

# O Impacto das Medidas de COVID-19 nos Direitos Humanos

Eduardo António da Silva Figueiredo

*Ius Gentium Conimbrigae / Centro de Direitos Humanos*

[eduardo.figueiredo@ucp.pt](mailto:eduardo.figueiredo@ucp.pt)

## ÍNDICE:

<b>1. Introdução: Crise(s), Pandemia(s) e Direito(s)</b>	2
<b>2. Direito Constitucional de Exceção e Direito Administrativo de Exceção: Limitações a Direitos Humanos e Fundamentais em Contexto Emergencial</b>	4
2.1. Direito Constitucional de Exceção	4
2.2. Direito Administrativo de Exceção	8
2.3. A situação em Portugal: entre o estado de exceção constitucional e o estado de exceção administrativo	12
<b>3. Restrições a Direitos Humanos e Fundamentais</b>	14
<b>4. Medidas de Prevenção e Combate à COVID-19 e o seu Impacto nos Direitos Humanos e Fundamentais</b>	16
4.1. Direito à vida, Direito à Integridade Pessoal e Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade	16
4.2. Liberdade de Circulação (Interna e Internacional)	18
4.3. Liberdades de Expressão e de Informação	20
4.4. Liberdade de Consciência, de Religião e de Culto	22
4.5. Direito de Reunião e Manifestação	23
4.6. Direito à Reserva da Intimidade da Vida Privada e Familiar	24
4.7. Direitos de Iniciativa Privada e de Propriedade	26
4.8. Direito à Proteção da Saúde	29
4.9. Direito à Educação	31
4.10. Direitos dos Trabalhadores	32
4.11. Direito de Resistência, Crime(s) de Desobediência e Alguns Direito(s) Jurídico-Processuais	35
<b>5. Conclusões em Jeito de Recomendações: Que rumos seguir?</b>	36
5.1. Em Contexto Pandémico	36
5.2. Em Contexto Pós-Pandémico	39
<b>Tabela-Síntese: Impacto(s) da COVID-19 Sobre os Mais Vulneráveis</b>	41
<b>Bibliografia</b>	43

“O mundo está paralisado e a humanidade em quarentena.”

Isabel Allende

## 1. INTRODUÇÃO: CRISE(S), PANDEMIA(S) E DIREITO(S)

Dezembro de 2019 foi o mês em que se detetou o primeiro caso de infeção humana pelo vírus *SARS-CoV-2* na cidade de Wuhan, localizada na província de Hubei, na China<sup>1</sup>. Três meses depois, a 2 de março de 2020, surgia o primeiro par de casos de COVID-19 em Portugal, alguns dias antes de a Organização Mundial da Saúde (OMS) ter declarado que a epidemia da COVID-19 tinha alcançado o estatuto de *pandemia global*<sup>2</sup>.

O *SARS-CoV-2* é um coronavírus que surge associado a infeções graves do sistema respiratório, podendo ser transmitido por *contacto direto* (nomeadamente, em razão da inalação ou contacto com a boca, nariz e olhos de gotículas respiratórias produzidas por um indivíduo infetado ao tossir, espirrar ou falar) ou *indireto* (por exemplo, através do contacto com uma superfície ou objeto previamente contaminado com o vírus). Nos casos mais graves, a COVID-19 pode provocar complicações severas, desde pneumonia grave com insuficiência respiratória aguda, falência renal e de outros órgãos ou até mesmo a morte<sup>3</sup>. Até à presente data<sup>4</sup>, as estatísticas apontam para a existência de mais de 619 milhões de casos confirmados de infeção e mais de 6,5 milhões de mortes por COVID-19<sup>5</sup>.

Note-se, porém, que esta pandemia não acarretou consigo apenas uma grave crise sanitária e humana; na verdade, também contribuiu para o aprofundamento das crises política, económica, social e até ecológica já em curso<sup>6</sup>. Há mesmo quem considere que os impactos da COVID-19 na sociedade se fazem sentir no seu núcleo mais íntimo<sup>7</sup>, afetando negativamente todos os segmentos da população e, em particular, os membros de grupos em situação de maior vulnerabilidade (como é o caso das pessoas com menos recursos económicos, das mulheres, das crianças, dos idosos, dos refugiados e requerentes de asilo, das minorias religiosas e étnico-raciais, das pessoas com deficiência, da população LGBTQI+, *etc.*). É, por isso, importante afastar a ideia tão difundida de que “o novo coronavírus era democrático, já que matava indiscriminadamente ricos e pobres e pessoas de todas as regiões e raças. (...) O modo como se propaga e, em especial, como mata revela que

---

<sup>1</sup> Michael WOROBAY, «Dissecting the early COVID-19 cases in Wuhan», *Science* 374/6572 (2021) 1202-1204.

<sup>2</sup> Tal veio a ocorrer no dia 11 de março de 2020. Para mais informações, vd. Renato Ferreira da SILVA; Mário MACEDO; Jaime CONCEIÇÃO, «A pandemia da COVID-19 em Portugal: evolução, vacinação e farmacovigilância», *Revista Multidisciplinar* 4/2 (2022) 135-154.

<sup>3</sup> Para maiores desenvolvimentos, vd. <https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/covid-19/#sec-0> [consult.18 out. 2022].

<sup>4</sup> Para estes efeitos, a data a ter em conta é a de 5 de outubro de 2022.

<sup>5</sup> Estes dados foram retirados de <https://ourworldindata.org/explorers/coronavirus-data-explorer> [consult. 05 out. 2022]. Em Portugal, a mesma fonte contabiliza cerca de 5,5 milhões de casos confirmados de infeção e mais de 25 mil mortes.

<sup>6</sup> Yuval Noah HARARI, «Yuval Noah Harari: Every crisis is also an opportunity», *The UNESCO Courier* 3 (2020).

<sup>7</sup> Tal poderá, inclusive, espoletar interessantes consequências no plano jurídico, como nos dá conta Yuval SHANY, «The covid-19 pandemic crisis and international law: a constitutional moment, a tipping point or more of the same?», in Makane Moïse MBENGUE; Jean D'ASPROMONT, eds., *Crisis Narratives in International Law*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2022, 100 e ss.; e ainda, referindo-se especificamente ao plano político-democrático, Miguel Pinares MADURO; Paul KAHN, coords., *Democracia em tempo de pandemia*, Parede: Príncipe, 2022.

este vírus não só reflete, como aprofunda as desigualdades e as discriminações que vigoram nas sociedades contemporâneas”<sup>8</sup>. Neste cenário desconcertante, o *Direito* e os *direitos (humanos e fundamentais)* têm sido severamente postos à prova, desde logo testando-se a sua capacidade de zelar pela proteção de diversos bens jurídicos que, não raras vezes, concorrem e conflituam entre si (por exemplo: *autonomia pessoal* vs. *saúde pública*), num contexto de violenta tensão dialética entre as premissas axiológicas (mas também jurídico-normativas) da *liberdade* e da *responsabilidade*<sup>9</sup>. Em última instância, poderá mesmo afirmar-se que “todo e qualquer tremor e respetivas réplicas causadas pela pandemia testam os limites da dignidade humana como um valor e como um direito” – e, assim, os fundamentos e limites da própria *juridicidade*<sup>10</sup>.

Neste contexto, o presente *Policy Brief*, o qual foi elaborado no âmbito do *Projeto Tik Tak – Human Rights on Hold*, cofinanciado pelo Programa Cidadãos Ativos, gerido em Portugal pela Fundação Calouste Gulbenkian e pela Fundação Bissaya Barreto, terá como principais objetivos:

- i) Explicar o enquadramento legislativo nacional em matéria de limitação (*suspensão e restrição*) de direitos humanos e fundamentais;
- ii) Apresentar um breve enquadramento legislativo nacional das medidas destinadas a prevenir e combater a COVID-19, identificando os seus principais impactos;
- iii) Reconhecer as mais importantes ações de apoio à integração dos direitos humanos e fundamentais no processo de decisão política, no âmbito das medidas adotadas com vista a prevenir e combater a COVID-19 e no contexto pós-pandémico, formulando recomendações e indicando rumos a seguir.

Antes de avançarmos, importa, porém, sublinhar duas notas de cariz metodológico que se nos afiguram relevantes.

Em primeiro lugar, é importante reconhecer que, ao questionar o impacto das medidas de COVID-19 nos direitos humanos e fundamentais, um investigador poderá adotar duas abordagens distintas. Por um lado, poderá considerar cada um dos direitos de forma individualizada e segmentada (*direito à vida; direito à integridade física e moral; direito à liberdade; etc.*), procurando perceber quais os impactos – positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e mediatos – que as diferentes medidas adotadas produziram sobre os mesmos (*abordagem micro*)<sup>11</sup>. Em alternativa, é também possível que se analise esta questão invocando os direitos humanos em bloco, isto é, enquanto categoria jurídico-dogmática, buscando indagar qual o seu sentido (ou aquilo que dele resta...) após um longo período de excecionalidade que deu origem a um “novo normal” – aquilo a que alguns apelidam de

---

<sup>8</sup> Boaventura de Sousa SANTOS, *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*, Lisboa: Edições 70, 2020, 147.

<sup>9</sup> António Castanheira NEVES, «Pessoa, direito e responsabilidade», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* 6 (1996) 9 e ss. ; e ainda, qualificando o vírus como uma “forma de violência”, a qual só pode ser parada através de respostas do Estado e do Direito, igualmente violentas, vd. João LOUREIRO, «Estado(s), (des)globalización y pandemia(s): breves consideraciones en torno al (a los) espacio(s)», in Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ, coord., *Las Restricciones de Derechos y Libertades con Ocasión del COVID-19*, Granada: Editorial Comares, 2022, 168.

<sup>10</sup> James R. MAY; Erin DALY, «Dignity rights for a pandemic», *Law, Culture and Humanities* (2020) 4.

<sup>11</sup> Sem que isso impeça, como é evidente, que se tenham em conta as imprescindíveis características de *indivisibilidade* e *interdependência* dos direitos humanos.

“sociedade pós-pandémica”<sup>12</sup> (*abordagem macro*). Como facilmente se pode depreender, esta última abordagem é substancialmente distinta da primeira e traz associada uma lógica discursiva própria, que só pontualmente iremos convocar ao longo deste *Policy Brief*. Assim, a abordagem a seguir será, maioritariamente, a primeira enunciada.

Em segundo lugar, importa esclarecer o sentido conferido ao conceito de *vulnerabilidade*, o qual é recorrentemente mobilizado ao longo deste escrito, já que se reconhece que as limitações a direitos humanos e fundamentais levadas a cabo em decorrência da adoção de medidas de prevenção e combate à COVID-19 não produziram o mesmo impacto em toda a população, havendo quem tenha sofrido com particular acutilância os seus efeitos. Ora, na esteira de João Carlos Loureiro, entendemos que a vulnerabilidade deve ser encarada como a “fragilidade específica de certas etapas ou condições”<sup>13</sup>, podendo manifestar-se em distintos planos (biológico, económico, social, ambiental) e assumir intensidades variáveis. Será, pois, nossa especial preocupação a identificação de pessoas e/ou grupos vulneráveis que, em cada caso, se viram particularmente fustigados pelos efeitos da pandemia e das medidas adotadas para lhe dar resposta.

## 2. DIREITO CONSTITUCIONAL DE EXCEÇÃO E DIREITO ADMINISTRATIVO DE EXCEÇÃO: LIMITAÇÕES A DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS EM CONTEXTO EMERGENCIAL

### 2.1. Direito constitucional de exceção

Por mais paradoxal que pareça, o *direito constitucional de exceção* tem como propósito central o de *preservar a própria ordem constitucional*, reforçando os poderes públicos no combate às causas – internas ou externas, de maior ou menor gravidade – que constituam uma “ameaça para a organização da vida da comunidade a cargo do Estado”<sup>14</sup>. Importante é reconhecer que o mesmo só é compatível com um *Estado de Direito Democrático* quando constitucionalmente conformado, isto é, quando os *pressupostos, competências, instrumentos, procedimentos e consequências jurídicas* que lhe subjazem se encontrem devidamente fixados na lei fundamental<sup>15</sup>. É esse, aliás, o desiderato de vários preceitos dispersos pelo texto da Constituição da República Portuguesa (CRP), a maioria dos quais será mencionada ao longo

---

<sup>12</sup> Eric GILDER, «Towards a post-pandemic postmodern society – Is the pandemic a deconstruction of the postmodern society?», *Postmodern Openings* 11/2 (2020).

<sup>13</sup> João LOUREIRO, «Prometeu, *golem* & companhia: bioconstituição e corporeidade numa sociedade (mundial) do risco», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 85 (2009) 164-165.

<sup>14</sup> J. J. Gomes CANOTILHO; Vital MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada – vol. I*, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2014, 399; e ainda, em geral, na doutrina portuguesa, Carlos Blanco de MORAIS, *O estado de exceção*, Lisboa: Cognitio, 1984; António Damasceno CORREIA, *Estado de sítio e estado de emergência em democracia*, Lisboa: Vega, 1989; Jorge Bacelar GOUVEIA, *O estado de exceção no direito constitucional: entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da constituição*, Vols. I e II, Coimbra: Almedina, 1999 (obra cujo conteúdo foi recentemente sistematizado e condensado em Jorge Bacelar GOUVEIA, *Estado de exceção no direito constitucional: uma perspetiva do constitucionalismo democrático*, Coimbra: Almedina, 2020); e ainda, Gonçalo BARGADO, «O estado de exceção constitucional – teoria e prática», *O Direito* 152/2 (2020) 253-306.

<sup>15</sup> J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Almedina, 2003, 1099; e ainda, sublinhando não haver aqui lugar a uma qualquer “*rutura constitucional*”, vd. Catarina Santos BOTELHO, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 50.

deste ponto. Cabe, igualmente, notar que, entre nós, o regime do estado de sítio e do estado de emergência se encontra plasmado, de forma desenvolvida, na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro<sup>16</sup> (na redação que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio)<sup>17</sup>.

Ora, entre nós, são duas as situações de ‘exceção constitucional’ expressamente previstas pela Constituição: o *estado de sítio* e o *estado de emergência*. Nos termos do n.º 1 do art. 138.º da CRP, a declaração de qualquer um destes estados parte do<sup>18</sup> e cabe ao Presidente da República<sup>19</sup>, dependendo de audição do Governo<sup>20</sup> e de prévia obtenção de autorização junto da Assembleia da República<sup>21</sup> (ou, excecionalmente, da respetiva Comissão Permanente<sup>22</sup>)<sup>23</sup>. E note-se, embora estas declarações tenham impacto em âmbitos muito diversos da Constituição, vamos concentrar-nos somente nos aspetos relativos à *suspensão de direitos fundamentais*.

