

PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 491/XIV/1.^a

Apreciação da aplicação do estado de emergência, declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março

A Organização Mundial de Saúde qualificou, no passado dia 11 de março de 2020, a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia global, constituindo uma calamidade pública de dimensão internacional e com impacto significativo em Portugal.

À semelhança do que ocorreu em muitos outros países europeus, tornou-se necessário reforçar a cobertura constitucional a medidas mais abrangentes e necessárias para prevenir, mitigar e combater a referida pandemia, razão pela qual entendeu o Presidente da República solicitar uma autorização à Assembleia da República para proceder à declaração do estado de emergência.

Conforme resulta da respetiva fundamentação dirigida à Assembleia da República, nos termos constitucionais e legais aplicáveis, a declaração limitou-se ao estritamente necessário para a adoção das medidas indispensáveis e adequadas ao combate à pandemia, procurando assim cumprir o comando constitucional de respeito pelo princípio da proporcionalidade, suspendendo o exercício de direitos fundamentais de forma limitada e devendo os seus efeitos terminar logo que a normalidade seja retomada.

Subsequentemente, e pela primeira vez na vigência da Constituição da República Portuguesa de 1976, ouvido o Governo, a Assembleia da República, através da sua Resolução n.º 15-A/2020, de 18 de março, autorizou o Presidente da República a declarar o estado de emergência, o que este viria a concretizar no mesmo dia, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

Perante a ocorrência de uma situação de excecionalidade traduzida na declaração do estado de emergência, e com vista a assegurar que o escrutínio parlamentar da atividade do Governo prossegue num momento particularmente sensível de suspensão de exercício de direitos fundamentais, a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, que aprovou o

regime do estado de sítio e do estado de emergência, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, prevê, no n.º 1 do seu artigo 28.º, que, até 15 dias após a cessação do estado de emergência, ou, tendo ocorrido a renovação da respetiva declaração, até 15 dias após o termo de cada período, o Governo remeterá à Assembleia da República relatório pormenorizado e, sempre que possível, documentado, das providências e medidas adotadas na vigência da respetiva declaração.

Dando cumprimento a essa obrigação, o Governo procedeu à entrega do relatório correspondente ao primeiro período de quinze dias de vigência do estado de emergência (que vigorou de 19 de março a 2 de abril de 2020), tendo sido apresentado e discutido em Sessão Plenária realizada a 16 de abril de 2020.

Na sequência da avaliação setorial efetuada pelo conjunto das Comissões Parlamentares, em razão da matéria, sob a coordenação da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, compete agora à Assembleia da República, nos termos do n.º 2 do referido artigo 28.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, pronunciar-se sobre a aplicação da referida declaração, sob a forma de resolução.

Sendo a Assembleia da República chamada pela primeira vez na sua história a proceder a tal avaliação, afigura-se adequado partir do relatório facultado pelo Governo e dos elementos normativos aprovados em execução do decreto presidencial, para aferir da conformidade das providências adotadas com o teor da declaração do estado de emergência.

Ainda que cientes da existência de um conjunto alargado de medidas adotadas pelo Governo e pela Assembleia da República nas semanas que se seguiram ao aparecimento do surto de COVID-19, orientadas quer para as respostas de saúde pública à pandemia, quer para os seus efeitos e impactos sociais e económicos, o escopo da presente resolução circunscreve-se à avaliação objetiva da execução das medidas decorrentes da declaração do estado de emergência, nos termos e para os efeitos da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

Assim, ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, apresento ao Plenário o seguinte Projeto de Resolução:

A Assembleia da República, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição, e do disposto no n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, resolve:

1. Enaltecer o exemplar comportamento cívico e o grande sentido de responsabilidade dos cidadãos e cidadãs Portugueses e das demais pessoas residentes no território nacional no acatamento das múltiplas e difíceis restrições a alguns dos seus direitos e liberdades fundamentais, bem como no significativo constrangimento ao seu normal modo de vida, determinados pela aplicação do estado de emergência e mesmo antes de este ser decretado;
2. Expressar, de forma reconhecida, o enorme sentimento de gratidão a todos os profissionais e investigadores na área da saúde, que diariamente e de forma incansável têm assegurado a capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde, e do sistema de Saúde na sua globalidade, às necessidades excecionais que a situação de pandemia lhes tem especialmente imposto;
3. Expressar aos membros das forças e serviços de segurança, das Forças Armadas, aos agentes de proteção civil, incluindo os corpos de bombeiros, um especial reconhecimento pela sua permanente ação em defesa da segurança, proteção, socorro e apoio às populações;
4. Destacar o ativo envolvimento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e dos autarcas dos municípios e freguesias de todo o País no apoio e informação das suas comunidades,

constituindo-se numa evidente mais-valia particularmente relevante pela proximidade e conhecimento que acrescentam à intervenção das outras autoridades do Estado;

