

RESOLUÇÃO N.º /2021

Apreciação da aplicação do estado de emergência que vigorou entre 9 de novembro de 2020 e 30 de abril de 2021, declarado pelo Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro, e sucessivamente renovado até 30 de abril de 2021

A Assembleia da República, nos termos do n.º 5 do artigo 166.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 a manutenção do 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, pela segunda vez, do estado de emergência.
- 2– Reiterar, 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, uma vez mais, 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 continuado e ativo envolvimento dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, 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 novamente 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, pela segunda vez decretado pelo Presidente da República e sucessivamente renovado, após autorização da Assembleia da República, segundo a informação por aquela prestada nos relatórios entregues pelo Ministro da Administração Interna e objeto de apresentação e discussão pelo plenário da Assembleia da República, 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 51-U/2020, de 6 de novembro, e sucessivas renovações, realidade que tem tradução no Decreto n.º 8/2020, de 8 de novembro, e decretos subsequentes, que regulamentaram a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República;
 - 6.2– Quanto à aplicação no tempo, o período determinado pelo Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro, e sucessivas renovações – de 9 de novembro a 30 de abril – teve correspondência nos sucessivos decretos do Governo, que produziram efeitos durante o mesmo período;
 - 6.3– No que se reporta à suspensão parcial do exercício de alguns direitos fundamentais prevista nos decretos do Presidente da República acima identificados:

6.3.1– Foi observado o disposto nos decretos do Presidente da República no que respeita à suspensão dos direitos à liberdade e de deslocação, através de normas que impuseram o dever de confinamento obrigatório para os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-CoV-2, bem como para os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa; através da proibição de circulação na via pública em determinados períodos horários e proibição de circulação entre concelhos aos fins de semana, incluindo disposições especiais diferenciadas de acordo com a qualificação dos concelhos em função do grau de risco de contágio de cada município (concelhos de risco moderado, elevado, muito elevado ou extremo), com a determinação de um dever geral de recolhimento domiciliário e sem prejuízo de disposições especiais aplicáveis aos períodos de Natal e Ano Novo – quer em termos de exceção ao dever geral de recolhimento domiciliário, quer em termos de exceção à limitação de circulação entre concelhos -, estipulando-se um quadro normativo geral de exceções aos referidos limites ao exercício dos direitos e consagrando-se uma exceção especial de possibilidade de livre deslocação para o exercício do direito de voto nas eleições para o Presidente da República, em linha com o teor dos Decretos do Presidente da República. No período total em referência, a limitação destes direitos consubstanciou-se na manutenção de outras medidas que já tinham sido adotadas, designadamente o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2020, de 2 de novembro, que declarara a situação de calamidade, no âmbito do combate à doença COVID-19. Tais medidas assumiram, num primeiro momento, em linha com o decreto inicial, um âmbito limitado, proporcional e com efeitos preventivos. No período com início a 15 de janeiro, procedeu-se à adoção de medidas restritivas adicionais, em face do agravamento

da situação de calamidade pública provocada pela pandemia, recuperando soluções já adotadas durante os meses de março e abril de 2020, quando da primeira declaração do estado de emergência, o que se manifestou, designadamente, na aplicação a todo o território nacional do dever geral de recolhimento domiciliário. Do mesmo modo, foi observado o disposto nos doze decretos supra identificados através de normas que consagraram 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 sobre a aplicação da declaração do estado de emergência no período de 16 a 30 de abril dá nota de que, em face da falta de uniformidade da situação epidemiológica em todo o território nacional, importou adequar as medidas em função da situação e heterogeneidade em cada concelho. Nesse sentido, foram previstas regras diferenciadas relativamente ao âmbito de aplicação territorial da última renovação da declaração: *i)* normas de âmbito nacional, aplicáveis a todos os municípios, que incidem, designadamente, sobre o levantamento da suspensão das atividades letivas presenciais e das atividades formativas presenciais ou à fixação de regras em matéria de voos, tráfego aéreo e fronteiras terrestres e fluviais; *ii)* regras, correspondentes à terceira fase de desconfinamento, aplicáveis à generalidade dos municípios portugueses; *iii)* regras correspondentes à manutenção na 2.^a fase de desconfinamento, aplicáveis a seis municípios do território nacional continental *iv)* regras correspondentes à regressão à 1.^a fase de desconfinamento, aplicáveis a quatro municípios do território nacional continental;

6.3.2– Foi observado o disposto nos decretos do Presidente da República, no que respeita à suspensão dos direitos de iniciativa privada, social e cooperativa, através de disposições que retomaram as obrigações de encerramento de estabelecimentos, suspensão de atividades, a limitação de horários de abertura e imposição de regras de ocupação, permanência e distanciamento físico em locais abertos ao público. Os decretos correspondentes aos períodos a partir da quarta prorrogação em diante foram especificando, quer a necessidade de o Governo continuar a prever mecanismos de apoio e proteção social, quer a impossibilidade de invocação do encerramento de instalações e estabelecimentos em consequência do estado de emergência como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos de arrendamento não habitacional, para além da possibilidade de proibição de campanhas ou práticas comerciais incentivadoras do aumento do fluxo de pessoas e violadoras da liberdade de concorrência da liberdade de concorrência; e da possibilidade de medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento. No período com início a 15 de janeiro, procedeu-se à adoção de medidas restritivas adicionais, em face do agravamento da situação de calamidade pública provocada pela pandemia, recuperando soluções já adotadas durante os meses de março e abril de 2020, quando da primeira declaração do estado de emergência, o que se manifestou, designadamente, na proibição de venda ou entrega ao postigo em qualquer estabelecimento do setor não alimentar ou de qualquer tipo de bebida nos estabelecimentos de restauração e similares ou estabelecimentos do comércio a retalho alimentar, para além da proibição da permanência e consumo de bens à porta ou nas imediações destes estabelecimentos;