Cabe, desde já, lembrar que, “num regime político baseado no respeito dos direitos e liberdades fundamentais, o estatuto das situações de necessidade centra-se na salvaguarda desses mesmos direitos e liberdades – se não pode deixar de admitir a sua suspensão, fá-lo na observância de precisos formalismos e com acrescidas garantias”<sup>24</sup> (ou, se quisermos, dentro de certos *limites*, desde logo, *materiais, estruturais e funcionais*). Assim, de acordo com o n.º 1 do art. 19.º da CRP, 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. Nesse caso, são de considerar, obrigatoriamente, os seguintes corolários:

- i) O estado de sítio ou o estado de emergência podem ser declarados no *todo* ou em *parte* do *território nacional*, consoante o âmbito geográfico das suas causas determinantes (art. 19.º/2/1.ª parte da CRP; art. 4.º da Lei n.º 44/86);
- ii) Os pressupostos ou causas conducentes à declaração do estado de sítio ou do estado de emergência encontram-se *expressamente tipificados no texto constitucional*: (a) agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras; (b) grave ameaça ou

---

<sup>16</sup> Este diploma legislativo integra a designada reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (art. 164.º/e) da CRP) e apresenta um valor reforçado em razão da sua forma (*‘lei orgânica’*, nos termos do art. 166.º/2 da CRP) e procedimento específicos.

<sup>17</sup> Recorde-se, igualmente, que a República Portuguesa se encontra internacionalmente vinculada aos sistemas (universal e regional-europeu) de proteção de direitos humanos, pelo que também aqui relevam os respetivos textos. Apenas a título de exemplo, veja-se o disposto nos arts. 4.º do Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP, Organização das Nações Unidas, 1966) e 15.º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH, Conselho da Europa, 1951).

<sup>18</sup> Note-se que a iniciativa pode partir do Presidente da República, mas também do Governo.

<sup>19</sup> Esta declaração reveste a forma de decreto do Presidente da República, carecendo de referenda ministerial, sob pena de inexistência jurídica do ato. Cf. arts. 134.º/d) e 140.º da CRP; e ainda, art. 11.º da Lei n.º 44/86.

<sup>20</sup> Cf. art. 197.º/1/f) da CRP. A audição do Governo é dispensada caso a iniciativa tenha partido deste órgão de soberania. Importante é notar, igualmente, que o parecer emitido pelo Governo é “obrigatório (de ser pedido) e não vinculativo (de ser seguido)”. Cf. Catarina Santos BOTELHO, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», 69.

<sup>21</sup> Este ato assume a forma de resolução, devendo conter a definição do estado a declarar, bem como a delimitação pormenorizada do âmbito de autorização concedida. Cf. arts. 161.º/l) e 162.º/b) da CRP; arts. 15.º, 16.º e 23.º a 28.º da Lei n.º 44/86; e ainda, arts. 174.º a 183.º do Regimento da Assembleia da República n.º 1/2020, de 31 de agosto.

<sup>22</sup> Cf. art. 179.º/3/f) da CRP. Note-se que, neste caso, a autorização deve ser confirmada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo.

<sup>23</sup> No mesmo sentido aponta o art. 10.º da Lei n.º 44/86.

<sup>24</sup> Jorge MIRANDA, *Direitos fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2017, 481.

- perturbação da ordem constitucional democrática; (c) calamidade pública (art. 19.º/2/2.ª parte da CRP; art. 1.º da Lei n.º 44/86)<sup>25</sup>;
- iii) A distinção entre o estado de sítio e o estado de emergência é de *grau* (art. 19.º/3/1.ª parte da CRP; arts. 8.º e 9.º da Lei n.º 44/86);
  - iv) A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência tem de ser *adequadamente fundamentada* (art. 19.º/5/1.ª parte da CRP; art. 14.º/2 da Lei n.º 44/86);
  - v) A declaração deve *especificar os direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso*, impedindo-se que a mesma se afirme como um autêntico ‘cheque em branco’ (art. 19.º/5/2.ª parte da CRP; art. 14.º/1/d) da Lei n.º 44/86);
  - vi) A suspensão de direitos pode ser *total* ou *parcial*, nunca se admitindo suspensão total em caso de declaração de estado de emergência (19.º/3/2.ª parte da CRP; arts. 8.º/2 e 9.º/2 da Lei n.º 44/86);
  - vii) Em nenhum caso, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência 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* (art. 19.º/6 da CRP; art. 2.º/1 da Lei n.º 44/86)<sup>26</sup>;
  - viii) Na vigência do estado de sítio ou do estado de emergência, os cidadãos mantêm, na sua plenitude, o *direito de acesso aos tribunais*, de acordo com a lei geral, para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais (art. 6.º da Lei n.º 44/86);
  - ix) A declaração tem *efeitos temporalmente limitados*, não podendo o estado declarado ter duração superior a 15 dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites (art. 19.º/5/3.ª parte da CRP; art. 5.º da Lei n.º 44/86);
  - x) O *princípio da proporcionalidade*<sup>27</sup> deve nortear todo o processo de declaração e execução do estado de sítio ou do estado de emergência, mormente estando as autoridades limitadas à tomada de providências que se revelem necessárias e

---

<sup>25</sup> Para uma análise dogmática destes vários conceitos, vd. J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 1100-1103. Note-se que, recentemente, no Projeto de Revisão Constitucional n.º 7/XV/1.ª, o grupo parlamentar do Partido Social Democrata (PSD) propôs uma alteração ao texto constitucional no sentido de se vir a consagrar a “possibilidade de estado de emergência especificamente por razões de saúde pública e previsão de confinamento ou internamento por razões de saúde pública de pessoa com grave doença infectocontagiosa, pelo tempo estritamente necessário, decreto ou confirmado necessariamente por autoridade judicial competente”. Neste último caso, vd. também, embora não em termos coincidentes, o Projeto de Revisão Constitucional n.º 3/XV do grupo parlamentar do Partido Socialista (PS).

<sup>26</sup> Formulando estes direitos como “direitos fundamentalíssimos”, vd. J. C. Vieira de ANDRADE, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016, 314.

<sup>27</sup> Dulce LOPES, «O papel do princípio da proporcionalidade num cenário de direito administrativo de necessidade e de exceção», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, esp. 175 e ss.

- adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional<sup>28/29</sup> (art. 19.º/4 e 8 da CRP; arts. 3.º e 19.º da Lei n.º 44/86)<sup>30</sup>;
- xi) Observância dos *princípios da universalidade e da igualdade* (art. 2.º/2 da Lei n.º 44/86), mormente vedando-se a possibilidade da suspensão individual de direitos, liberdades e garantias;
  - xii) Em caso de alteração das circunstâncias, pode haver lugar a *extensão ou redução das providências constantes da declaração*, seguindo-se, para tal, os mesmos trâmites previstos para a declaração inicial (embora não seja necessária autorização da Assembleia da República quando esteja em causa uma redução) (arts. 12.º e 26.º/2 da Lei n.º 44/86);
  - xiii) 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* (art. 19.º/7 da CRP; art. 3.º/2 da Lei n.º 44/86);
  - xiv) A violação de algum ou alguns dos vetores acima mencionados poderá dar origem a *responsabilidade civil do Estado* (art. 2.º/3 da Lei n.º 44/86) e/ou a *responsabilidade criminal dos titulares dos órgãos políticos* (art. 15.º da Lei n.º 34/87, de 16 de julho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro);
  - xv) Admite-se o *controlo da constitucionalidade e da ilegalidade* das medidas de exceção adotadas pelos tribunais e pelo Tribunal Constitucional (sempre e quando tais medidas incorporem atos de natureza normativa)<sup>31</sup>;
  - xvi) Possibilidade de exercício do *direito de queixa ao Provedor de Justiça* (art. 23.º da CRP), do *direito de petição* (art. 52.º da CRP) e do *direito de resistência* pelos cidadãos (art. 21.º da CRP);

Por fim, vale sublinhar que a execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência cabe ao Governo (devendo este manter informados o Presidente da República e a Assembleia da República)<sup>32</sup>. Após o termo de cada período do estado de sítio ou do estado

---

<sup>28</sup> Estas providências podem significar, por exemplo, o estabelecimento de encargos ou obrigações para os cidadãos (requisição de bens, serviços ou pessoas) ou alterações das normais atribuições dentro da administração, nomeadamente entre as autoridades civis e as autoridades militares. Cf. J. J. Gomes CANOTILHO; Vital MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada – vol. I*, 403.

<sup>29</sup> Considerando que, atentas estas normas, a nossa Constituição não consagra uma verdadeira possibilidade de suspensão de direitos fundamentais, mas apenas de “restrição jusfundamental atípica e mais gravosa”, vd. Catarina Santos BOTELHO, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», 58-59; J. C. Vieira de ANDRADE, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, 315, nota de rodapé n.º 7; e ainda, referindo-se antes a um “modelo constitucional de suspensão regulada, substancial e gradativa”, vd. Raquel Brízida CASTRO, *Justiça constitucional em tempos de emergência*, Coimbra: Almedina, 2022, 114 e ss.

<sup>30</sup> Note-se que, em caso de cessação das circunstâncias que tiverem determinado a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, deve esta ser imediatamente revogada, mediante decreto do Presidente da República referendado pelo Governo (art. 13.º/1 da Lei n.º 44/86).

<sup>31</sup> J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 1109.

<sup>32</sup> Cf. art. 17.º da Lei n.º 44/86. Note-se que, como afirma Raquel Brízida Castro, “ao Governo compete executar a declaração do estado de exceção através, exatamente, das mesmas competências que a Constituição lhe confere em normalidade constitucional”. Cf. Raquel Brízida CASTRO, *Justiça constitucional em tempos de emergência*, 270. Noutro sentido, observa Gonçalo de Almeida Ribeiro que este contexto justifica “um reforço do poder executivo porque reclama ação expedita e adaptável, para o qual os outros poderes (...) não se encontram naturalmente vocacionados”. Cf. Gonçalo de Almeida RIBEIRO, «O estado de exceção constitucional», *Observador*, 25 de março de 2020 [consult. 15 nov. 2022], Disponível em: <https://observador.pt/especiais/o-estado-de-excepcao-constitucional/>.

de emergência, o Governo deve remeter à Assembleia da República um relatório pormenorizado e, tanto quanto possível, documentado das providências e medidas adotadas durante a vigência da respetiva declaração<sup>33/34</sup>.

Considerando o exposto, facilmente se conclui que o estado de ‘exceção constitucional’ é uma situação anómala e por natureza transitória, somente devendo ter lugar quando – e enquanto... – os meios constitucionais normais não forem suficientes para neutralizar as perturbações que colocam em causa a harmonia da ordem constitucional<sup>35</sup>. A prática tem demonstrado, porém, que existem situações de verdadeira *normalização da excecionalidade* – isto é, casos em que os regimes de exceção se têm prolongado e solidificado nas ordens jurídico-constitucionais<sup>36</sup> –, o que deve, a todo o custo, ser evitado.

## 2.2. Direito administrativo de exceção

Distinto do *direito constitucional de exceção* é o *direito administrativo de exceção*<sup>37</sup>. Estamos especificamente a referir-nos aos “estados de exceção administrativos (especiais)”<sup>38</sup>, decorrentes da *Lei de Bases da Proteção Civil*<sup>39</sup> (LBPC), bem como da *Lei de Bases da Saúde*<sup>40</sup> (LBS), aqui considerada em articulação com a *Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública*<sup>41</sup> (LSVSP) – nenhum dos quais se deve confundir com a figura do *estado de necessidade* no direito administrativo<sup>42</sup>.

---

<sup>33</sup> Cf. art. 28.º da Lei n.º 44/86.

<sup>34</sup> A doutrina tem, porém, criticado o modo deficitário como foi exercido o papel de supervisão e controlo da Assembleia da República durante o período pandémico, nomeadamente em razão da “redução das reuniões plenárias e do trabalho das comissões parlamentares”. Cf. Teresa VIOLANTE, «The COVID-19 pandemic and the state of emergency: lessons from Portugal», in Kostas CHRYSOGONOS; Anna TSIFTSOGLU, eds., *Democracy after Covid: Challenges in Europe and Beyond*, Switzerland: Springer, 2022, 34.

<sup>35</sup> J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 1085.

<sup>36</sup> Deste fenómeno deu conta, por exemplo, Giorgio AGAMBEN, *State of exception*, trad. Kevin Attell, Chicago: Chicago University Press, 2005.

<sup>37</sup> Enquadrando ambas as figuras “numa perspetiva mais global de *direito público da emergência*” (*itálico no original*), vd. Manuel da Silva GOMES, «As declarações situacionais na lei de bases da proteção civil: alerta, contingência e calamidade», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 101.

<sup>38</sup> Ana Raquel MONIZ, «Direito público e pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, 47.

<sup>39</sup> Cf. Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

<sup>40</sup> Cf. Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro.

<sup>41</sup> Cf. Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto.

<sup>42</sup> Dispõe o n.º 2 do art. 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) que “os atos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas no presente Código, são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados têm o direito a ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração”. Sobre a figura do estado de necessidade no direito administrativo, vide os escritos clássicos de Diogo Freitas do AMARAL; Maria da Glória GARCIA, «O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo», *Revista da Ordem dos Advogados* 59/II (1999) 447-518; J. M. Sérvulo CORREIA, «Revisitando o estado de necessidade», in Augusto de ATHAYDE; João CAUPERS; Maria da Glória GARCIA, orgs., *Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina, 2010; Pedro Costa GONÇALVES, *Manual de direito administrativo*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2019, 388-398; e ainda, mais recentemente, Carla Amado GOMES, «O estado de necessidade administrativo», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 23 e ss.



De forma geral, pode afirmar-se que todas “estas figuras consubstanciam um modo de legalização de atuações que, praticadas sob outro circunstancialismo, seriam inválidas, em cenários de perigo iminente e/ou atual para interesses superiores aos sacrificados, perigo esse não imputável ao autor da lesão”<sup>43</sup>.

Considerando a LBPC<sup>44</sup>, cabe distinguir três possíveis declarações situacionais (a saber: *situação de alerta, situação de contingência e situação de calamidade*) em caso de iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe<sup>45</sup> (afetando todo ou apenas parte do território nacional), prevenindo riscos coletivos, atenuando e, se possível, neutralizando os seus efeitos, bem como apoiando a reposição da normalidade da vida das pessoas afetadas. Como se pode verificar a partir da análise da tabela abaixo apresentada, as mesmas pressupõem um “*crecendo* na gravidade da ocorrência, projetada na intensidade das medidas a adotar e no órgão com competência para as emitir” (*itálico no original*)<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Ana Raquel MONIZ, «Direito público e pandemia», 47.

<sup>44</sup> Duvidando da aplicabilidade da LBPC por “ocorrências epidémicas”, vd. David MAGALHÃES, «A reação dos poderes públicos à situação COVID-19 em Portugal: o Estado de Direito sob o ataque de uma mudança de paradigma social», in Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ, coord., *Las Restricciones de Derechos y Libertades con Ocasión del COVID-19*, Granada: Editorial Comares, 2022, 364-368.

<sup>45</sup> Cf. Artigo 3.º da LBPC.

<sup>46</sup> Ana Raquel MONIZ, «Direito público e pandemia», 50.

