúde pública e dos sistemas de cuidados de saúde. Essas medidas, tomadas ao abrigo do enquadramento jurídico a que *infra* faremos referência, podem ser consultadas em [covid19estamoson.gov.pt/estado-de-emergencia-nacional/pacote-de-medidas](https://covid19estamoson.gov.pt/estado-de-emergencia-nacional/pacote-de-medidas) e [covid19estamoson.gov.pt/medidas-excepcionais](https://covid19estamoson.gov.pt/medidas-excepcionais).

Especificamente no âmbito dos sistemas judiciais, prisionais e outras instalações de Justiça<sup>1</sup>:

- A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, consagrou medidas relativas a prazos e a diligências processuais e procedimentais, as quais, no essencial, procedem à sua suspensão e à correspondente aplicação do regime das férias judiciais.
- Assim, aos atos que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, aplica -se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional.
- A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos, o que prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período correspondente ao da suspensão (cfr. n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da supracitada lei).
- Nos processos urgentes, os prazos suspendem-se, salvo em duas situações: (i) quando tecnicamente viável, é «*admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada*»; (ii) quando «*estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes*».
- A aplicação excecional do regime das férias judiciais é ainda extensível, com as necessárias adaptações, aos procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias, bem como aos procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares.
- Suspendeu-se o prazo para apresentação do devedor à insolvência (artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas). Nos processos executivos, ficaram suspensos quaisquer atos a realizar no seu âmbito, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios.
- Foram também suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial a proferir, pudesse ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa.
- No âmbito dos sistemas prisionais, foram suspensas as visitas ao fim de semana, e foram suspensas as transferências de reclusos entre estabelecimentos prisionais, bem como o “regime aberto para o exterior” em zonas identificadas como de risco.
- Para mitigar as consequências destas medidas para os reclusos, bem como os riscos de proliferação do vírus nos estabelecimentos prisionais, foram implementadas, sob certas condições, medidas de graça e de flexibilização de execução de penas, como o perdão parcial de penas de prisão; o regime especial de indulto de penas; o regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados; e a antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

---

<sup>1</sup> Uma descrição exaustiva pode também ser consultada em [www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb\\_Covid19.pdf](http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/outros/eb_Covid19.pdf).

## ➤ **Política criminal e garantias dos cidadãos**

Durante o estado de emergência, não foram aditados novos crimes ao ordenamento jurídico nacional, mas previu-se expressamente a cominação do crime de **desobediência** (punido pelo artigo 348.º do [Código Penal](#), com pena de prisão até 1 ano ou multa até 120 dias) pelo não cumprimento dos seguintes deveres:

- Confinamento obrigatório, nos casos previstos na lei que regulamenta a aplicação do estado de emergência;
- Cumprimento das regras especiais aplicáveis ao concelho de Ovar;
- Encerramento das instalações e estabelecimentos expressamente identificados na lei;
- Suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho;
- Suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços.

Durante o estado de emergência, a Polícia Judiciária e a Procuradoria-Geral da República (PGR) mantiveram-se em contínuo funcionamento<sup>2</sup>. A PGR é uma das entidades, a par da Provedora de Justiça, que se mantém em sessão permanente neste tipo de situações para garantir a defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos. Este ponto será retomado *infra*.

Já depois do final do estado de emergência, a PGR fez um balanço da sua atividade durante aquele período, em que foram recebidas cerca de uma centena de queixas, exposições e pedidos de esclarecimento sobre diversas questões decorrentes das medidas adotadas, com destaque para denúncias relativas aos preços especulativos dos voos, à venda ilícita e especulação em produtos de proteção, e à cibercriminalidade – ilícitos que terão estado no centro das atenções do Ministério Público ao longo deste período, tendo disponibilizado no seu portal informação da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género visando uma melhor e eficaz proteção das vítimas do crime de Violência Doméstica.

