



COVID-19

Legal Insights

O Estado de Emergência em Portugal

Com a propagação do COVID-19, Portugal depara-se, pela primeira vez, com a hipótese eminente de vir a ser decretado o Estado de Emergência nacional, por razões de calamidade pública.

Neste caso concreto, e como tem vindo a ser avançado, tratando-se de uma emergência sanitária, as medidas constantes da declaração do estado de emergência deverão consistir sobretudo em medidas restritivas da mobilidade dos cidadãos, podendo chegar à declaração de quarentena ou isolamento forçados, à interdição do trânsito de veículos, à suspensão de atividades sociais públicas, publicações, emissões de rádio e televisão, espetáculos cinematográficos ou teatrais e, relativamente às empresas, poderá ficar suspensa a liberdade de iniciativa económica.

“torna-se necessário reforçar a cobertura constitucional a medidas mais abrangentes, que se revele necessário para combater esta calamidade pública, razão pela qual o Presidente da República entende ser indispensável a declaração do estado de emergência”

Projeto de Decreto do Presidente da República

NOTAS PRELIMINARES

O Estado de Emergência está previsto na Constituição da República Portuguesa, desde 1976 e na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, que estabelece o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência ("RESEM"), mas desde então nunca foi usado como instrumento que suspende direitos fundamentais e que se destina a dar resposta a situações de calamidade pública. Por isso mesmo, não há jurisprudência sobre a matéria e mesmo a doutrina pouco se tem debruçado sobre o assunto.

No presente alerta legal, pretende-se, de uma forma sumária, dar resposta às principais questões que importa clarificar e ter presente quanto ao Estado de Emergência:

O que é e em que consiste o Estado de Emergência?

De modo resumido, o Estado de Emergência, bem como o Estado de Sítio, são estados de exceção que só podem ser declarados nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou no caso de calamidade pública (artigo 19.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa ("CRP") e artigo 1.º, n.º 1 do RESEM), e que permitem a suspensão ou restrição de determinados direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, na medida do necessário para conter a ameaça.

O Estado de Emergência é declarado, em detrimento do Estado de Sítio, com o qual não se confunde, sempre e quando os pressupostos acima referidos tenham menor gravidade (cfr. a este propósito o disposto no artigo 19.º, n.º 3 da CRP). Isto é, o Estado de Sítio só será decretado se se verificassem ou estivessem em causa situações com uma gravidade tal (como atos iminentes de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, independência, integridade territorial ou a ordem constitucional democrática) que a declaração do Estado de Emergência não seria suficiente para conter a situação de perigo.

Estabelece a nossa Lei Fundamental, no primeiro parágrafo do supramencionado artigo que, caso uma destas situações se verifique, podem os órgãos de soberania suspender o exercício de alguns direitos, liberdades e garantias. Esta suspensão deverá ser sempre entendida à luz do disposto no artigo 2.º, parágrafo 2 da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro que impõe, aqui, o respeito pelo princípio da igualdade e da não discriminação.

Desta disposição excetuam-se os direitos previstos no sexto parágrafo da mesma norma constitucional, declarando-se que em caso algum podem ser suspensos os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, bem como o princípio da não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião.

A declaração e execução do Estado de Emergência deve ainda respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, designadamente no que toca à sua extensão, duração e meios utilizados, à adoção das medidas estritamente necessárias ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional (cfr. artigo 19.º, n.º 4 da CRP e artigo 3.º, n.º 1 do RESEM).

Quanto à sua extensão, o Estado de Emergência pode ser declarado em relação a todo ou a parte do território nacional, consoante o âmbito geográfico das suas causas determinantes, só podendo sê-lo quanto à área em que a sua aplicação se mostre estritamente necessária (artigo 19.º, n.º 2 da CRP e artigo 4.º do RESEM).

A declaração do Estado de Emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional (artigo 19.º, n.º 8 da CRP), devendo especificar, se for caso disso, o grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas forças armadas (artigo 9.º, n.º 2 do RESEM).

Quem pode decretar o Estado de Emergência e quem é responsável pela execução da mesma?

A declaração do Estado de Emergência compete ao Presidente da República que apenas o poderá fazer depois de ouvir o Governo e de solicitar autorização à Assembleia da República ou à respetiva Comissão Permanente (quando a Assembleia da República não esteja reunida nem seja possível a sua reunião imediata), para o efeito. Nesta hipótese, a autorização da Comissão Permanente será, assim que possível, confirmada pelo Plenário.

O Governo é o responsável legal pela execução das medidas determinadas (artigo 17.º do RESEM), sendo que nas Regiões Autónomas a execução das medidas referidas né assegurada pelo Representante da República, em cooperação com o governo regional (artigo 20.º, n.º 2 do RESEM).