6.3.3– Foi observado o disposto no decreto do Presidente da República, no que respeita à suspensão de alguns direitos dos trabalhadores – designadamente a limitação da possibilidade de cessação, a pedido dos interessados, dos vínculos laborais de trabalhadores dos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde; e, a partir da quinta renovação da declaração de estado de emergência, a imposição da adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, para além da possibilidade de recrutamento de quaisquer profissionais de saúde reformados, ou reservistas, ou que tenham obtido a sua qualificação no estrangeiro.

Com efeito, os sucessivos decretos consagraram a possibilidade generalizada de adoção do regime de teletrabalho e de outras formas de organização do trabalho, designadamente de desfasamento horário, sem prejuízo de medidas mais restritivas para determinados concelhos em função do respetivo grau de risco. No período com início a 15 de janeiro, procedeu-se à adoção de medidas restritivas adicionais, em face do agravamento da situação de calamidade pública provocada pela pandemia, recuperando soluções já adotadas durante os meses de março e abril de 2020, quando da primeira declaração do estado de emergência, o que se manifestou, designadamente, na determinação da obrigatoriedade da adoção do regime de teletrabalho independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam; bem como o regime de *lay-off* simplificado, ou aquelas previstas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, como forma de acautelar os direitos e a proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes e respetivas famílias, continuaram a ser reforçadas, com o intuito de proteger o direito ao trabalho, os rendimentos das famílias e sobrevivência das empresas;

- 6.3.4– Foi ainda observado o disposto nos decretos do Presidente da República, no que respeita à suspensão do direito ao livre desenvolvimento da personalidade e à vertente negativa do direito à saúde: com a imposição da utilização de máscara e a realização de controlos de temperatura corporal, por meios não invasivos, assim como a realização de testes de diagnóstico de infeção por SARS-CoV-2 como condição de acesso e permanência a determinados locais;
- 6.3.5– Foi observado o disposto nos decretos do Presidente da República, no que respeita à liberdade de aprender e ensinar, através das medidas consagradas nos decretos da renovação do estado de emergência, designadamente com suspensão das atividades educativas e letivas dos estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos e do setor social e solidário, de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, a partir de 22 de janeiro, em face do agravamento da situação de calamidade pública provocada pela pandemia, tendo, a partir do dia 8 de fevereiro de 2021, permanecido suspensas em regime presencial e retomadas em regime não presencial (e progressivamente retomadas em regime presencial logo que a situação epidemiológica o permitiu); bem como com o adiamento, alteração ou prolongamento de períodos letivos;
- 6.3.6– Foi observado o disposto nos decretos do Presidente da República no que respeita aos direitos de emigrar ou de sair do território nacional e de regressar, e circulação internacional: com obrigatoriedade de comprovação de realização de testes de diagnóstico de SARS-CoV-2 para quem pretendesse entrar ou sair do território nacional continental ou das regiões autónomas por via aérea ou marítima; e, a partir de 31 de janeiro, com reposição do controlo de pessoas nas fronteiras internas portuguesas, terrestres e fluviais; suspensão da circulação ferroviária transfronteiriça, exceto para o transporte de mercadorias e suspensão do transporte fluvial entre Portugal e Espanha e

possibilidade de determinação, por parte dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, da defesa nacional, da administração interna, da saúde e da aviação civil, da suspensão de voos com origem e destino em determinados países e necessidade de imposição de período de confinamento obrigatório à chegada a território nacional aos passageiros provenientes de determinados países;

6.3.7– Foi observado o disposto nos decretos do Presidente da República no que respeita à suspensão do direito à proteção de dados pessoais, incluindo na medida do estritamente indispensável para a concretização de contactos para vacinação, entre os serviços de saúde e os serviços municipais ou das freguesias;

6.3.8– Foi igualmente observado o disposto nos Decretos do Presidente da República, 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.

6.4– No quadro do Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril, 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:

6.4.1– À organização dos serviços públicos durante o estado de emergência, à definição de serviços essenciais, à manutenção de validade de licenças e autorizações administrativas durante a vigência do decreto (artigo 44.º) e à definição da forma de notificação de regulamentos e atos de execução por via eletrónica;

- 6.4.2– 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;
- 6.4.3– 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;
- 6.4.4– 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;
- 6.4.5– À definição das forças e serviços de segurança como entidades responsáveis pela fiscalização das medidas e providências elencadas nos decretos do Presidente da República, sendo ainda atribuídas competências à ASAE e às juntas de freguesia no quadro da garantia de cumprimento do disposto nos mencionados decretos.
- 6.5– 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 dos decretos 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, como as acima elencadas, quando justificadas em face da evolução da calamidade de saúde pública que fundamentou a declaração e subseqüentes prorrogações do estado de emergência.

Aprovada em 22 de julho de 2021

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

(Eduardo Ferro Rodrigues)