De referir, por último, que durante os 45 dias em que durou o estado de emergência, foram registadas 428 detenções pelo crime de desobediência (que não admite prisão preventiva), e foram encerrados 2.418 estabelecimentos comerciais, demonstrando um elevado grau de acatamento das regras impostas por parte da população em geral, e o sucesso de uma estratégia de aconselhamento pedagógico e não repressivo por parte das autoridades, sempre que tal se afigurou possível.

## **II. ANTI-CORRUPTION FRAMEWORK**

---

Nada a referir.

## **III. MEDIA PLURALISM**

---

Não foram implementadas medidas específicas que tenham restringido o funcionamento dos órgãos de comunicação social, que continuaram a funcionar nos mesmos termos. Em concreto, a declaração do estado de emergência e suas renovações, adotadas nos termos *infra* descritos, continham a seguinte disposição: «2 - *Os efeitos da presente declaração não afetam igualmente, em caso algum, as liberdades de expressão e de informação.*» Em consequência, também os decretos governamentais que implementaram o estado de emergência previam, como exceção ao “dever geral de recolhimento domiciliário”, todas as deslocações necessárias ao exercício da **liberdade de imprensa**.

---

<sup>2</sup> Emitindo, em cada momento, as necessárias orientações funcionais à esfera de competências do Ministério Público: [www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao\\_csmp-27marco.pdf](http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_csmp-27marco.pdf); [www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao\\_csmp\\_covid19\\_atual-30-03-2020.pdf](http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_csmp_covid19_atual-30-03-2020.pdf).

Para além disso, as atividades desenvolvidas através de plataforma eletrónica e as atividades consideradas essenciais, nomeadamente as papelarias e tabacarias (venda de jornais) não foram nunca suspensas (Decretos n.ºs 2-A/2020 e 2-B/2020), reconhecendo o Governo a função essencial e indispensável dos órgãos de comunicação social para o funcionamento de um Estado democrático.

O Governo aprovou ainda um regime excecional e temporário de aquisição de espaço para publicidade institucional no montante total de 15 M€ para fazer face às necessidades de informação aos cidadãos no âmbito da crise pandémica.

#### ***IV. OTHER INSTITUTIONAL ISSUES RELATED TO CHECKS AND BALANCES***

---

O **estado de emergência** em Portugal foi decretado no dia 19 de março de 2020, por 15 dias, terminando às 23:59 do dia 2 de abril. A declaração do estado de emergência foi renovada **duas vezes**: entre o dia 3 de abril e o dia 17 de abril; e entre o dia 18 de abril e o dia 2 de maio.

Este estado de exceção – o segundo mais ‘grave’ do enquadramento constitucional a seguir ao “estado de sítio”, que nunca foi utilizado – encontra apoio no **artigo 19.º** da Constituição da República Portuguesa, reproduzido na 1ª página, e o seu procedimento é estabelecido no artigo 138.º da Constituição, e densificado pela Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, [na sua redação atual](#), que concretiza de forma mais pormenorizada os pressupostos, procedimento e garantias dos cidadãos.

Antes de ser decretado um estado de emergência em virtude de situações de calamidade sanitária, como foi o caso, há lugar à consulta do Conselho Nacional de Saúde Pública, e à elaboração de um relatório fundamentador técnico por parte do Conselho Coordenador de Emergência, nos termos da [Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto](#).

O Presidente da República (PR) consultou também o Conselho de Estado, nos termos previstos no artigo 145.º/e) da Constituição, e o Governo, nos termos do artigo 197.º/f) da Constituição. Feitas estas consultas – cujos pareceres são obrigatórios mas não vinculativos para a decisão do PR –, a declaração do estado de emergência foi então proposta, nos termos do artigo 134.º/d) da Constituição, através do [Decreto n.º 14-A/2020, de 18 de março](#), que elencou os direitos que poderiam ser suspensos – o que significa que, em caso algum, poderia a sua implementação pelo Governo ir além da habilitação do PR.