Situação	Alerta	Contingência	Calamidade
<b>Nível de Risco</b>	Reduzido (Artigo 9.º, número 1, da LBPC)	Intermédio (Artigo 9.º, número 2, da LBPC)	Elevado (Artigo 9.º, número 3, da LBPC)
<b>Competência</b>	(1) Ministro da Administração Interna (em todo ou parte do território); (2) Entidade responsável pela área da proteção civil ou à respetiva entidade nas regiões autónomas, mediante prévia audição dos presidentes das Câmaras Municipais dos municípios abrangidos (no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência); (3) Presidente da Câmara Municipal (no âmbito do município).	(1) Ministro da Administração Interna (em todo ou parte do território); (2) Entidade responsável pela área da proteção civil, mediante prévia audição dos presidentes das Câmaras Municipais dos municípios abrangidos (no todo ou em parte do seu âmbito territorial de competência);	(1) Governo
<b>Forma</b>	Despacho	Despacho	Resolução do Conselho de Ministros <sup>47</sup>
<b>Natureza Jurídica</b>	Ato Administrativo Geral	Ato Administrativo Geral	Ato Administrativo Geral
<b>Prazo Máximo de Duração</b>	Não <sup>48</sup>	Não <sup>48</sup>	Não <sup>48</sup>
<b>Efeitos materiais</b>	Artigo 14.º, número 1, da LBPC	Artigo 17.º, número 1, da LBPC	Artigo 21.º, número 1, da LBPC (conteúdo obrigatório) Artigo 9.º, número 2, da LBPC (conteúdo facultativo)
<b>Efeitos automáticos</b>	Artigo 14.º, números 2 a 4, da LBPC	Artigo 17.º, números 2 e 3, da LBPC	Artigo 21.º, números 3 e 4, da LBPC
<b>Regime Especial para Restrições a Direitos Fundamentais</b>	Não	Não	Sim (normamente, propriedade privada, liberdade de iniciativa económica privada, direito de deslocação, direito de reunião)

**Nota:** A presente tabela foi inspirada nos textos já citados de Ana Raquel MONIZ, «Direito público e pandemia», 2021; e também, Manuel da Silva GOMES, «As declarações situacionais na lei de bases da proteção civil: alerta, contingência e calamidade», 2020.

<sup>47</sup> Em caso de urgência, pode ser emanado um despacho conjunto do Primeiro-Ministro e do Ministro da Administração Interna (arts. 20.º e 30.º da LBPC).

<sup>48</sup> O que não significa que “a respetiva duração possa ficar a *bel-talante* da vontade do Governo” (*italico no original*), como nos dá conta Manuel da Silva GOMES, «As declarações situacionais na lei de bases da proteção civil: alerta, contingência e calamidade», 132.

Em cada uma destas *situações*, assume particular relevância o *princípio da proporcionalidade*, acompanhado de outros tão diversos como a prevenção, a precaução, a prioridade e a informação (art. 5.º da LBPC). Por outro lado, aos funcionários e agentes do Estado e das demais pessoas coletivas de direito público, bem como aos cidadãos e outras entidades privadas, impõe a lei uma especial obrigação de colaboração com as autoridades de proteção civil, sob pena de comissão de crime de desobediência (arts. 6.º e 11.º da LBPC). O controlo político – exercido pela *Assembleia da República* – e o controlo jurisdicional – a cargo dos *tribunais* – revela-se fundamental para evitar abusos no recurso a estas distintas figuras.

Por sua vez, a LBS estabelece que “em situação de emergência de saúde pública, o membro do Governo responsável pela área da saúde toma as medidas de exceção indispensáveis, se necessário mobilizando a intervenção das entidades privadas, do setor social e de outros serviços e entidades do Estado” (Base 34).

O mesmo sentido aponta a LSVSP, a qual, em situações de emergência em saúde pública, confere competência ao membro do Governo responsável pela área da saúde para:

- i) Tomar medidas de exceção indispensáveis em caso de emergência em saúde pública, incluindo a restrição, a suspensão ou o encerramento de atividades ou a separação de pessoas que não estejam doentes, meios de transporte ou mercadorias, que tenham sido expostos, de forma a evitar a eventual disseminação da infeção ou contaminação (art. 17.º/1 da LSVSP);
- ii) Sob proposta do/a Diretor(a)-Geral de Saúde, emitir orientações e normas regulamentares no exercício dos poderes de autoridade, com força executiva imediata, no âmbito das situações de emergência em saúde pública com finalidade de tornar exequíveis as normas de contingência para as epidemias ou de outras medidas consideradas indispensáveis cuja eficácia dependa da celeridade na sua implementação (art. 17.º/2 da LSVSP).

Sem surpresa, todas as medidas adotadas devem ser aplicadas com base em *critérios de proporcionalidade* que respeitem os direitos, liberdades e garantias fundamentais (art. 17.º/3 da LSVSP).

É de destacar que, diferentemente do que acontece com a LBPC, nem a LBS nem a LSVSP estabelece a necessidade de específica declaração formal<sup>49</sup>.

Por fim, importa notar, com Teresa Violante, que, na prática, “a transição do estado constitucional de emergência para o estado administrativo de emergência não acarretou diferenças substanciais porque o Governo levou a cabo uma interpretação ampla dos seus poderes legais e administrativos”<sup>50</sup>. Outras duas tendências indesejáveis a que a doutrina se tem referido são a “excessiva governamentalização dos poderes de emergência” e a “renúncia, mesmo eclipse, parlamentar”<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Manuel da Silva GOMES, «As declarações situacionais na lei de bases da proteção civil: alerta, contingência e calamidade», 114.

<sup>50</sup> Teresa VIOLANTE, «The COVID-19 pandemic and the state of emergency: lessons from Portugal», 31. E acrescenta a Autora: “ao escolher implementar muitas restrições através de decisões administrativas aprovadas por resolução do Conselho de Ministros e não por via de decreto-lei, ou até decreto regulamentar, o Governo reduziu as possibilidades jurídicas de controlo sobre a sua ação” (p. 35).

<sup>51</sup> Raquel Brízida CASTRO, *Justiça constitucional em tempos de emergência*, 121.

### 2.3. A situação em Portugal: entre o estado de exceção constitucional e o estado de exceção administrativo

Para estes efeitos, assumiremos como marco temporal de partida o dia 18 de março de 2020, data em que o Presidente da República declarou, pela primeira vez após a aprovação da CRP de 1976, a situação de estado (constitucional) de emergência<sup>52</sup>, a qual foi, nesta primeira fase, renovada por duas vezes consecutivas, estendendo-se por um período superior a 30 dias.

	Autorização da declaração do Estado de Emergência	Declaração do Estado de Emergência	Regulamentação da aplicação do Estado de Emergência
	Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março	Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março	Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-D/2020
<b>1.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 2 de abril	Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril	Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril
<b>2.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 23-A/2020, de 17 de abril	Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril	Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril

**Nota:** A informação constante da presente tabela foi retirada de <https://www.parlamento.pt/Paginas/estado-emergencia.aspx> [consult.18 out. 2022].

No dia 2 de maio de 2020, Portugal abandonou o estado (constitucional) de emergência e transitou para o estado (administrativo) de calamidade<sup>53</sup>, iniciando-se um processo gradual de “levantamento do confinamento”, o qual foi dividido em três fases (4 de maio, 18 de maio e 1 de junho). Seguiu-se, então, a declaração de estado (administrativo) de contingência na região da área metropolitana de Lisboa e de estado (administrativo) de alerta no restante território nacional continental<sup>54</sup>. Alguns meses depois, o agravamento da situação pandémica conduziu, porém, a nova declaração de estado (administrativo) de calamidade em todo o território nacional continental<sup>55</sup>, a qual foi seguida por um longo período de declaração de estado (constitucional) de emergência (iniciado a 6 de novembro de 2020 e só interrompido no final de abril de 2021).

<sup>52</sup> Esta declaração surge apoiada por um “consenso alargado entre os partidos com representação parlamentar” no sentido da sua inevitabilidade para “minimizar a propagação do vírus e evitar o colapso do sistema nacional de saúde”. Cf. Catarina Santos BOTELHO, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», 74.

<sup>53</sup> Este foi decretado pelo Governo através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril; e prorrogado sucessivamente pela (1) Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 15 de maio; (2) Resolução do Conselho de Ministros n.º 40-A/2020, de 29 de maio; (3) Resolução do Conselho de Ministros n.º 43-B/2020, de 9 de junho; (4) Resolução do Conselho de Ministros n.º 51-A/2020, de 25 de junho; (5) e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-A/2020, de 14 de julho.

<sup>54</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 55-A/2020, de 30 de julho, alterada e republicada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 63-A/2020, de 13 de agosto, e alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2020, de 28 de agosto, e que foi mantida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2020, de 10 de setembro, alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 81/2020, de 24 de setembro. Estas duas últimas resoluções foram posteriormente revogadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 88-A/2020, de 14 de outubro.

<sup>55</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2020, de 31 de outubro.

	<b>Autorização da declaração do Estado de Emergência</b>	<b>Declaração do Estado de Emergência</b>	<b>Regulamentação da aplicação do Estado de Emergência</b>
	Resolução da Assembleia da República n.º 83-A/2020, de 6 de novembro	Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro	Decreto n.º 8/2020, de 8 de novembro (nível nacional)
<b>1.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 87-A/2020, de 20 de novembro	Decreto do Presidente da República n.º 59-A/2020, de 20 de novembro	Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 27-A/2020/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>2.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 89-A/2020, de 4 de dezembro	Decreto do Presidente da República n.º 61-A/2020, de 4 de dezembro	Decreto n.º 11/2020, de 6 de dezembro (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 27-C/2020/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>3.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 90-A/2020, de 17 de dezembro	Decreto do Presidente da República n.º 66-A/2020, de 17 de dezembro	Decreto n.º 11-A/2020, de 21 de dezembro (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 28-D/2020/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>4.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 1-A/2021, de 6 de janeiro	Decreto do Presidente da República n.º 6-A/2021, de 6 de janeiro	Decreto n.º 2-A/2021, de 7 de janeiro
<b>5.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 1-B/2021, de 13 de janeiro	Decreto do Presidente da República n.º 6-B/2021, de 13 de janeiro	Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro, alterado pelo Decreto n.º 3-B/2021, de 19 de janeiro, e pelo Decreto n.º 3-C/2021, de 22 de janeiro (nível nacional) Decretos Regulamentares Regionais n.º 1-B/2021/A e n.º 1-C/2021/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>6.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 14-A/2021, de 28 de janeiro	Decreto do Presidente da República n.º 9-A/2021, de 28 de janeiro	Decreto n.º 3-D/2021, de 29 de janeiro (nível nacional) Decretos Regulamentares Regionais n.º 1-E/2021/A, de 5 de fevereiro de 2021, e n.º 1-F/2021/A, de 12 de fevereiro (Região Autónoma dos Açores)
<b>7.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 63-A/2021, de 11 de fevereiro	Decreto do Presidente da República n.º 11-A/2021, de 11 de fevereiro	Decreto n.º 3-E/2021, de 12 de fevereiro
<b>8.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 69-A/2021, de 25 de fevereiro	Decreto do Presidente da República n.º 21-A/2021, de 25 de fevereiro	Decreto n.º 3-F/2021, de 26 de fevereiro (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 2-A/2021/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>9.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 77-B/2021, de 11 de março	Decreto do Presidente da República n.º 25-A/2021, de 11 de março	Decreto n.º 4/2021, de 13 de março (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 2-B/2021/A (Região Autónoma dos Açores)
<b>10.ª Renovação</b>	Resolução da Assembleia da República n.º 90-A/2021, de 25 de março	Decreto do Presidente da República n.º 31-A/2021, de 25 de março	Decretos n.º 5/2021, de 28 de março, e n.º 6/2021, de 3 de abril (nível nacional) Decreto Regulamentar Regional n.º 2-C/2021/A (Região Autónoma dos Açores)

11.ª Renovação	Resolução da Assembleia da República n.º 114-A/2021, de 14 de abril	Decreto do Presidente da República n.º 41-A/2021, de 14 de abril	Decretos n.º 6-A/2021, de 15 de abril, e 7/2021, de 17 de abril (nível nacional)  Decreto Regulamentar Regional n.º 3-A/2021/A (Região Autónoma dos Açores)
----------------	---	--	---

Nota: A informação constante da presente tabela foi retirada de <https://www.parlamento.pt/Paginas/estado-emergencia.aspx> [consult. 18 out. 2022].

A declaração do estado (constitucional) de emergência não foi renovada após o dia 30 de abril de 2021, pelo que, de 1 de maio de 2021 em diante, passou a vigorar novamente em Portugal a situação de estado (administrativo) de calamidade<sup>56</sup>, seguida de estado (administrativo) de contingência<sup>57</sup> e, por fim, de estado (administrativo) de alerta<sup>58</sup>.

### 3. RESTRIÇÕES A DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

Sempre que, mesmo perante um cenário de crise (mormente, pandémica), seja possível antecipar, discutir e refletir sobre os tipos de medidas a adotar e que contendam com direitos humanos e fundamentais, a edição de normas restritivas deve ser a regra (e a suspensão do exercício de direitos a exceção...)<sup>59</sup>. Assim sendo, importa analisar, ainda que perfunctoriamente, a figura da restrição jusfundamental, procurando apreciar em que situações e mediante a verificação de que requisitos esta se pode ter por juridicamente admissível.

Ora, a CRP divide os direitos fundamentais em ‘Direitos, Liberdades e Garantias’ (categoria que, no fundo, abrange os *direitos civis e políticos*) e ‘Direitos Económicos, Sociais e Culturais’. Ambas as categorias se encontram numa profunda e constante dialética, que

<sup>56</sup> O Governo declarou estado de calamidade através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, de 30 de abril (entretanto alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-C/2021, de 6 de maio; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 59-B/2021, de 13 de maio; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 62-A/2021, de 20 de maio; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2021, de 27 de maio; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 70-A/2021, de 2 junho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 74-A/2021, de 9 de junho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 76-A/2021, de 18 de junho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 77-A/2021, de 24 de junho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 86-A/2021, de 1 de julho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 91-A/2021, de 8 de julho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 92-A/2021, de 15 de julho; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 96-A/2021, de 22 de julho; e pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 101-A/2021, de 29 de julho).

<sup>57</sup> Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 114-A/2021, de 20 de agosto, foi declarada a situação de contingência.

<sup>58</sup> Esta Resolução foi posteriormente revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021, de 29 de setembro, através da qual foi declarado o estado de alerta, cujo prazo de vigência foi prorrogado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 142-A/2021, de 29 de outubro. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 135-A/2021 foi revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 157/2021, de 25 de novembro, a qual, por sua vez, foi revogada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, de 17 de fevereiro, que declarou o estado de alerta, e que foi posteriormente alterada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-C/2022, de 3 de março; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-F/2022, de 17 de março; pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34-A/2022, de 23 de março; e, mais recentemente, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2022, de 12 de abril. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41-A/2022, de 21 de abril, foi revogada a Resolução do Conselho de Ministros n.º 25-A/2022, e declarado o estado de alerta, o qual, por força da Resolução do Conselho de Ministros n.º 73-A/2022, de 26 de agosto, vigorou até às 23h59m do dia 30 de setembro de 2022.

<sup>59</sup> Pedro MACHETE, «Direito administrativo de necessidade e de exceção – os fins justificam os meios?», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 12.

apresenta como pano de fundo aquilo a que a doutrina chama de “unidade de sentido” dos direitos fundamentais<sup>60</sup>. Apesar disso, a distinção é relevante, porquanto o nosso texto constitucional reserva um regime específico para aquela primeira categoria jusfundamental (bem como aos direitos análogos a estes<sup>61</sup>).