5. Realçar a disponibilidade, empenho e sentido de responsabilidade dos trabalhadores e empresários dos setores fundamentais para assegurar o abastecimento, distribuição e a prestação de bens e serviços essenciais às populações;

6. Avaliar, nos termos que se seguem, a execução, pelo Governo, do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, segundo a informação por este prestada à Assembleia da República em relatório entregue pelo Ministro da Administração Interna a 13 de abril de 2020 e objeto de apresentação e discussão na Sessão Plenária de 16 de abril de 2020, em anexo à presente resolução, dela fazendo parte integrante:

6.1. Verificou-se o cumprimento do âmbito territorial do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que declarou o estado de emergência para todo o território nacional, realidade que tem tradução no artigo 2.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que regulamentou a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República;

6.2. Quanto à aplicação no tempo, o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, determinou, no seu artigo 3.º, que o estado de emergência se iniciasse às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessasse às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações, nos termos da lei, e o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, entrou em vigor às 00:00 horas do dia 22 de março de 2020, tendo produzido efeitos até ter sido revogado

pelo artigo 46.º do Decreto n.º 2-D/2020, de 2 de abril, que iniciou a sua vigência às 0:00 horas de 3 de abril de 2020;

6.3. No que se reporta à suspensão parcial do exercício de alguns direitos fundamentais prevista no Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março:

6.3.1. Foi observado o disposto na alínea *a*) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão do direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional, através dos artigos 3.º a 5.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que definiram, respetivamente, um dever de confinamento obrigatório (artigo 3.º), um dever especial de proteção de determinadas categorias de pessoas (artigo 4.º), um dever geral de recolhimento domiciliário, estipulando-se um quadro normativo de exceções aos referidos limites ao exercício do direito, em linha com o teor do Decreto do Presidente da República, bem como através do artigo 20.º que consagrou, na sua alínea *a*), a possibilidade de o membro do Governo responsável pela Administração Interna determinar o encerramento da circulação rodoviária e ferroviária por razões de saúde pública, segurança ou fluidez do tráfego ou a restrição à circulação de determinados tipos de veículos. O relatório apresentado enfatiza que a medida mais restritiva em termos de liberdade de circulação resultou na imposição da cerca sanitária no município de Ovar, a qual impediu a circulação da generalidade da população de e para o referido município, tratando-se, todavia, de medida já adotada antes mesmo da declaração do estado de emergência, ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, e salvaguardada pelo artigo 34.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março;

6.3.2. Foi observado o disposto na alínea *b*) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão dos direitos de propriedade e de iniciativa económica privada, através de inúmeras disposições do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que definiram, respetivamente, uma obrigação de encerramento de estabelecimentos identificados no Anexo I do Decreto (artigo 7.º), a suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho identificadas no Anexo II do Decreto (artigo 8.º), a suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços identificadas no Anexo II do Decreto (artigo 9.º), a imposição de deveres de não cessação de contratos de arrendamento e afins (artigo 10.º), a manutenção de atividades de comércio eletrónico ou à distância (artigo 11.º), a definição de atividades que podem desenvolver-se em termos especiais (artigo 12.º), a imposição de regras adicionais de segurança e higiene e distanciamento entre pessoas (artigos 13.º e 18.º), a fixação de regras de atendimento prioritário (artigo 14.º), a possibilidade de requisição temporária de equipamentos, bens e serviços para assegurar as necessidades do setor da saúde no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19 (artigos 19.º e 27.º), a adoção de medidas em vários setores de atividade destinadas a assegurar funcionamento de serviços essenciais, continuidade de cadeias de abastecimento e a prevenção e mitigação do contágio da COVID-19 (artigo 23.º quanto ao setor dos transportes, artigo 24.º quanto ao setor da agricultura, artigo 25.º quanto ao setor do mar e artigo 26.º quanto aos setores da energia e ambiente) e a determinação da possibilidade de requisição civil de bens e serviços por decisão das autoridades de saúde ou de proteção civil (artigo 27.º);