Essa declaração foi sujeita a autorização da Assembleia da República (AR), nos termos do artigo 161.º/l) da Constituição, que foi dada por meio da [Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020](#). Cumpridos estes requisitos formais, a declaração foi então desenvolvida pelo Governo através do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#), na base da habilitação que lhe foi conferida pelo PR.

Cada uma das duas renovações subsequentes teve de passar pelo mesmo processo: a iniciativa do Presidente da República, consultado o Governo e autorização pela Assembleia da República, tendo sido aprovados os [atos legislativos correspondentes](#).

Neste período, existiu de facto um reforço dos poderes no executivo, mas o Governo foi responsável por executar a declaração do estado de emergência dentro do enquadramento declarado pelo PR e autorizado pela AR, devendo manter estes dois órgãos de soberania informados da sua execução.

Tal significa que o Governo pôde aprovar medidas com a preocupação de proteger a saúde pública, na medida do estritamente necessário, o que incluiu as seguintes restrições:

- Confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde para os doentes com COVID-19 e cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde tenha determinado a vigilância ativa;

- Dever geral de recolhimento domiciliário;
- Estabelecimento de cercas sanitárias;
- Dever geral de recolhimento domiciliário e interdição das deslocações e da permanência na via pública injustificadas (como, por exemplo, deslocações para aquisição de bens e serviços; deslocações para procura de trabalho; deslocações por motivos de saúde; deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica; deslocações para assistência a pessoas vulneráveis);
- Requisição de serviços e utilização de bens móveis e imóveis de unidades de prestação de cuidados de saúde, de estabelecimentos comerciais e industriais, de empresas e outras unidades produtivas;
- Imposição da abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção;
- Encerramento ou limitação às atividades de empresas, estabelecimentos e meios de produção;
- Imposição a trabalhadores de entidades públicas ou privadas de se apresentarem ao serviço e, se necessário, passarem a desempenhar as suas funções em local diverso, em entidade diversa e em condições e horários de trabalho diversos dos que correspondem ao vínculo;
- Suspensão do direito à greve;
- Controlos transfronteiriços;
- Limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações;
- Limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;
- Proibição de resistir às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes.

Em suma, a legislação aprovada determinou a suspensão de alguns direitos, com a exclusiva finalidade de adotar as medidas necessárias para a proteção da saúde pública, no contexto da pandemia. As medidas mais lesivas da liberdade, como o confinamento compulsivo, apenas puderam ser impostas quando estritamente necessário, em nome da saúde pública, e dentro do enquadramento legal previsto.

Trata-se de um regime excecional, previsto na Constituição que prevê a possibilidade de ser declarado o estado de emergência, com determinadas garantias, precisamente para que se possa restabelecer a normalidade constitucional o mais rapidamente possível.

Este sistema detalhado de 'freios e contrapesos' cumpre o espírito e os requisitos da Convenção Europeia dos Direitos Humanos para a restrição de determinadas liberdades fundamentais, desde que essas limitações estejam previstas na lei (os diplomas que decretaram, aprovaram e regulamentaram o Estado de Emergência) e sejam necessárias, numa sociedade democrática, à proteção da saúde. Foi particularmente considerada a necessidade de as medidas serem necessárias ao fim a alcançar, proporcionais a esse fim, temporárias e respeitarem as obrigações fundamentais de outros instrumentos de direito internacional.

No dia 3 de maio, cessou o estado de emergência, que foi substituído pela "**situação de calamidade**" (que configura uma situação de menor gravidade do que o estado de emergência, visando criar condições para a mobilização de recursos e acionar mecanismos de coordenação destinados a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas afetadas) com base na Lei n.º 27/2006, de 3 de julho ([Lei de Bases da Proteção Civil](#)). Esta lei contém três 'graus' crescentes de situações excecionais do ponto de vista da necessidade de organização da prontidão e resposta das entidades públicas: a situação de alerta, de contingência, e de calamidade.