Assim, para além da observância do *regime geral dos direitos fundamentais*<sup>62</sup> (aplicável a todos os direitos *abraçados* pela Constituição), quando esteja em causa uma restrição a ‘direitos, liberdades e garantias’ (ou, repetimos, direitos análogos a estes), haverá de ser observado o leque de princípios disposto nos números 2 e 3 do artigo 18.º da CRP<sup>63</sup>:

- i) *Princípio da reserva de lei* (arts. 18.º/2 e 165.º/1/b) da CRP), a exigir que a restrição seja feita através de lei da Assembleia da República ou decreto-lei autorizado do Governo;
- ii) *Princípio da autorização constitucional expressa* (art. 18.º/2 da CRP), que não se opõe à existência de restrições não expressamente autorizadas pela Constituição<sup>64</sup> (aquilo a que alguns apelidam de “limites imanentes”<sup>65</sup>);
- iii) *Princípio da proporcionalidade ou da proibição do excesso* (art. 18.º/2 da CRP), a impor que toda a limitação jusfundamental se afigure adequada (apropriada), necessária (exigível) e proporcional (com justa medida);
- iv) *Princípio da generalidade e abstração* (art. 18.º/3 da CRP), a opor-se à existência de leis restritivas de natureza individual e concreta;
- v) *Princípio da não retroatividade da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias* (art. 18.º/3 da CRP), em nome da segurança jurídica e proteção da confiança;
- vi) *Princípio da salvaguarda do núcleo essencial do direito* (art. 18.º/3 da CRP), o qual nunca pode ser posto em causa<sup>66</sup>.

Uma última palavra para realçar que a CRP assumiu uma atitude de grande abertura face ao Direito Internacional, mormente o relativo ao reconhecimento e tutela dos direitos humanos. Para o comprovarmos, basta atentar: no papel de destaque concedido ao *princípio da dignidade da pessoa humana* (art. 1.º da CRP); no compromisso internacional assumido pelo Estado em termos de “respeito dos direitos [humanos]” e “dos direitos dos povos” (art. 7.º

---

<sup>60</sup> Esta decorre, desde logo, do seu fundamento comum (a *dignidade da pessoa humana*), embora não se esgote nele. Nas palavras de Vieira de Andrade, ela significa “a possibilidade de uma construção normativa coerente, capaz de integrar num quadro geral a interpretação e aplicação dos preceitos constitucionais respetivos”. Cf. J. C. Vieira de ANDRADE, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, 100.

<sup>61</sup> Cf. art. 17.º da CRP.

<sup>62</sup> Estamos a referir-nos, no essencial, à observância dos *princípios da universalidade* (arts. 12.º e 15.º da CRP), da *igualdade* (art. 13.º da CRP) e do *acesso ao direito e garantia da tutela jurisdicional efetiva* (art. 20.º da CRP).

<sup>63</sup> Igualmente relevante é o n.º 1 do art. 18.º da CRP, o qual determina a *aplicabilidade direta* destas normas (1.ª parte), bem como a sua *vinculatividade para entidades públicas e privadas* (2.ª parte). Tenha-se, igualmente, em consideração o disposto nos arts. 19.º (em matéria de suspensão do exercício de direitos), 20.º/5 (acesso ao direito e tutela jurisdicional efetiva), 21.º (direito de resistência), 22.º (responsabilidade das entidades públicas), 272.º/3 (exercício da ação penal e medidas de polícia) e 288.º/d) (limites materiais de revisão).

<sup>64</sup> Em geral, vd. Jorge Reis NOVAIS, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.ª ed., Lisboa: AAFDL Editora, 2021.

<sup>65</sup> J. C. Vieira de ANDRADE, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, 271 e ss.

<sup>66</sup> Por todos, vd. J. J. Gomes CANOTILHO, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 448-461. A maioria destes vetores principiológicos encontram respaldo nos principais diplomas jurídico-internacionais consagradores de direitos humanos – vejam-se, por exemplo, os artigos 29.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH, Organização das Nações Unidas, 1948); 18.º a 22.º do PIDCP; 8.º a 11.º e 18.º da CEDH; 52.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE, União Europeia, 2000).

da CRP); na forma como as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos são recebidas na ordem jurídica portuguesa como parte do direito internamente aplicável, uma vez verificadas certas condições constitucionalmente estabelecidas (art. 8.º da CRP); ou no modo como se deixa claro que “os direitos fundamentais consagrados na Constituição não excluem quaisquer outros constantes das leis e das regras aplicáveis de direito internacional” e que “os preceitos constitucionais e legais relativos aos direitos fundamentais devem ser interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos” (art. 16.º, n.ºs 1 e 2, da CRP)<sup>67</sup>.

#### 4. MEDIDAS DE PREVENÇÃO E COMBATE À COVID-19 E O SEU IMPACTO NOS DIREITOS HUMANOS E FUNDAMENTAIS

É hoje genericamente aceite que a necessidade de travar os efeitos devastadores da pandemia da COVID-19 – os quais colocaram em causa bens jurídicos essenciais, como a vida, a integridade pessoal ou a saúde (individual e pública) – justificou a adoção de medidas limitativas de direitos humanos e fundamentais um pouco por todo o globo terrestre<sup>68</sup>. Só assim se logrou – principalmente numa fase em que a comunidade científica necessitava de tempo para desenvolver meios preventivos e de reação eficazes, seguros e acessíveis – travar a escalada da curva de infeções, em muitos casos sacrificando-se a *liberdade (individual)* em nome e em prol da *responsabilidade (comunitária)*. Numa altura em que a tormenta parece finalmente ter-se amansado, estamos em crer ser possível identificar e avaliar, ainda que não sem diversas limitações óbvias, alguns dos impactos – positivos e negativos, diretos e indiretos, imediatos e mediatos – que estas medidas produziram sobre os direitos fundamentais da pessoa humana, reportando-nos especificamente, sempre que possível, ao contexto português<sup>69</sup>. Vejamos.

##### 4.1. Direito à Vida, Direito à Integridade Pessoal e Direito ao Livre Desenvolvimento da Personalidade<sup>70</sup>

Em contexto pandémico – e, principalmente, numa primeira fase, em que o vírus se revelou particularmente imprevisível e mortífero –, o dever estadual de proteção da *vida*<sup>71</sup> –

---

<sup>67</sup> Tal levou, inclusive, alguns Autores a referir-se a Portugal como um “Estado de direitos humanos”. Cf. Paulo OTERO, *Direito constitucional português*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2017, 31 e ss.

<sup>68</sup> Há quem considere que Portugal atuou cedo (demais?) na adoção de medidas de contenção e mitigação da pandemia, impondo significativas limitações à atividade económica e social quando somente registava 62 casos de COVID-19 por milhão de habitantes e praticamente não registava óbitos – conclusão esta que se torna mais evidente se comparado o caso português com o de outros países como Espanha, Itália e Reino Unido. Cf. Vasco PEIXOTO *et al.*, «Initial assessment of the impact of the emergency state lockdown measures on the 1<sup>st</sup> wave of the COVID-19 epidemic in Portugal», *Acta Médica Portuguesa* 33/11 (2020) 734; e ainda, tecendo duras críticas à “liquidação prática do Conselho Nacional de Saúde Pública pelos órgãos do poder político” neste contexto, cf. David MAGALHÃES, «A reação dos poderes públicos à situação COVID-19 em Portugal: o Estado de Direito sob o ataque de uma mudança de paradigma social», 343-349.

<sup>69</sup> Por razões sistemáticas, vamos, no essencial, dedicar-nos a analisar as medidas adotadas durante o estado (constitucional) de emergência, embora seja de notar que algumas delas se mantiveram mesmo durante os períodos em que vigoraram os estados (administrativos) de calamidade, contingência e alerta.

<sup>70</sup> Relembremos que o *direito à vida* e o *direito à integridade pessoal* não podem ser afetados pela declaração do estado de sítio ou do estado de emergência (cf. art. 19.º, n.º 6, da CRP).

<sup>71</sup> Cf. art. 24.º, n.º 1, da CRP.



a qual foi, por vezes, conjugada com outros bens jurídico-constitucionais, como a *integridade pessoal* ou a *saúde (pública)* – afirmou-se como verdadeiro fundamento para a adoção da generalidade das medidas destinadas a prevenir e combater a COVID-19. O Estado viu-se, portanto, colocado na posição de principal responsável por eventuais limitações a direitos fundamentais, incumbindo-lhe justificá-las, preveni-las ou reprimi-las. Nessa tarefa, a *vulnerabilidade* afirmou-se, pelo menos em parte, como princípio orientador da atuação dos poderes públicos, buscando proteger-se com maior intensidade a população mais vulnerável face ao vírus (por exemplo, as pessoas de idade superior a 70 anos, imunodeprimidas ou portadoras de doença crónica<sup>72</sup>). Tal não impediu, porém, que a pandemia tenha afetado de forma mais acentuada (mormente, em termos de *contágios* e, por conseguinte, de *mortalidade*) as zonas e grupos populacionais de perfil socioeconómico mais precário, contribuindo para exacerbar vulnerabilidades já existentes<sup>73</sup>. Os idosos foram, do mesmo modo, um dos grupos mais afetados pela rápida e descontrolada propagação do vírus<sup>74</sup>.

Outro vetor jusfundamental em voga foi o *direito ao livre desenvolvimento da personalidade* (art. 26.º, n.º 1, da CRP), desde logo considerando as múltiplas limitações que sofreu em razão das medidas adotadas. Tenham-se, por exemplo, em consideração a imposição de utilização de máscara, controlo da temperatura corporal (por meios não invasivos), assim como a realização de testes de diagnóstico de infeção por *SARS-CoV-2*, designadamente para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho ou como condição de acesso a serviços ou instituições públicas, estabelecimentos de ensino ou de formação profissional e espaços comerciais, culturais ou desportivos, na utilização de meios de transporte ou relativamente a pessoas institucionalizadas ou acolhidas em estruturas residenciais, estabelecimentos de saúde, estabelecimentos prisionais ou centros educativos e respetivos trabalhadores<sup>75</sup>.

Igualmente interessante foi (e é) o debate em torno da questão da *vacinação obrigatória* – a colocar em causa o *direito à autodeterminação* – ou até, eventualmente, forçada – ameaçando também o *direito à integridade pessoal* (art. 25.º, n.º 1, da CRP) – dos membros de determinados grupos profissionais ou da população em geral<sup>76</sup>. Embora, na prática, este tipo de medidas não tenha sido adotado em Portugal, vale sempre a pena lembrar o apoio de parte da doutrina

---

<sup>72</sup> Tratam-se das pessoas sujeitas a um dever especial de proteção por força de alguns dos decretos governamentais de execução da declaração do estado de emergência (Decretos n.º 2-A/2020, de 20 de março; 2-B/2020, de 2 de abril; e 2-C/2020, de 17 de abril).

<sup>73</sup> No caso português, veja-se o estudo elaborado pela Escola Nacional de Saúde Pública da Universidade Nova de Lisboa, o qual concluiu que “os concelhos com menor taxa de desemprego, maior média de rendimento e menor desigualdade de rendimento (...) são também os locais onde existem menor número acumulado de casos”. Cf. ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA, «Desigualdades da Covid-19: quando a pandemia não é igual para todos», 9 de maio de 2020 [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/wp-content/uploads/2020/05/estudo-desigualdades-covid-report.pdf>.

<sup>74</sup> Dando-nos conta deste facto, embora sem se reportar especificamente ao contexto português, vd. UNITED NATIONS, *Covid-19 and human rights: we are all in this together*, abril de 2020, 11 [consult. 12 dez. 2022], Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>.

<sup>75</sup> A referência a este direito (como um dos *direitos parcialmente suspensos* durante o estado de emergência) surge, pela primeira vez, no Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020 e, depois, em todos aqueles que lhe seguiram. Note-se, também, que o mesmo apareceu sempre conjugado com a “vertente negativa do direito à saúde”.

<sup>76</sup> Não podemos esquecer, igualmente, os debates acesos em torno do modo como o plano de vacinação foi delineado, mormente em termos de definição dos grupos prioritários no acesso à vacina.

a um modelo de vacinação obrigatória (mas já não ao modelo de vacinação forçada<sup>77</sup>), bem como a posição de grande abertura assumida pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) quanto à existência de normas que imponham a vacinação obrigatória de crianças em idade pré-escolar (cf. o *Ac. Vavricka e Outros c. República Checa*, de 8 de abril de 2021<sup>78</sup>).

Por fim, justifica-se uma menção ao significativo aprofundamento do estigma e das situações de discriminação causado pela COVID-19<sup>79</sup>. Basta pensar, por exemplo, nos casos de racismo e xenofobia que têm sido direcionados às pessoas (na maioria, membros de minorias étnico-raciais, migrantes e refugiados) consideradas responsáveis por ‘trazerem’ o vírus para determinados países<sup>80</sup>. Num mesmo registo, importa não esquecer os dados que dão conta de um aumento exponencial da violência baseada no género em todo o mundo, especialmente em razão das medidas de isolamento social adotadas e das limitações à liberdade de circulação. Para muitas mulheres e meninas, as suas habitações não se revelaram, de todo, um lugar seguro para viver durante a crise pandémica<sup>81</sup>. O mesmo se pode afirmar, *mutatis mutandis*, face a idosos, crianças, pessoas com deficiência e a muitas pessoas não heterossexuais ou não cisgénero<sup>82</sup>.

#### 4.2. Liberdade de Circulação (Interna e Internacional)

Numa tentativa de limitar contactos e, assim, reduzir o risco de contágio, a *liberdade de circulação*<sup>83</sup> de todas as pessoas foi severamente limitada. Num *plano macro*, tomando por referência geográfica o espaço europeu, destacam-se as inúmeras limitações ao exercício da

---

<sup>77</sup> Houve mesmo quem tenha defendido que, “no limite, perante uma situação pandémica fora do controlo e sendo a vacina comprovadamente segura, o Estado poderá ser responsabilizado judicialmente por ausência de legislação que torne a vacina obrigatória”. Cf. Catarina Santos BOTELHO, «Responsabilizar o Estado pela não obrigatoriedade da vacina covid-19?», *Expresso*, 12 de janeiro de 2021 [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://expresso.pt/opiniao/2021-01-12-Responsabilizar-o-Estado-pela-nao-obrigatoriedade-da-vacina-covid-19->; e ainda, em geral, vd. João Carlos Carvalho GODINHO, *A (re)discussão dos fundamentos da vacinação humana obrigatória*, Coimbra: Almedina, 2022.

<sup>78</sup> A decisão do Tribunal apontou no sentido de que tais medidas não implicam uma violação do *direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar* (art. 8.º da CEDH).

<sup>79</sup> Para uma melhor sistematização desta questão, vide a tabela em anexo.

<sup>80</sup> UNAIDS, *Abordando estigma e discriminação na resposta à COVID-19*, 2020, 3 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em: [https://www.unaids.org/sites/default/files/media/documents/covid19-stigma-brief\\_pt.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media/documents/covid19-stigma-brief_pt.pdf); e ainda, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2021, 10.

<sup>81</sup> UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 9 de abril de 2020, 17-19 [consult. 11 dez. 2022], Disponível em: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>.