6.3.3. Foi observado o disposto na alínea *c*) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão de alguns direitos dos trabalhadores, através do

disposto no artigo 6.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que determinou a obrigatoriedade da adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam. O relatório dá nota de que haviam sido já adotadas, a 13 de março, fora do quadro de estado de emergência, medidas destinadas ao universo das relações laborais, posteriormente complementados com emissão de legislação visando acautelar os direitos e a proteção social no trabalho e no emprego dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes. O Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, não estipulou regras de execução quanto à faculdade conferida pelo Decreto do Presidente da República de suspensão do direito à greve, no entanto, e conforme resulta do relatório, o Governo aprovou uma Resolução reconhecendo a necessidade de proceder à requisição civil dos trabalhadores portuários em situação de greve até ao dia 30 de março de 2020, com vista a assegurar as cadeias de abastecimento de bens e matérias-primas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-C/2020, de 17 de março), aprovando também uma portaria que procedeu à requisição civil de trabalhadores da estiva e portuários, tendo em conta que tal paralisação poderia acarretar perturbações graves da vida social e económica do País (Portaria n.º 73-A/2020, de 17 de março);

6.3.4. Foi observado o disposto na alínea *d*) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à circulação internacional, ainda que o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, não tenha estipulado regras adicionais de execução quanto à faculdade conferida pelo Decreto do Presidente da República. Conforme dá nota o relatório, a maior parte das medidas restritivas já haviam sido adotadas, no quadro normativo vigente fora do estado de emergência, em linha com o Direito da União Europeia, designadamente:

- i)* A 10 de março, com suspensão de todos os voos de e para Itália;
- ii)* A 13 de março, com a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais;
- iii)* A 16 de março (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, que repõe o controlo de pessoas nas fronteiras), com proibição da circulação rodoviária, ferroviária e fluvial com Espanha, com exceção do transporte de mercadorias e de trabalhadores transfronteiriços e da circulação de veículos de emergência, socorro e urgência, e manutenção de apenas nove pontos de fronteira; e
- iv)* A 18 de março, com a interdição do tráfego aéreo com destino e a partir de Portugal de todos os voos de e para países que não integram a União Europeia, com exceções, nomeadamente para acautelar a possibilidade de regresso dos cidadãos nacionais residentes;

Conforme é ainda referido no relatório, no período específico de vigência do estado de emergência, o Governo determinou, a 24 de março, a adoção de procedimentos de controlo de fronteira por parte do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) para determinadas categorias de passageiros, em consonância com as orientações da Comissão Europeia relativas à restrição de viagens não essenciais para a União Europeia, tendo ainda, a 27 de março, determinado que a gestão dos atendimentos e agendamentos pelo SEF fosse feita de forma a garantir inequivocamente os direitos de todos os cidadãos estrangeiros com processos pendentes naquele Serviço;

6.3.5. Foi observado o disposto na alínea *e)* do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão dos direitos de reunião e manifestação, concretizada também através dos artigos 3.º a 5.º do Decreto n.º 2-

A/2020, de 20 de março, que definiram, respetivamente, um dever de confinamento obrigatório (artigo 3.º), um dever especial de proteção de determinadas categorias de pessoas (artigo 4.º), um dever geral de recolhimento domiciliário, não tendo sido previstas exceções que habilitassem o exercício dos referidos direitos. O relatório do Governo sublinha que, já no âmbito do estado de alerta, a 13 de março, haviam sido determinadas medidas restritivas neste domínio, no quadro dos normativos da Lei de Bases da Proteção Civil, e que, no quadro da declaração do estado de emergência, foram decretadas medidas proibitivas de todo o tipo de ajuntamento e concentração de pessoas, o que incluiu, necessariamente, reuniões e manifestações de qualquer natureza, com o objetivo de zelar pela saúde pública e individual dos cidadãos;

6.3.6. Foi observado o disposto na alínea *f*) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão da liberdade de culto na sua dimensão coletiva, através do artigo 17.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que proibiu a realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que implicassem uma aglomeração de pessoas e condicionou a realização de funerais à adoção de medidas organizacionais que garantissem a inexistência de aglomerados de pessoas e o controlo das distâncias de segurança. Conforme se refere no relatório do Governo, e se aponta *infra* no ponto 6.4. da presente resolução, apesar da proibição de manifestações coletivas de religiosidade e de culto, foi sempre garantida a inviolabilidade da liberdade de consciência, de religião e de culto, na sua dimensão individual, nos termos do n.º 6 do artigo 19.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março;

6.3.7. Foi observado o disposto na alínea g) do artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, no que respeita à suspensão do direito de resistência. O Governo traduziu a regulamentação desta faculdade no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, nos termos do respetivo artigo 33.º, que plasmou um dever geral de cooperação por parte dos cidadãos e demais entidades, nomeadamente no cumprimento de ordens ou instruções dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança, proteção civil e saúde pública na pronta satisfação de solicitações que, justificadamente, lhes sejam feitas pelas entidades competentes para a concretização das medidas do referido decreto. Conforme se refere no relatório do Governo, registaram-se 108 detenções por crime de desobediência e foram encerrados 1.708 estabelecimentos comerciais, pelas forças de segurança;