A principal diferença entre estes dois estados é que a situação de calamidade, ao contrário do estado de emergência, não é um estado de exceção - não permitindo, assim, a suspensão de direitos fundamentais, mas apenas a adoção de determinadas restrições menos gravosas às liberdades dos cidadãos, tendo em conta os três elementos constitutivos do princípio da proporcionalidade: necessidade, adequação ao fim, equilíbrio entre custos e benefícios.

Ao contrário do estado de emergência (que como se viu permitia apenas uma vigência de 15 dias, tendo de ser sucessivamente renovado caso os seus pressupostos se mantivessem) a situação de calamidade não tem um prazo limite de vigência previsto na Lei de Bases da Proteção Civil, mas os atos jurídicos que a declaram – no caso, as Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs [33-A/2020](#), [38/2020](#) e [40-A/2020](#) – devem prever expressamente tal vigência, com vista a garantir aos cidadãos que as medidas tomadas (que são variadas e podem ser consultadas em <https://dre.pt/legislacao-covid-19-areas-tematicas>) têm uma duração delimitada, visando sempre a retoma da normalidade.

Também ao contrário do estado de emergência, na situação de calamidade o Governo é o único órgão envolvido, tanto na sua aprovação como na sua execução. Neste momento, a mesma encontra-se decretada até às 23:59h do dia 14 de junho de 2020.

#### ➤ **Garantias dos cidadãos e ‘checks and balances’**

Para além do processo de aprovação e autorização *supra* descrito, que envolve três órgãos de soberania do quadro constitucional português, foram ativados outros mecanismos de acompanhamento e monitorização da implementação das medidas do estado de emergência:

- Entrou em funcionamento a [Estrutura de Monitorização do estado de emergência](#), composta por vários membros do Governo. Findo o estado de emergência, a mesma foi substituída pela Estrutura de Monitorização da situação de calamidade, com a mesma composição.
- A [Assembleia da República](#) manteve-se igualmente em sessão permanente, com um quórum presencial reduzido, tendo aprovado os três relatórios sobre a aplicação dos três períodos de estado de emergência que lhe foram submetidos pelo Governo. Estes relatórios<sup>3</sup> contêm informação detalhada sobre as medidas adotadas e sobre a atuação das autoridades de saúde, forças de segurança e outras entidades inspetivas durante este período.
- Por fim, não pode deixar de se fazer referência ao especial papel da **Provedoria de Justiça**, (órgão independente já mencionado e descrito no primeiro contributo enviado por PT), que tem um papel fundamental de controlo da aplicação do estado de emergência, no âmbito das suas funções de defesa e promoção dos direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos. Neste âmbito, a Provedora de Justiça emitiu vários pedidos de [informação](#), [sugestões](#) e [recomendações](#) às [autoridades](#). A título de exemplo, a sua [recomendação](#) relativa às restrições adotadas no contexto de funerais e acompanhamento de parto e puerpério foi prontamente acolhida pelo Governo, que alterou as regras relativas à concentração de pessoas durante estes dois momentos particularmente sensíveis da vida dos cidadãos.

.....

---

<sup>3</sup> [www.parlamento.pt/Documents/2020/abril/Relat%C3%B3rio-declaracaoe-emergencia-SA.pdf](http://www.parlamento.pt/Documents/2020/abril/Relat%C3%B3rio-declaracaoe-emergencia-SA.pdf);  
[www.parlamento.pt/Documents/2020/abril/Relatorio-Governo-II.pdf](http://www.parlamento.pt/Documents/2020/abril/Relatorio-Governo-II.pdf);  
[www.parlamento.pt/Documents/2020/maio/relatorio-3-estado-emergencia.pdf](http://www.parlamento.pt/Documents/2020/maio/relatorio-3-estado-emergencia.pdf)