<sup>82</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, 9.

<sup>83</sup> Utilizamos esta expressão de cariz genérico, não obstante estejamos conscientes de que a discussão doutrinária em torno da identificação dos concretos direitos limitados pelas medidas a seguir enunciadas tenha sido bastante acesa.

liberdade de circulação de pessoas dentro da União Europeia<sup>84/85</sup>; já num *plano micro*, concentrado na análise do contexto português, podemos verificar que tais medidas assumiram formas tão diversas como a imposição de deveres gerais de recolhimento domiciliário<sup>86</sup>, deveres especiais de proteção (para pessoas consideradas de ‘alto risco’) ou de medidas específicas de afastamento social, como o confinamento compulsivo no domicílio, estabelecimento de saúde ou outro local definido pelas autoridades competentes – todas elas colocando em causa o *direito fundamental à liberdade* consagrado no artigo 27.º da CRP, no que respeita à garantia da não privação total ou parcial da mesma (e, em alguns casos, ainda que a título subsidiário, o já mencionado *direito ao livre desenvolvimento da personalidade*). Também a criação de “cercos sanitários” colocaram em causa o *direito de deslocação* para qualquer parte do território nacional (art. 44.º, n.º 1, da CRP)<sup>87</sup>.

Como é compreensível, as maiores controvérsias associadas à limitação da liberdade de circulação giraram em torno das pessoas infetadas ou doentes que aceitaram permanecer confinadas, eventualmente no domicílio, em condições de não contaminar as demais, recusando porém internamento hospitalar ou noutra estabelecimento determinado pelas autoridades de saúde; bem como das pessoas não infetadas nem doentes a quem se pretendeu impor o confinamento<sup>88</sup>. Neste contexto, a atuação dos poderes públicos conduziu à instauração de vários pedidos de *habeas corpus*, o que deu origem a jurisprudência riquíssima, mormente no plano jurídico-constitucional. Vejamos alguns exemplos:

- i) Em certos casos, o Tribunal Constitucional julgou a inconstitucionalidade de normas que permitiam a instituição de períodos de confinamento obrigatório ou de isolamento profilático a passageiros de determinados voos (cf. Acs. n.º 424/2020, de 31 de julho; 687/2020, de 26 de novembro; 729/2020, de 10 de dezembro; 769/2020, de 21 de dezembro; 173/2021, de 24 de março; 90/2022, de 1 de fevereiro;

---

<sup>84</sup> Vejam-se, por exemplo, os controlos fronteiriços de pessoas e bens com finalidade de impedir a entrada no ou saída do território ou, ainda, de condicionar essa entrada ou saída à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da pandemia ou de sobrecarga dos recursos afetos ao seu combate, designadamente: (1) suspendendo ou limitando chegadas ou partidas de ou para certas origens; (2) exigindo a realização de teste de diagnóstico de *SARS-CoV-2*; (3) impondo o confinamento compulsivo e o isolamento profilático de pessoas em local definido pelas autoridades competentes. Interessante foi a adoção, por parte da União Europeia, do *Certificado Digital COVID*, o qual visou facilitar a não aplicabilidade de medidas de restrição adicionais à liberdade de circulação de pessoas que tenham sido impostas pelos países de destino (vide, neste âmbito, os Regulamentos (UE) n.º 953/2021 e 954/2021, ambos de 14 de julho). Sobre estes “passaportes sanitários” e seus potenciais efeitos perversos em termos jusfundamentais, vd. Ana Elisabete FERREIRA; Eduardo FIGUEIREDO, «Direito em tempos de pandemia(s): saúde, direitos e novas tecnologias», in César Augusto R. NUNES *et al.*, org., *Temas de Direitos Humanos do VI CIDHCoimbra 2021*, Campinas/Jundiá: Brasília/Edições Brasil, 2021, 475-476.

<sup>85</sup> A circulação internacional esteve também fortemente condicionada, levando inclusive a OMS a adotar, em julho de 2021, as *Policy and technical considerations for implementing a risk-based approach to international travel in the context of COVID-19*.

<sup>86</sup> Embora de forma cambiante, em geral, considerou-se justificada a circulação para desempenho de atividades profissionais (mormente nos casos em que não era possível adotar o regime de teletrabalho), obtenção de cuidados de saúde, assistência a terceiros (idosos, crianças, *etc.*), frequência de estabelecimento de ensino (com exceção dos períodos e nos casos em que se adotou a modalidade de ensino à distância), bem como para produção e abastecimento de bens e serviços. Vejam-se, neste sentido, os vários decretos governamentais de execução da declaração do estado de emergência.

<sup>87</sup> Tal ocorreu, por exemplo, no Município de Ovar, na Área Metropolitana de Lisboa ou em alguns concelhos da ilha de S. Miguel da Região Autónoma dos Açores.

<sup>88</sup> Jorge Reis NOVAIS, «Direitos fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da epidemia COVID-19», *e-Pública* 7/1 (2020) 101.

- 352/2022, de 12 de maio; 464/2022, de 24 de junho; 465/2022, de 24 de junho; e 510/2022, de 14 de julho)<sup>89</sup>;
- ii) Noutros casos, o Tribunal julgou a inconstitucionalidade de normas que admitiam a instituição de períodos de confinamento obrigatório a cidadãos por decisão administrativa das autoridades de saúde (cf. Acs. n.º 88/2022, de 1 de fevereiro; 89/2022, de 1 de fevereiro; 334/2022, de 3 de maio; 336/2022, de 11 de maio; 351/2022, de 12 de maio; 353/2022, de 12 de maio; e 466/2022, de 24 de junho);
  - iii) Note-se, porém, que, no Ac. n.º 87/2022, de 1 de fevereiro, o Tribunal decidiu no sentido da não inconstitucionalidade de uma norma que impunha o confinamento obrigatório de cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa, durante a vigência da declaração do estado de emergência.

### 4.3. Liberdades de Expressão e de Informação

Não só o primeiro decreto presidencial de declaração do estado de emergência<sup>90</sup>, mas também os dois que lhe sucederam clarificavam que “os efeitos da presente declaração não afetam, (...) em caso algum, as liberdades de expressão e de informação”. Nos decretos posteriores, tal norma foi omitida, possivelmente por se ter compreendido a sua irrelevância em termos jurídicos (... como é sabido, nunca poderá limitar-se o exercício de direitos não especificados na declaração do estado de emergência). Compreende-se, porém, a preocupação subjacente à inclusão nestes diplomas, num momento relativamente precoce de resposta à pandemia, de uma norma com o teor supramencionado: afinal de contas, em contexto de crise sanitária, as liberdades de expressão e de informação desempenham um importantíssimo papel – desde logo favorecendo o escrutínio democrático das medidas adotadas e promovendo a literacia em saúde, a qual se revela fundamental para travar a propagação do vírus –, devendo ser plenamente asseguradas. Infelizmente e de forma quase contraditória, estas mesmas liberdades contribuíram para a circulação de conteúdos ‘desinformativos’ a uma escala sem precedentes<sup>91</sup> (com uma gravidade tal que a OMS chegou

---

<sup>89</sup> Para uma análise sumária de algumas destas decisões, vd. Raquel Brízida CASTRO, *Justiça constitucional em tempos de emergência*, 234-236.

<sup>90</sup> Cf. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020.

<sup>91</sup> Neste sentido, vd. Ana Margarida GAUDÊNCIO, «Direitos humanos e pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, 10. Segundo Tara Kirk Sell, em contexto de emergência sanitária, são essencialmente quatro os tipos de informação falsa colocada em circulação: (1) descaracterização da doença ou das medidas de proteção necessárias; (2) tratamentos não baseados em evidências científicas; (3) imputação não fundada de responsabilidades e nomeação de certos grupos como “bodes expiatórios”; (4) “teorias da conspiração”. Cf. Tara Kirk SELL, «Meeting COVID-19 Misinformation and Disinformation Head-On», *s.d.* [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://publichealth.jhu.edu/meeting-covid-19-misinformation-and-disinformation-head-on>.

mesmo a referir-se à existência de uma “infodemia”<sup>92</sup>), bem como para a propagação de discursos promotores da intolerância e do ódio face a certas pessoas e grupos<sup>93</sup>.

Para travar este nefasto fenómeno da *desinformação* e prevenir o pânico coletivo por este gerado, vários governos – quer de matriz *autoritária*, quer *democrática* – adotaram medidas limitativas a estas duas liberdades, em alguns casos chegando a criminalizar e punir (com pena de multa e, nalguns casos, pena de prisão) a formulação e divulgação de “notícias falsas” – solução que se revelou particularmente perversa considerando a dificuldade em definir um tal conceito, abrindo as portas a alarmantes arbitrariedades<sup>94</sup>.

Em Portugal, gerou especial polémica a aprovação da designada *Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital* (Lei n.º 27/2021, de 17 de maio), a qual, na sua versão originária, consagrava um “direito à proteção contra a desinformação” (art. 6.º), nos seguintes termos:

- “1 - O Estado assegura o cumprimento em Portugal do Plano Europeu de Ação contra a Desinformação, por forma a proteger a sociedade contra pessoas singulares ou coletivas, de jure ou de facto, que produzam, reproduzam ou difundam narrativa considerada desinformação, nos termos do número seguinte.
- 2 - Considera-se **desinformação** toda a **narrativa comprovadamente falsa ou enganadora** criada, apresentada e divulgada para obter **vantagens económicas ou para enganar deliberadamente o público**, e que seja suscetível de causar um **prejuízo público**, nomeadamente ameaça aos processos políticos democráticos, aos processos de elaboração de políticas públicas e a bens públicos.
- 3 - Para efeitos do número anterior, considera-se, designadamente, **informação comprovadamente falsa ou enganadora a utilização de textos ou vídeos manipulados ou fabricados, bem como as práticas para inundar as caixas de correio eletrónico e o uso de redes de seguidores fictícios**.
- 4 - Não estão abrangidos pelo disposto no presente artigo os meros erros na comunicação de informações, bem como as sátiras ou paródias.
- 5 - **Todos têm o direito de apresentar e ver apreciadas pela Entidade Reguladora para a Comunicação Social queixas contra as entidades que pratiquem os atos previstos no presente artigo**, sendo aplicáveis os meios de ação referidos no artigo 21.º e o disposto na Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, relativamente aos procedimentos de queixa e deliberação e ao regime sancionatório.
- 6 - **O Estado apoia a criação de estruturas de verificação de factos por órgãos de comunicação social devidamente registados e incentiva a atribuição de selos de qualidade por entidades fidedignas dotadas do estatuto de utilidade pública**”. (realce nosso)

Parte da doutrina considerou que “esta disposição [se assumia] mais como uma restrição ao direito à liberdade de expressão do que um novo direito dos cidadãos, sendo certo que essa restrição surge com base em conceitos extremamente vagos”<sup>95</sup>. Chegou

---

<sup>92</sup> A expressão surge num manual elaborado pela organização para combater a desinformação em saúde e doenças não transmissíveis, o qual se encontra disponível em: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2022-6260-46025-66542>. Diplomas semelhantes foram elaborados pela UNESCO ([https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374416\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374416_por)) e pela OCDE (<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/o-combate-a-desinformacao-sobre-covid-19-em-plataformas-online-7dc5c89d/>). Vd. também os esforços encetados por várias instituições da União Europeia neste sentido, como é o caso da Comissão Europeia ([https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation\\_pt](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/fighting-disinformation/tackling-coronavirus-disinformation_pt)), bem como do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia (<https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/fighting-disinformation/>).

<sup>93</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, 10.

<sup>94</sup> Marco MARSILI, «COVID-19 infodemic: fake news, real censorship information and freedom of expression in time of coronavirus», *Europea* (nov. 2020) 154 e ss.

<sup>95</sup> Luís Menezes LEITÃO, «A inconstitucionalidade da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital», 14 de junho de 2022 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2022/06/14/a-inconstitucionalidade-da-carta-portuguesa-de-direitos-humanos-na-era-digital/>. No mesmo sentido apontou, aliás, a Comissão da Carteira Profissional de Jornalista (<https://www.ccpj.pt/media/1501/of-fisconstprovedorasite.pdf>).

inclusive a afirmar-se que assim se reabria a porta à *censura* em Portugal<sup>96</sup>. Estas preocupações – que, aparentemente, passaram à margem dos deputados aquando da votação final global deste diploma, o qual foi praticamente aprovado por unanimidade –, levaram o Presidente da República (em julho de 2021<sup>97</sup>) e a Provedora de Justiça (em junho de 2022<sup>98</sup>) a requerer ao Tribunal Constitucional a fiscalização abstrata sucessiva de algumas normas do mencionado preceito. Pouco tempo depois, parte significativa do mesmo (com exceção do seu n.º 1) foi revogado pela Lei n.º 15/2022, de 11 de agosto.

#### 4.4. Liberdade de Consciência, de Religião e de Culto

Nos primeiros três decretos presidenciais que declararam o estado de emergência (de 18 de março a 2 de maio de 2020), foram admitidas limitações à *liberdade de culto, na sua dimensão coletiva*<sup>99</sup>, permitindo-se que as autoridades públicas impusessem as medidas necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à pandemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que implicassem a aglomeração de pessoas (missas, casamentos, funerais, etc.). Tal liberdade não voltou a ser mencionada nos decretos presidenciais emanados posteriormente.

Como ressalta Catarina Santos Botelho, é importante ter em conta que apenas esteve em causa a limitação da dimensão coletiva ou comunitária da liberdade de culto, não se cerceando a fé dos crentes, nem impedindo exteriorizações dessa mesma fé que não implicassem aglomerações de pessoas<sup>100</sup>. Apesar disso, houve quem duvidasse da admissibilidade constitucional de tais limitações: se a liberdade de consciência funciona como *background constitutional right* (R. Dworkin) da liberdade religiosa, já não é certo que se possa dissociar de forma clara esta última da liberdade de culto. Como refere Jónatas E. M. Machado, “a referência constitucional à liberdade de religião e de culto (...) é uma natural decorrência da subsunção da liberdade de culto à liberdade de religião tomada *lato sensu*, enquanto *direito fundamental global*”<sup>101</sup>. Assim, “a liberdade religiosa implica a *liberdade de atividade cultural*” (*italicos no original*). Resta, pois, saber se o n.º 6 do artigo 19.º da CRP, ao referir-se à ‘liberdade de religião’, apenas a protege na sua dimensão individual, mas já não coletiva. Havendo divergência na doutrina quanto a este facto, certo é que a questão da eventual inconstitucionalidade das medidas adotadas parece ter acabado desvalorizada pelo facto de a Conferência Episcopal Portuguesa, logo num primeiro momento, ter antecipado

---

<sup>96</sup> LUSA, «Polémica Carta dos Direitos Digitais ‘pertence à família das censuras’», *Público*, 10 de junho de 2021 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/10/politica/noticia/polemica-carta-direitos-digitais-pertence-familia-censuras-1965977>.

<sup>97</sup> No seu pedido, o Presidente da República colocou particular ênfase na necessidade de maior densificação e determinabilidade de conceitos com reflexos em matéria de ‘Direitos, Liberdades e Garantias’.