6.4. Foi observado o disposto no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que reiterava o disposto no n.º 6 do artigo 19.º da Constituição, quanto à não afetação, no quadro do estado de emergência, dos direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, à defesa dos arguidos e à liberdade de consciência e religião;

6.5. Foi igualmente observado o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que expressamente afirmava que os efeitos do estado de emergência não poderiam afetar as liberdades de expressão e de informação, nem colocar em causa o princípio do Estado unitário ou a continuidade territorial do Estado, sendo dado nota no relatório da articulação observada entre as autoridades nacionais e as Regiões Autónomas;

6.6. Constatase igualmente o cumprimento do disposto no n.º 4 do artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que reafirma o que resulta do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, tendo sido assegurado o funcionamento da Procuradoria-Geral da República e da Provedoria de Justiça em sessão permanente, com garantia dos meios necessários para o efeito e em articulação com o Governo, como resulta do artigo 22.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, em relação à Procuradoria-Geral, e é refletido no relatório apresentado à Assembleia da República no que respeita à ligação à Provedoria de Justiça;

6.7. Foi igualmente observado o disposto no artigo 6.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, tendo o Presidente da República e a Assembleia da República sido mantidos informados, de forma permanente e contínua, sobre a execução do estado de emergência e sobre a evolução da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19, designadamente através de reuniões do Primeiro-Ministro com representantes dos partidos representados na Assembleia da República, de sessões de partilha de informação atualizada com especialistas em saúde pública que acompanham a evolução da situação e da realização do debate quinzenal com o Primeiro-Ministro na Assembleia da República, no dia 24 de março de 2020;

6.8. No quadro do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, o Governo procedeu ainda à regulamentação de aspetos organizativos relevantes para execução do estado de emergência, em cumprimento da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, e no exercício das suas competências constitucionais de direção, superintendência e tutela sobre os serviços

e organismos da Administração Pública, designadamente no que respeita:

6.8.1. À organização dos serviços públicos durante o estado de emergência (artigo 15.º), à definição de serviços essenciais (artigo 16.º), à manutenção de validade de licenças e autorizações administrativas durante a vigência do decreto (artigo 30.º) e à definição da forma de notificação de regulamentos e atos de execução por via eletrónica (artigo 31.º);

6.8.2. À criação de uma estrutura de monitorização a partir da área governativa da Administração Interna para efeito do cumprimento da obrigação de elaboração e remessa à Assembleia da República de relatório pormenorizado das providências e medidas adotadas, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro [alínea *b*] do artigo 20.º);

6.8.3. À atribuição ao membro do Governo responsável pela área da Defesa Nacional da função de assegurar a articulação com as restantes áreas governativas para garantir, quando necessário, o empenhamento de pessoas, meios, bens e serviços da Defesa Nacional necessários à execução do estado de emergência (artigo 21.º);

6.8.4. Ao acionamento, no âmbito da proteção civil, das estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes, para avaliação, em função da evolução da situação, a necessidade de ativação dos planos de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial, bem como à avaliação permanente da situação operacional e da correspondente adequação do Estado de Alerta Especial do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (artigo 28.º);

6.8.5. À definição das forças e serviços de segurança como entidades responsáveis pela fiscalização das medidas e providências elencadas no Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, e à sua articulação com as autoridades de saúde (artigo 32.º);

6.8.6. À articulação pelo membro do Governo responsável pela área da justiça com os Conselhos Superiores e com a Procuradoria-Geral da República na adoção das providências adequadas à efetivação do acesso ao direito e aos tribunais, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão;

6.9. Para os efeitos previstos na parte final do n.º 2 do artigo 28.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, não se identificam quaisquer providências necessárias à efetivação de eventual responsabilidade civil e criminal por violação do disposto na declaração do estado de emergência ou do disposto na referida lei;

7. Finalmente, verifica-se que foi dado cumprimento ao disposto no n.º 4 do artigo 19.º da Constituição e ao artigo 3.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, tendo a suspensão de direitos e liberdades fundamentais sido executada em respeito pelo princípio da proporcionalidade em todas as suas vertentes e que, em particular, se limitou, quanto à sua extensão, à sua duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário à execução do Decreto do Presidente da República, tendo-se adotado uma atitude de execução gradual das medidas, implementando aquelas que, em cada momento, se afiguravam mais adequadas à situação vivida, sem prejuízo do recurso a medidas mais restritivas quando justificadas em face da evolução da

calamidade de saúde pública que fundamentou a declaração de estado de emergência.

Palácio de São Bento, 27 de maio de 2020

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

(Eduardo Ferro Rodrigues)