Conforme acima referenciado, o decreto do Presidente da República – que carecerá depois de referenda por parte do Governo – estará sempre condicionado pelo princípio da proporcionalidade no que respeita à sua extensão, duração e meios utilizados para a resolução do problema que deu origem ao Estado de Emergência. Significa isto que o Presidente da República, apesar de gozar de uma certa margem de manobra relativamente à definição do conteúdo das medidas adotadas, ter-se-á de cingir ao estritamente necessário para o pronto restabelecimento da normalidade.

O que deve conter a declaração do Estado de Emergência e que medidas podem ser determinadas?

A lei prevê apenas os limites das medidas a ser implementadas, dando uma ampla margem para a sua definição concreta (artigo 2.º, n.º 2 do RESEM). De todo o modo, esta declaração deverá conter, de forma clara e expressa os seguintes elementos:

- Caracterização e fundamentação do estado declarado;
- Âmbito territorial – as medidas poderão estender-se a todo ou a uma parte do território nacional. Nas regiões autónomas, a execução é assegurada pelo representante da República, em cooperação com o governo regional.
- Duração - a duração do estado de emergência não poderá ser prolongada por mais de 15 dias, sem prejuízo de eventual renovação por um ou mais períodos, com igual limite, no caso de subsistência das suas causas determinantes. A duração do estado de sítio ou do estado de emergência deve ser fixada com menção do dia e hora dos seus início e cessação.
- Especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido;
- Determinação do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso.

Conforme tivemos oportunidade de assinalar, tratando-se de uma emergência sanitária, as medidas a adotar deverão ser sobretudo:

- medidas restritivas da mobilidade e liberdade dos cidadãos, podendo implicar a quarentena e isolamento forçados;
- medidas que determinem o condicionamento ou a interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos, cabendo, nesse caso, às autoridades assegurar os meios necessários ao cumprimento do disposto na declaração, particularmente no tocante ao transporte, alojamento e manutenção dos cidadãos afetados (artigo 2.º, n.º 2, alínea c) do RESEM);
- medidas que determinem a suspensão de quaisquer tipos de publicações, emissões de rádio e televisão e espetáculos cinematográficos ou teatrais, bem como ser ordenada a apreensão de quaisquer publicações, não podendo estas medidas englobar qualquer forma de censura prévia (artigo 2.º, n.º 2, alínea d) do RESEM);
- medidas de nomeação de comissários pelo Governo, da sua livre escolha, de modo a assegurar o funcionamento de institutos públicos, empresas públicas e nacionalizadas e outras empresas de vital importância nessas circunstâncias (artigo 21.º do RESEM).

O que acontece para quem não acatar as medidas inscritas na declaração de Estado de Emergência?

A violação das medidas constantes da declaração do Estado de Emergência constituirá crime de desobediência, previsto no disposto artigo n.º 348 do Código Penal, punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias (nos termos do artigo n.º 7 da RESEM). Nos casos de desobediência qualificada, as referidas sanções passarão para o dobro, com pena de prisão até 2 anos e pena de multa até 240 dias.

Quanto tempo pode durar o Estado de Emergência?

A declaração do Estado de Emergência tem a duração máxima de 15 dias, sem prejuízo de eventuais renovações, por um ou mais períodos, com igual limite (arts. 19.º/5 da CRP e 5.º do RESEM). A duração em concreto fixada deve limitar-se ao tempo estritamente necessário à salvaguarda dos direitos e interesses em causa e ao restabelecimento da normalidade.

A renovação da declaração do Estado de Emergência, bem como a sua modificação no sentido da extensão das respetivas providências ou medidas, segue os trâmites previstos para a declaração inicial.

Para aceder ao texto integral da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, com as alterações entretanto sofridas, por favor clique na seguinte hiperligação:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1712&tabela=leis&so_miolo=

Caso não pretenda rececionar estas comunicações poderá opor-se, a qualquer momento, à utilização dos seus dados para estes fins, devendo para tal, enviar pedido escrito para o seguinte endereço de email: geral@ctsu.pt. A CTSU assegura ainda o direito de acesso, atualização, retificação ou eliminação, nos termos da legislação aplicável, mediante pedido escrito dirigido para o referido endereço de email. Esta comunicação apenas contém informação de carácter geral, pelo que não constitui aconselhamento ou prestação de serviços profissionais pela CTSU. Antes de qualquer ato ou decisão que o possa afetar, deve aconselhar-se com um profissional qualificado. A CTSU não é responsável por quaisquer danos ou perdas sofridos pelos resultados que advenham da tomada de decisões baseada nesta comunicação.

CTSU - Sociedade de Advogados, SP, RL, SA é uma sociedade de advogados independente, membro da Deloitte Legal network. A "Deloitte Legal" integra as práticas legais das "member firms" Deloitte Touche Tohmatsu Limited e as sociedades de advogados independentes a ela ligadas que prestem serviços jurídicos. Por motivos legais e regulatórios, nem todas as "member firms" prestam serviços jurídicos.