<sup>98</sup> Aí se pedia ao Tribunal que apreciasse e declarasse, com força obrigatória geral, a inconstitucionalidade, por violação dos princípios da reserva de lei e da proporcionalidade na restrição da liberdade de expressão e informação, das normas constantes dos n.ºs 5 e 6 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2021.

<sup>99</sup> Cf. art. 41.º da CRP.

<sup>100</sup> Catarina Santos BOTELHO, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», 78-79.

<sup>101</sup> Jónatas E. M. MACHADO, *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos*, 2.ª ed., Coimbra: Gestlegal, 2021, 236-237.

a suspensão das missas e cerimónias comunitárias (tendo o mesmo tipo de medidas sido adotado por outras comunidades religiosas pouco tempo depois<sup>102</sup>).

Outra questão que levantou sérias dúvidas foi a de saber se o princípio da proporcionalidade foi devidamente respeitado, já que, segundo alguns, “poder-se-ia ter obtido o mesmo resultado com medidas de limitação de capacidade e distanciamento social durante as cerimónias”<sup>103</sup>. Em certos casos, parece que o nível e intensidade das limitações à liberdade de culto em Portugal se revelaram demasiado elevados, mormente quando comparados com os verificados nos demais países europeus (vejam-se os casos exemplares da França<sup>104</sup> e da Bélgica<sup>105</sup>).

Noutro plano, houve ainda quem considerasse “discutível se na construção das medidas [de prevenção e combate à COVID-19] se deu sempre a ponderação que seria devida à liberdade religiosa – designadamente, quando se assistiu à retoma de diversas atividades económicas não essenciais, que envolvem aglomeração de pessoas, num ritmo mais acelerado do que as celebrações religiosas”<sup>106</sup>.

#### 4.5. Direito de Reunião e Manifestação

Nos primeiros três decretos presidenciais que declararam o estado de emergência (de 18 de março a 2 de maio de 2020), foram igualmente admitidas limitações ao *direito de reunião e de manifestação*<sup>107</sup>, viabilizando-se a imposição pelas autoridades públicas competentes, com base na posição da Autoridade de Saúde Nacional, as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à pandemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciasssem a transmissão do vírus.

Tais possibilidades foram genericamente encaradas com suspeição, mormente considerando a importância destes direitos, em termos funcionais e teleológicos, para a formação da opinião pública e escrutínio das medidas adotadas em resposta à pandemia, afirmando-se como “instrumento de garantia de outras liberdades” e “pressuposto necessário do Estado de direito democrático”<sup>108</sup>. Revelou-se, pois, bastante importante o desenvolvimento de novas táticas de reunião, protesto, manifestação e resistência, mormente

---

<sup>102</sup> Jorge Botelho MONIZ, «Covid-19 em Portugal: a liberdade religiosa na era secular», *Fórum Sociológico* 39 (2021) 14-15.

<sup>103</sup> João TORNADA, «Algumas notas sobre as restrições à liberdade religiosa durante o estado de emergência», *Observatório Almedina*, 12 de abril de 2021 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/>

<sup>104</sup> Vide, neste sentido, a decisão do *Conseil D'État* francês (n.º 440366), datada de 18 de maio de 2020, disponível em: <https://www.conseil-etat.fr/fr/arianeweb/CE/decision/2020-05-18/440366>.

<sup>105</sup> Em geral, vd. Marie SERVAIS, «Liberté de culte et Covid 19: le Conseil d'État examine le caractère proportionné des restrictions», *Justice-en-ligne*, 7 de fevereiro de 2021 [consult. 16 fev. 2023], Disponível em: <https://www.justice-en-ligne.be/Liberte-de-culte-et-Covid-19-le>.

<sup>106</sup> M. A. RAIMUNDO *et al.*, «Covid-19 e liberdade religiosa em Portugal», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 54 (2020) 31.

<sup>107</sup> Cf. art. 45.º da CRP.

<sup>108</sup> J. J. Gomes CANOTILHO; Vital MOREIRA, *Constituição da república portuguesa anotada – vol. I*, 636.

com recurso à *internet* e às *redes sociais*, o que contribuiu para a emergência e consolidação de uma “nova” arena pública virtual<sup>109</sup>.

Não se pode ignorar, porém, como alerta a Amnistia Internacional, que “por todo o mundo, manifestantes pacíficos [enfrentaram] retrocessos, com um número crescente de leis e outras medidas que [restringiram] o direito à manifestação, que [permitiram] o uso indevido de força, a expansão da vigilância em massa, ilegal e direcionada, restrições ao uso da internet e censura online, abuso e estigmatização”. Muitas destas medidas, alerta a organização, foram adotadas em contexto emergencial, à sombra da necessidade de prevenir e combater a propagação do vírus, algumas delas mantendo-se ainda hoje e sendo alvo de duras críticas<sup>110</sup> (desde logo, pela sua duvidosa validade em termos jurídico-constitucionais).

No contexto europeu, a realidade não foi muito diferente, embora seja de reconhecer que as medidas adotadas neste âmbito em Portugal se revelaram, em regra, menos limitativas do que as verificadas noutros países (como foi o caso do Reino Unido). Apesar disso, a severidade das mesmas levou o próprio Parlamento Europeu a instar “os Estados-Membros a restringirem a liberdade de reunião apenas quando tal seja estritamente necessário e justificável à luz da situação epidemiológica local e sempre que seja proporcionado, e a não utilizarem a proibição de manifestações para adotarem medidas controversas, mesmo que não relacionadas com a COVID-19, que devam ser alvo de um debate público e democrático adequado”<sup>111</sup>.

#### 4.6. Direito à Reserva da Intimidade da Vida Privada e Familiar

Foram diversas e muito variadas as medidas adotadas durante a pandemia que limitaram o *direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar*<sup>112</sup>. Na impossibilidade de analisarmos de modo exaustivo e taxativo, optamos por fazer referência a apenas três questões, que nos parecem de suma relevância.

Em primeiro lugar, preocupou o forte abrandamento e, em alguns casos, a paralisação dos processos de reagrupamento familiar iniciados a pedido de cidadãos estrangeiros com autorização de residência válida em Portugal (com vista ao reagrupamento com membros da família que se encontrassem, à época, fora do território nacional)<sup>113</sup>.

Em segundo lugar, foi bastante polémica a severa limitação do direito das pessoas que se encontravam em situação de acolhimento institucional (pense-se no caso de

---

<sup>109</sup> Em geral, vd. Aparecida L. A. ZUIN; J. C. Gois JÚNIOR; Gustavo Farias ALVES, *Cidadão-pixel: direito e democracia na sociedade digital*, Curitiba: Appris, 2018.

<sup>110</sup> Mencionando exemplos concretos deste tipo de medidas, vd. AMNISTIA INTERNACIONAL, «Protege a liberdade: Nova campanha global», julho de 2022 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em: <https://www.amnistia.pt/protege-a-liberdade/>

<sup>111</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de novembro de 2020, sobre o impacto das medidas de resposta à COVID-19 na democracia, no Estado de direito e nos direitos fundamentais (2020/2790(RSP)).

<sup>112</sup> Cf. art. 26.º, n.º 1, da CRP.

<sup>113</sup> Embora esta questão diga respeito a *migrantes em geral*, aproveitamos para remeter para bibliografia que nos dá conta de alguns dos desafios específicos colocados a *requerentes de asilo e refugiados* em razão da pandemia: Ana Rita GIL, «Asilo em estado de emergência», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 413-448; e ainda, Luisa Feline FREIER; Soledad CASTILLO JARA; Marta LUZES, «The plight of migrants and refugees in the pandemic», *Current History* 119/820 (2020) 297-302.



reclusos/as<sup>114/115</sup>, pessoas internadas em lares ou em estabelecimentos de saúde, *etc.*) de receberem visitas por parte de familiares e amigos, com diversas vezes a defender a urgente necessidade de oferta de soluções alternativas (por exemplo, recorrendo-se às novas tecnologias de informação e comunicação) que permitissem a manutenção dos laços familiares e de amizade e evitassem uma espécie de condenação sumária destes sujeitos à *solidão*<sup>116</sup>. Em muitos casos, a validade destas medidas chegou mesmo a ser questionada, não faltando quem afirmasse ser “incerta a base legal para a suspensão genérica e indiferenciada de visitas”<sup>117</sup>.

Por fim, a doutrina revelou inúmeras preocupações com a aprovação de várias normas que cercearam o *direito à proteção dos dados pessoais*<sup>118</sup>. Numa tentativa de resolução direta da pandemia, estas normas surgiram, num primeiro plano, com o objetivo de (1.1.) promover a gestão e acompanhamento das pessoas infetadas ou agilizar a investigação epidemiológica (veja-se o caso da plataforma *Trace-COVID-19*); (1.2.) garantir o cumprimento das medidas impostas para interromper as cadeias de contágio (*v.g.*, utilização de drones para controlo de aglomerados de pessoas, imposição de leitura de temperatura corporal, *etc.*); e ainda, (1.3.) promover os controlos pessoais (ou autocontrolos) a partir da recolha e tratamento de dados

---

<sup>114</sup> Neste âmbito, e aproveitando o ensejo, cabe também dar conta ao leitor da adoção de medidas de libertação de pessoas em cumprimento de pena e de medidas que, não afetando a respetiva execução, as colocaram em liberdade temporária ou de forma condicional (vide, a este propósito, a já revogada Lei n.º 9/2020, de 10 de abril). Cf. Ana F. NEVES, «Direito penitenciário em estado de exceção», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 557-591.

<sup>115</sup> São, igualmente, de considerar as medidas constantes do plano de contingência da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP), as quais incluíam, *inter alia*, a suspensão de transferências de reclusos entre estabelecimentos prisionais, a suspensão de atividades educativas e ocupacionais que envolvessem pessoal do exterior do estabelecimento e a obrigatoriedade de isolamento profilático (de 14 dias) em caso de ingresso ou reingresso no estabelecimento prisional.

<sup>116</sup> Vale a pena destacar que, para compensar a suspensão de visitas – e, posteriormente, a redução da quantidade e duração das visitas –, o número de telefonemas permitido por dia foi aumentado de um para três. Foi, igualmente, assegurada a possibilidade de realização de uma videochamada por semana. Cf. PENAL REFORM INTERNATIONAL, *O impacto da pandemia de covid-19 na aplicação e execução de penas alternativas à prisão e na preparação de reclusos para a liberdade em Portugal*, 2021, 16 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em: [https://www.uc.pt/site/assets/files/510137/relato\\_rio\\_portugal\\_projeto\\_fipp.pdf](https://www.uc.pt/site/assets/files/510137/relato_rio_portugal_projeto_fipp.pdf).

<sup>117</sup> Ana F. NEVES, «Direito penitenciário em estado de exceção», 571. Apesar de a Autora se referir expressamente ao caso dos/as reclusos/as, consideramos que esta observação pode perfeitamente aplicar-se aos demais casos mencionados.

<sup>118</sup> Todos os decretos presidenciais de declaração do estado de emergência (com exceção de dois: Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020 e 51-U/2020) contemplaram, embora de modo diferenciado, a possibilidade de limitação do direito à proteção dos dados pessoais.

personais de terceiros (como aconteceu no caso da aplicação *Stay Away Covid*<sup>119</sup>)<sup>120</sup>. Num segundo plano, não podemos esquecer as medidas adotadas envolvendo tratamentos de dados pessoais em contexto de (2.1.) teletrabalho, (2.2.) ensino e avaliação à distância, bem como (2.3.) medição da densidade populacional em praias e outros ambientes de lazer<sup>121</sup>. Em regra, parafraseando Filipa Urbano Calvão, estas medidas não se fizeram acompanhar de garantias adequadas para tutelar os direitos dos titulares dos dados, o que resultou numa violação “não apenas [d]o Direito da União como também [d]a Constituição Portuguesa, na medida em que viola o princípio da proporcionalidade”<sup>122</sup>.

#### 4.7. Direitos de Iniciativa Privada e de Propriedade

Durante a pandemia, os *direitos de iniciativa privada e de propriedade*<sup>123</sup> foram limitados de diversas formas e em graus variáveis de intensidade, consoante as necessidades que se iam fazendo sentir em cada momento e lugar. Na impossibilidade de referir todas as medidas que materializaram tais limitações, iremos apenas mencionar os aspetos que nos parecem mais relevantes.

Assim, cabe destacar que, numa primeira fase (entre 18 de março e 2 de maio de 2020), os decretos presidenciais de declaração do estado de emergência possibilitavam a limitação destes vetores jusfundamentais nos seguintes termos:

- i) Pode ser requisitada pelas autoridades públicas competentes a prestação de quaisquer serviços e a 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;
- ii) Pode ser determinada a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, serviços, estabelecimentos e meios de produção ou o seu encerramento e impostas outras limitações ou modificações à respetiva atividade, incluindo limitações aos

---

<sup>119</sup> Esta aplicação visava conceder ao utilizador informações sobre exposições de risco à doença, desde logo através da monitorização digital (por *Bluetooth*) de contactos recentes. Embora o Governo tivesse, em outubro de 2020, defendido a obrigatoriedade de instalação e utilização da mesma em todos os dispositivos móveis, sob pena de aplicação de coimas que podiam ascender até 500 euros, tal proposta acabou por ser abandonada após duras críticas que chegaram mesmo a desaguar na defesa da inconstitucionalidade de uma tal medida. Cf. Ana Elisabete FERREIRA; Eduardo FIGUEIREDO, «Direito em tempos de pandemia(s): saúde, direitos e novas tecnologias», 476. É que, tal como destacado pela doutrina, não obstante este tipo de aplicações possa acarretar algumas virtualidades, não podem ser ignoradas as suas diversas *limitações técnicas* (as quais afetavam a adequação e eficácia deste meio para a prossecução dos seus objetivos) e *riscos em termos jusfundamentais* (abrindo brechas para o controlo maciço de estilos de vida, comportamentos ou estados de saúde). Em geral, vd. Vera Lúcia RAPOSO, «Que a tecnologia esteja connosco nestes tempos de COVID-19 (Legitimidade da *Stay Away Covid* no ordenamento jurídico português)», *Revista do Ministério Público* 164 (2020) 9-49.

<sup>120</sup> Filipa Urbano CALVÃO, «Os estados de exceção e a proteção dos dados pessoais», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 345.

<sup>121</sup> Filipa Urbano CALVÃO, «Os estados de exceção e a proteção dos dados pessoais», 362. E sublinha a Autora: “o principal impacto destes tratamentos ocorre na privacidade dos trabalhadores e dos alunos, com a exposição forçada de uma parte da sua vida privada e familiar (...). Impacto potenciado pelas menores garantias de segurança que algumas soluções tecnológicas oferecem, facilitando a manipulação ou reutilização indevida dos dados por terceiros, e ainda pela reutilização dos dados pessoais pelos responsáveis pela disponibilização de tais tecnologias” (p. 363).

<sup>122</sup> Filipa Urbano CALVÃO, «Os estados de exceção e a proteção dos dados pessoais», 350. A Autora invoca como exemplo o artigo 13.º-C do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, o qual previa a possibilidade de os empregadores procederem à leitura da temperatura corporal dos seus trabalhadores para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho e de impedirem a entrada destes nas suas instalações sempre que houvesse medições de temperatura superiores à “normal temperatura corporal”.

<sup>123</sup> Cf. arts. 61.º e 62.º da CRP.

