

RESOLUÇÃO N.º /2020

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

A Assembleia da República, nos termos 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 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, a 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 aquele 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:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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:

i) 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) e um dever geral de recolhimento domiciliário (artigo 5.º), 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;

ii) 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 o funcionamento de serviços essenciais, a 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);

iii) 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 complementadas 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);

iv) 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:

- 1– A 10 de março, com a suspensão de todos os voos de e para Itália;
- 2– A 13 de março, com a interdição do desembarque e licenças para terra de passageiros e tripulações dos navios de cruzeiro nos portos nacionais;
- 3– A 16 de março (através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-B/2020, que repôs o controlo de pessoas nas fronteiras), com a 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
- 4– 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;

- v) 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) e um dever geral de recolhimento domiciliário (artigo 5.º), 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;

- vi) 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* na alínea *d*) do n.º 6 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;
- vii) 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 1708 estabelecimentos comerciais, pelas forças de segurança;

- d) 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;
- e) 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;
- f) Constata-se 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;

- g) 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;
- h) No quadro do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, o Governo procedeu ainda à regulamentação de aspetos organizativos relevantes para a 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:
- i) 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);
 - ii) 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];

- iii) 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);
 - iv) Ao acionamento, no âmbito da proteção civil, das estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes, para avaliação, em função da evolução da situação, da 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);
 - v) 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);
 - vi) 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 (artigo 22.º);
- i) 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.

Aprovada em 5 de junho de 2020

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,

(Eduardo Ferro Rodrigues)

ANEXO

(a que se refere o n.º 6)

Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência

19 de março de 2020 a 2 de abril de 2020