- despedimentos, alterações à quantidade, natureza ou preço dos bens produzidos e comercializados ou aos respetivos procedimentos e circuitos de distribuição e comercialização, designadamente para efeitos de aquisição centralizada, por ajuste direto, com caráter prioritário ou em exclusivo, de estoques ou da produção nacional de certos bens essenciais, bem como alterações ao regime de funcionamento de empresas, estabelecimentos e unidades produtivas (*Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*);
- iii) Podem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais;
  - iv) Podem ser temporariamente modificados os termos e condições de contratos de execução duradoura ou dispensada a exigibilidade de determinadas prestações;
  - v) Pode ser limitado o direito à reposição do equilíbrio financeiro de concessões em virtude de uma quebra na respetiva utilização decorrente das medidas adotadas no quadro do estado de emergência;
  - vi) Pode ser reduzida ou diferida, sem penalização, a percepção de rendas, juros, dividendos e outros rendimentos prediais ou de capital (*Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020*);
  - vii) Podem ser definidos critérios diferenciados, nomeadamente com eventuais aberturas com horários de funcionamento adaptados, por setores de atividade, por dimensão da empresa em termos de emprego, da área do estabelecimento ou da sua localização geográfica, para a abertura gradual, faseada ou alternada de serviços, empresas ou estabelecimentos comerciais (*Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020*).

Já numa segunda fase (entre 9 de novembro de 2020 e 30 de abril de 2021), o modo como os decretos presidenciais passaram a determinar a limitação, restrição ou condicionamento parcial do exercício de ambos os direitos sofreu algumas alterações (não apenas de cariz *formal*, mas também, em certos casos, *substancial*):

- i) Podem ser utilizados pelas autoridades públicas competentes, preferencialmente por acordo, os recursos, meios e estabelecimentos de prestação de cuidados de saúde integrados nos setores privado, social e cooperativo, mediante justa compensação, em função do necessário para assegurar o tratamento de doentes com COVID-19 ou a manutenção da atividade assistencial relativamente a outras patologias (*Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020*);
- ii) Podem ser adotadas as medidas adequadas e indispensáveis para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento de bens e serviços essenciais à atividade do setor da saúde, designadamente com vista a assegurar o acesso e a regularidade no circuito dos medicamentos e vacinas, dos dispositivos médicos e de outros produtos de saúde;
- iii) Pode ser determinado o encerramento total ou parcial de estabelecimentos, serviços, empresas ou meios de produção e impostas alterações ao respetivo regime ou horário de funcionamento (*Decretos do Presidente da República n.º 59-A/2020, 61-A/2020, 66-A/2020 e 6-A/2021*), devendo o Governo continuar a prever mecanismos de apoio e proteção social, no quadro orçamental em vigor. O encerramento de instalações e estabelecimentos não pode ser invocado como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos de arrendamento não habitacional ou de outras formas contratuais de exploração de imóveis;
- iv) Podem ser proibidas as campanhas publicitárias a práticas comerciais que, designadamente através da divulgação de saldos, promoções ou liquidações, visem o aumento do fluxo de pessoas a frequentar os estabelecimentos que permaneçam abertos ao público, suscitando questões de respeito da liberdade de concorrência;
- v) Podem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais;
- vi) Podem ser limitadas as taxas de serviço e comissões cobradas, aos operadores económicos e aos consumidores, pelas plataformas intermediárias de entregas ao domicílio na venda de bens ou na prestação de serviços (*Decretos do Presidente da República n.º 6-B/2021 e 9-A/2021*);
- vii) Podem ser determinados, por decreto-lei do Governo, níveis de ruído mais reduzidos em decibéis ou em certos períodos horários, nos edifícios habitacionais, de modo a não perturbar os trabalhadores em teletrabalho (*Decreto do Presidente da República n.º 11-A/2021 e seguintes*).

Pelo exposto, fica absolutamente evidente como, ao longo do tempo, as possibilidades de limitação emergencial dos direitos de iniciativa privada e de propriedade se foram ampliando, legitimando a adoção de um leque muito amplo de medidas, algumas das quais

se mantiveram mesmo depois da cessação do estado (constitucional) de emergência. Em especial, o encerramento total ou parcial de alguns estabelecimentos, serviços, empresas ou meios de produção *gerou* ou *piorou* as situações de pobreza junto de alguns setores populacionais<sup>124</sup>. E note-se, o aceleração causado pela COVID-19 à crise económico-financeira – por exemplo, com uma perda efetiva de rendimentos acompanhada de um contexto generalizado de inflação –, tratará de agravar significativamente este cenário no futuro<sup>125</sup>.

Nesta sede, parece-nos também particularmente relevante encetar uma brevíssima referência ao instituto da *requisição de pessoas e bens*, o qual pode ser ‘acionado’ tanto em contexto de normalidade<sup>126</sup>, como de exceção (constitucional ou administrativa)<sup>127</sup>. Deixando a questão da *requisição de pessoas* para mais adiante (cf. *Ponto 4.10*), cabe-nos dar conta ao leitor de duas situações de *requisição de bens* no âmbito da pandemia da COVID-19.

A primeira ocorreu na Região Autónoma da Madeira, quando foram decretadas requisições de instalações e serviços, em particular, de instalações hoteleiras para efeito de cumprimento de confinamento obrigatório por parte dos cidadãos que aí iam chegando (vide, por exemplo, a Portaria n.º 86/2020, de 22 de março, logo alterada pela Portaria n.º 96/2020, de 28 de março; Portaria n.º 142/2020, de 24 de abril; Portaria n.º 185/2020, de 2 de maio; e a Portaria n.º 240/2020, de 29 de maio)<sup>128</sup>.

A segunda, ocorrida no Continente, remete-nos para a “requisição temporária, por motivos de urgência e de interesse público e nacional, da totalidade dos imóveis e dos direitos a eles inerentes que compõem o empreendimento *ZMar Eco Experience*”, sito em Odemira<sup>129</sup> (Cf. Despacho n.º 4391-B/2021, de 29 de abril). A este propósito, afirmou o Governo ser esta a única medida apta a disponibilizar um estabelecimento adequado para que trabalhadores agrícolas sazonais – muitos deles, migrantes... – pudessem cumprir os períodos de confinamento obrigatório e isolamento profilático determinados pelas autoridades de saúde. Apesar disso, a requisição deste empreendimento foi bastante polémica, havendo quem tenha contestado a sua conformidade com a lei fundamental (como foi o caso do então Bastonário da Ordem dos Advogados, Luís Menezes Leitão, que considerou inconstitucional

---

<sup>124</sup> João LOUREIRO, «Estado(s), (des)globalización y pandemia(s): breves consideraciones en torno al (a los) espacio(s)», 169.

<sup>125</sup> Referindo-se especificamente ao caso das mulheres e meninas, vd. UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 4-9.

<sup>126</sup> Cf. o Decreto-Lei n.º 637/74, de 20 de novembro. Segundo o mesmo, a requisição civil compreende o “conjunto de medidas determinadas pelo Governo necessárias para, em circunstâncias particularmente graves, se assegurar o regular funcionamento de serviços essenciais de interesse público ou de sectores vitais da economia nacional”. A mesma tem um “carácter excecional, podendo ter por objeto a prestação de serviços, individual ou coletiva, a cedência de bens móveis ou semoventes, a utilização temporária de quaisquer bens, os serviços públicos e as empresas públicas de economia mista ou privadas”.

<sup>127</sup> Cf. arts. 21.º, n.º 2, al. a) e 24.º da LBPC; e ainda, a Base 34 da LBS.

<sup>128</sup> Interessante é verificar que na Região Autónoma dos Açores, a solução adotada foi distinta, tendo-se optado por “delegar na Secretária Regional da Energia, Ambiente e Turismo as competências necessárias para, mediante procedimento de ajuste direto, praticar todos os atos atinentes aos procedimentos que, nos termos da lei, sejam acometidos à entidade adjudicante com vista à celebração de contratos de aquisição de serviços de alojamento e alimentação”. Dando-nos conta deste facto, vd. Mariana Melo EGÍDIO, «A requisição de pessoas e bens», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 408-412.

<sup>129</sup> Nessa altura, o município de Odemira encontrava-se numa “situação de particular gravidade, com uma incidência cumulativa a 14 dias superior a 560 casos por 100 mil habitantes”.

a requisição dos imóveis pertencentes a particulares, seja como primeira ou segunda habitação<sup>130</sup>) e tendo mesmo sido contestada judicialmente (sendo de notar que, ainda no início de maio de 2022, o Supremo Tribunal Administrativo, dando provimento a um procedimento cautelar entretanto instaurado, determinou a suspensão da medida). A questão acabou por ser resolvida um mês mais tarde, graças à celebração de um acordo entre o *Instituto do Turismo de Portugal* e a massa insolvente da *Multiparques a Céu Aberto – Campismo e Caravanismo em Parques S.A.* Pelo caminho terão acabado ocultas violações de direitos humanos e fundamentais das pessoas que, durante esse período, aí foram mantidas, não raras vezes, em condições verdadeiramente precárias...

Apesar de tudo isto, parafraseando Mariana Melo Egídio, cremos ser justo afirmar que, na grande maioria dos casos, “a intermediação do princípio da proporcionalidade e a colaboração existente entre os diversos setores permitiu privilegiar o diálogo e o estabelecimento de protocolos para afetação de bens e instalações, ao invés do recurso a requisições em sentido técnico-jurídico”<sup>131</sup>.

#### 4.8. Direito à Proteção da Saúde

O *direito à proteção da saúde*<sup>132</sup> foi, como é compreensível, um dos vetores jusfundamentais que maior relevância assumiu durante a pandemia da COVID-19. Recorrendo às palavras de Cláudia Monge, “a emergência de saúde pública fez invocar o princípio da precaução, na afirmação de uma ética comunitária, de proteção da saúde enquanto bem coletivo”<sup>133</sup>. Assim, como mencionado *supra*, grande parte das limitações a direitos humanos e fundamentais foi justificada ou legitimada com base na necessidade de proteção da *saúde pública* – bem jurídico que, até à data, se encontrava relativamente esquecido e que a pandemia tratou de “reviver”.

Neste contexto, a tarefa de mitigar os efeitos nefastos da COVID-19 para a vida, integridade pessoal e saúde humana coube, em primeira linha, ao Serviço Nacional de Saúde (SNS) – um sistema público de saúde, de acesso universal, geral e tendencialmente gratuito –, embora não se possa ignorar a intervenção igualmente valiosa dos setores privado, social e cooperativo<sup>134</sup>. Todos acabaram, no fim das contas, por contribuir para o tratamento de doentes com COVID-19 e para a manutenção – ainda que com dramáticas limitações – da

---

<sup>130</sup> AGÊNCIA LUSA, «Ordem dos Advogados diz que requisição de casas privadas do Zmar viola a Constituição», 3 de maio de 2021 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em : <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/ordem-dos-advogados-diz-que-requisicao-de-casas-privadas-do-zmar-violou-a-constituicao-13679404.html>

<sup>131</sup> Mariana Melo EGÍDIO, «A requisição de pessoas e bens», 412.

<sup>132</sup> Cf. art. 64.º da CRP.

<sup>133</sup> Cláudia MONGE, «Introdução à emergência da crise sanitária», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020, 250.

<sup>134</sup> Vale lembrar que o sistema de saúde português tem um “caráter misto, com uma forte presença do sistema público (SNS), mas com mais de 20% da população a recorrer, em grande medida, ao sistema privado e social”. Cf. André Dias PEREIRA; Ana Elisabete FERREIRA; Carla BARBOSA, «Direitos dos doentes em contexto de pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, 73; e ainda, relembrando como a pandemia logrou demonstrar que “a cobertura universal de saúde se deve tornar um imperativo”, vd. UNITED NATIONS, *Covid-19 and human rights: we are all in this together*, 4.

atividade assistencial relativamente a outras patologias. A pressão hercúlea exercida sobre o sistema de saúde colocou à prova – nos termos de uma verdadeira *experiência-limite* – as suas capacidades institucionais, organizacionais, materiais e humanas, reafirmando a importância de um investimento sólido e contínuo neste setor, considerando todas as suas dimensões. Especificamente no que ao SNS diz respeito, é caso para dizer que os impulsos neoliberais de desinvestimento em políticas públicas de saúde que se fizeram sentir nos últimos anos podem ter limitado consideravelmente a sua capacidade de resposta aos desafios impostos pela pandemia. E note-se, como é compreensível, a sua situação não melhorou, tendo este – e o sistema de saúde português no seu todo... – resultado gravemente empobrecido(s) no contexto da pandemia (principalmente, em razão do grande aumento da procura e da escassez de meios disponíveis)<sup>135</sup>.

Acresce a ocorrência de alguns atropelos jusfundamentais que não podemos deixar de ter em conta. Por um lado, não obstante os esforços encetados para assegurar a *disponibilidade, acessibilidade e aceitabilidade* dos serviços de saúde (designadamente, facilitando-se o acesso à testagem e determinando-se a gratuidade dos tratamentos associados à COVID-19), bem se sabe que, na prática, tais medidas não impediram a ocorrência de situações de discriminação face a certas pessoas ou grupos populacionais, designadamente, em termos de acesso físico e económico a cuidados de saúde de qualidade<sup>136</sup>. Além disso, os regimes excecionais adotados em matéria de recursos humanos e de aquisição de serviços – os quais visaram suprimir ou reduzir as fragilidades de um sistema absolutamente sobrecarregado – acarretaram novas oportunidades para a prática de atos corruptos e corruptivos, com consequências nefastas para a coletividade e para os próprios pacientes<sup>137</sup>. Igualmente digna de nota é a forma como, na prática, acabaram relegadas para segundo plano todas as outras patologias que careciam de acompanhamento hospitalar (quando o mesmo fosse considerado *não urgente...*), o que contribuiu para um aumento da mortalidade derivada de outras doenças que não a COVID-19<sup>138</sup>. Por fim, múltiplas foram as limitações sentidas noutros direitos específicos dos pacientes, nomeadamente no que respeita:

- i) Aos tempos máximos de resposta garantidos;
- ii) Ao livre acesso e circulação no SNS;
- iii) Ao direito de acompanhamento e de visita<sup>139</sup>.

Parece-nos, ainda, relevante uma palavra para mencionar o significativo estigma com que, principalmente numa fase inicial, se depararam as pessoas suspeitas de estar infetadas com o vírus, diagnosticadas com COVID-19 ou, mesmo, aquelas que já tinham recuperado da doença (pense-se, por exemplo, nos próprios *profissionais de saúde*, os quais, por razões

---

<sup>135</sup> André Dias PEREIRA; Ana Elisabete FERREIRA; Carla BARBOSA, «Direitos dos doentes em contexto de pandemia», 77.

<sup>136</sup> Patrícia JERÓNIMO, «O efeito multiplicador da COVID-19 para as desigualdades sociais e a discriminação contra minorias», *Newsletter OBCIG* (2020) 5; UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 10-12; e ainda, UNAIDS, *Abordando estigma e discriminação na resposta à COVID-19*, 3.

<sup>137</sup> Sobre esta questão, vd. o nosso Eduardo FIGUEIREDO, «Corruption and COVID-19: old problems, new challenges?», 20 de abril de 2021 [consult. 01 dez. 2022], Disponível em: <https://blog.g20interfaith.org/2021/04/20/corruption-and-covid-19-old-problems-new-challenges/>

<sup>138</sup> Em certa medida, pode mesmo qualificar-se estas pessoas como “vítimas colaterais” da COVID-19. Cf. André Dias PEREIRA; Ana Elisabete FERREIRA; Carla BARBOSA, «Direitos dos doentes em contexto de pandemia», 85.

<sup>139</sup> Por todos, vd. André Dias PEREIRA; Ana Elisabete FERREIRA; Carla BARBOSA, «Direitos dos doentes em contexto de pandemia», 86 e ss.

óbvias, sempre se encontraram muito mais vulneráveis face ao vírus do que o resto da população). Por vezes, tal conduziu inclusivamente a situações de abuso físico e psicológico<sup>140</sup>.

#### 4.9. Direito à Educação

Foram, no total, oito os decretos presidenciais de declaração do estado de emergência que fizeram referência à possibilidade de limitação do *direito à educação*<sup>141/142</sup>. De forma genérica, aí se previu a possibilidade de imposição pelas autoridades públicas competentes, em qualquer nível de ensino dos setores público, particular e cooperativo, das restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à pandemia. Estamos a referir-nos a medidas tão diversas como: (1) a proibição ou limitação de aulas presenciais, (2) a imposição do ensino à distância por meios telemáticos (com recurso à internet ou à televisão); (3) o adiamento ou prolongamento de períodos letivos, (4) o ajustamento de métodos de avaliação e a suspensão ou recalendarização de provas de exame ou da abertura do ano letivo; bem como (5) eventuais ajustes ao modelo de acesso ao ensino superior.

Ora, um dos efeitos mais significativos das medidas adotadas foi catapultar o processo educativo para a esfera digital e televisiva, com consequências – a curto, médio e longo prazos – que ainda não conseguimos avaliar devidamente<sup>143</sup>. Sabe-se, porém, que este processo agravou as desigualdades no plano educacional, mormente em razão da existência de estudantes que não dispuseram de acesso a televisões, a computadores e/ou à internet<sup>144</sup>, bem como de condições ou do apoio necessários a um ambiente educativo adequado e frutífero<sup>145</sup>. Também neste contexto se pode, pois, verificar que as desigualdades pré-existentes impuseram desafios acrescidos a crianças e jovens de contextos familiares mais desfavorecidos<sup>146</sup>. As próprias escolas sentiram grandes dificuldades em gerir a situação de

---

<sup>140</sup> UNAIDS, *Abordando estigma e discriminação na resposta à COVID-19*, 3.

<sup>141</sup> Cf. os Decretos do Presidente da República n.º 59-A/2020, 61-A/2020, 9-A/2021, 11-A/2021, 21-A/2021, 25-A/2021, 31-A/2021 e 41-A/2021.

<sup>142</sup> Cf. arts. 73.º a 77.º da CRP.

<sup>143</sup> João LOUREIRO, «Bens, males e (e)(E)stados (in)constitucionais: socialidade e liberdade(s): notas sobre uma pandemia», *Revista de Estudos Institucionais* 6/3 (2020) 791; e ainda, EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of COVID-19 on school education*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022, 18-21.

<sup>144</sup> Em inquéritos realizados em março de 2020, 78% das escolas públicas inquiridas reportaram que mais de 10% dos seus estudantes não tinham acesso a um computador ou à internet; apenas 39% das escolas particulares identificaram problemas semelhantes. Cf. Diogo CONCEIÇÃO *et al.*, «Online teaching and learning in Portugal during the COVID-19 pandemic: differences between public and private schools», junho de 2021 [consult. 06 dez. 2022], Disponível em: <https://observatoriosocial.fundacaolacaixa.pt/en/-/online-teaching-and-learning-in-portugal-during-the-covid-19-pandemic-differences-between-public-and-private-schools-1>

<sup>145</sup> Candido Alberto GOMES *et al.*, «A covid-19 e o direito à educação», *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* 9/3e (2020) 7; e ainda, EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of COVID-19 on school education*, 14-15; e ainda, EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, 22.

<sup>146</sup> «Confinados em habitações muitas vezes sobrelotadas e sem um espaço tranquilo para estudar, houve também os que não tinham equipamentos tecnológicos ou ligação à Internet, ou ainda competências digitais, que lhes permitissem, mesmo à distância, prosseguir as aprendizagens e manter o contacto com os seus professores e os seus pares. Acrescem os alunos de famílias imigrantes, com pouco domínio da língua portuguesa, os de famílias monoparentais ou numerosas, que correm maior risco de pobreza, e as crianças e

ensino remoto de emergência, principalmente quando menos bem equipadas com infraestruturas tecnológicas e digitais e com menor experiência na dinamização de projetos de literacia digital para alunos e professores<sup>147</sup>. Além disso, o processo de florescimento individual pode ter ficado severamente comprometido, mormente em razão do aumento das perturbações socioemocionais, da perda de aprendizagens, das impossibilidades de socialização e da forte limitação em termos de desenvolvimento de capacidades sociais<sup>148</sup>. Por isso se torna tão premente, segundo alguns Autores, o reforço dos recursos disponibilizados às instituições de ensino, permitindo-lhes a implementação de medidas de recuperação das “perdas na aprendizagem” (*loss in learning*), inovação pedagógica e ação social<sup>149</sup>. Nas palavras do Conselho Nacional de Educação, tais respostas têm de ser “consolidadas, concertadas, acompanhadas e avaliadas, num ecossistema educativo que envolva os vários atores, de forma que a inclusão e a justiça possam continuar a ser desenvolvidas e garantidas”<sup>150</sup>.

Por fim, cabe ainda uma referência a duas decisões do Tribunal Constitucional português nas quais este órgão julgou inconstitucional um conjunto de normas que permitia que fosse decretado o isolamento profilático, por ordem da autoridade de saúde pública, a alunos de uma instituição de ensino e respetivos agregados familiares quando se procedesse à deteção de um caso positivo da doença COVID-19 em tal instituição (Acs. n.º 489/2022 e 490/2022, ambos de 14 de julho).

#### 4.10. Direitos dos Trabalhadores

Os *direitos dos trabalhadores*<sup>151</sup> viram-se igualmente afetados pelas medidas adotadas com vista a prevenir e combater a COVID-19<sup>152</sup>, principalmente daqueles em situação de maior

---

jovens com condições específicas.” Cf. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, Lisboa: CNE, 2021, 21.

<sup>147</sup> CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, 22; e ainda, EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of COVID-19 on school education*, 11.

<sup>148</sup> CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, 19

<sup>149</sup> Hans H. SIEVERTSEN; Simon BURGESS, «Schools, skills, and learning: the impact of COVID-19 on education», abril de 2020 [consult. 06 dez. 2022], Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/schools-skills-and-learning-impact-covid-19-education>. O Conselho Nacional da Educação propõe, a este propósito, apoios sociais compensatórios, medidas preventivas (investimento nos primeiros anos de vida) e medidas pedagógicas (intervenção ao primeiro sinal de dificuldade). Cf. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, 20; e ainda, para uma análise comparativa sumária de medidas adotadas noutros países europeus, vd. EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of COVID-19 on school education*, 23-25.

<sup>150</sup> CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, 24.

<sup>151</sup> Cf. arts. 53.º a 59.º da CRP.

<sup>152</sup> Relembremos com Joana Nunes Vicente que “logo em março de 2020, a Organização Internacional do Trabalho, no seu relatório preliminar de avaliação ‘COVID-19 and world of work: impacts and responses’, antecipando o impacto da pandemia no mundo do trabalho, salientava a necessidade de tomar medidas urgentes, em grande escala e coordenadas, em torno de três pilares: proteger os trabalhadores nos locais de trabalho, apoiar o emprego e os rendimentos, estimular a economia e a oferta de trabalho”. Cf. Joana Nunes VICENTE, «Implicações da pandemia COVID-19 no mundo do trabalho», AA.VV., *Desafios Societais e a Investigação em Direito: Pandemia e Direito*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, 12.



vulnerabilidade<sup>153</sup>. Na impossibilidade de referir todas essas medidas, iremos limitar-nos a mencionar alguns aspetos que nos parecem mais relevantes.

Também aqui cabe destacar que, numa primeira fase (entre 18 de março e 2 de maio de 2020), os decretos presidenciais de declaração do estado de emergência possibilitavam a restrição destes vetores jusfundamentais nos seguintes termos:

- i) Pode ser determinado pelas autoridades públicas competentes que quaisquer colaboradores de entidades públicas ou privadas, independentemente do tipo de vínculo, se apresentem ao serviço e, se necessário, passem a desempenhar funções em local diverso, em entidade diversa e em condições e horários de trabalho diversos dos que correspondem ao vínculo existente, designadamente no caso de trabalhadores dos setores da saúde, proteção civil, segurança e defesa e ainda de outras atividades necessárias ao tratamento de doentes, *ao apoio a populações vulneráveis*, à prevenção e combate à propagação da epidemia, à produção, distribuição e abastecimento de bens e serviços essenciais, ao funcionamento de setores vitais da economia, à operacionalidade de redes e infraestruturas críticas e à manutenção da ordem pública e do Estado de Direito democrático, *podendo ser limitada a possibilidade de cessação das respetivas relações laborais ou de cumulação de funções entre o setor público e o setor privado*<sup>154</sup>;
- ii) Fica suspenso o exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas ou de unidades de prestação de cuidados de saúde, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população (*Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020*);
- iii) Pode ser alargado e simplificado o regime de redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho por facto respeitante ao empregador;
- iv) Fica suspenso o direito das comissões de trabalhadores, associações sindicais e associações de empregadores de participação na elaboração da legislação do trabalho, na medida em que o exercício de tal direito possa representar demora na entrada em vigor de medidas legislativas urgentes para os efeitos previstos neste Decreto (*Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020*) – sendo de registar que, pouco tempo depois, se precisou que tal direito apenas podia ser limitado nos prazos e condições de consulta (*Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020*).

Já numa segunda fase (entre 9 de novembro de 2020 e 30 de abril de 2021), o modo como os decretos presidenciais passaram a determinar a limitação, restrição ou condicionamento parcial do exercício destes direitos sofreu algumas alterações (não apenas de cariz *formal*, mas também, em certos casos, *substancial*):

- i) Podem ser mobilizados, pelas autoridades públicas competentes, quaisquer colaboradores de entidades públicas, privadas, do setor social ou cooperativo, independentemente do respetivo tipo de vínculo ou conteúdo funcional e mesmo não sendo profissionais de saúde, designadamente servidores públicos em isolamento profilático ou abrangidos pelo regime excecional de proteção de imunodeprimidos e doentes crónicos, para apoiar as autoridades e serviços de saúde, nomeadamente na realização de inquéritos epidemiológicos, no rastreio de contactos e no seguimento de pessoas em vigilância ativa (*Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020*);
- ii) Pode ser limitada a possibilidade de cessação, a pedido dos interessados, dos vínculos laborais de trabalhadores dos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde (*Decretos do Presidente da República n.º 59-A/2020, 61-A/2020, 66-A/2020*), por período não superior à duração do estado de emergência e por necessidades imperiosas de serviço (*Decreto do Presidente da República n.º 6-A/2021*);

---

<sup>153</sup> Abordando os desafios juslaborais específicos colocados a refugiados e migrantes, vd. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: recommendations for policy-makers and constituents*, Geneva: ILO, 2020; INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Protecting the rights at work of refugees and other forcibly displaced persons during the COVID-19 pandemic: recommendations for policy-makers and constituents*, Geneva: ILO, 2020. Não podemos, igualmente, olvidar as formas de trabalho informal, não remunerado e invisível, como é o caso dos cuidadores (na grande maioria, mulheres e meninas), os quais foram particularmente onerados com a crise espoletada pela COVID-19. Cf. UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 13-16.

<sup>154</sup> Os excertos em itálico foram introduzidos pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020.

- iii) Pode ser imposta a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam e o trabalhador disponha de condições para as exercer (*Decretos do Presidente da República n.º 6-B/2021 e 9-A/2021*);
- iv) Podem ser recrutados ou mobilizados para a prestação de cuidados de saúde quaisquer profissionais de saúde reformados, ou reservistas, ou que tenham obtido a sua qualificação no estrangeiro (*Decreto do Presidente da República n.º 11-A/2021 e seguintes*).

Ora, aqui chegados, pode verificar-se que as principais medidas adotadas como forma de prevenir e combater a COVID-19 em contexto laboral foram a imposição de distanciamento físico e a generalização do *teletrabalho* em determinadas atividades (umas vezes formulado sob a forma de um *direito*, outras imposto enquanto *dever*)<sup>155</sup>. Além disso, estabeleceram-se *regimes especiais temporários de faltas* (por exemplo, quando motivadas pelo isolamento profilático dos trabalhadores, pela assistência a familiares ou pelo encerramento temporário dos estabelecimentos escolares) e marcação de férias. Destacaram-se, igualmente, medidas de manutenção dos postos de trabalho, por exemplo, através da implementação de um regime de *lay-off* simplificado e de outras medidas especiais de apoio a empresas em crise (mormente ao nível fiscal). Vale, do mesmo modo, sublinhar o reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), nomeadamente para fins de controlo de despedimentos ilícitos<sup>156</sup>. E note-se, como sublinha Joana Nunes Vicente, “se a maioria das medidas elencadas [assumiui], marcadamente, uma natureza transitória, algumas há que, pese embora o seu escopo inicial também ele conjuntural, [tiveram] implicações de cariz estrutural no domínio laboral, no período pós-pandemia”<sup>157</sup>. Tal irá acarretar, naturalmente, consequências significativas sobre os direitos fundamentais dos trabalhadores.

Por fim, como referido *supra*, caberá aqui uma brevíssima referência à questão da *requisição de pessoas*. Gostaríamos, a este propósito, de mencionar dois casos de relevo: (1) um primeiro ocorrido ainda antes da primeira declaração presidencial do estado de emergência, envolvendo a requisição civil dos trabalhadores portuários em situação de greve, declarada pelo Sindicato Nacional de Estivadores, Trabalhadores do Tráfego, Conferentes Marítimos e Outros, em razão do incumprimento dos serviços mínimos<sup>158</sup> (vd. *Resolução do Conselho de*

---

<sup>155</sup> Tal levantou alguns problemas jusfundamentais, por exemplo, relacionados com a necessidade de se estabelecer limites aos poderes patronais de controlo e vigilância sob o teletrabalhador; de regular o regime de visitas ao local de trabalho quando coincidente com o domicílio do teletrabalhador (já que estes aspetos podem colocar especialmente em causa os seus direitos à privacidade e à reserva da intimidade da vida privada e familiar); de esclarecer de quem são os instrumentos e equipamentos de teletrabalho e quem paga as respetivas despesas; de efetivar o designado ‘direito à desconexão’, permitindo uma conciliação equilibrada entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar; de atenuar os efeitos do isolamento sobre o teletrabalhador, mormente em termos de desenraizamento social. Algumas soluções para estes problemas foram apresentadas através da aprovação da Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro. Cf. João Leal AMADO, «Teletrabalho, o ‘novo normal’ dos tempos pós-pandémicos e a sua nova lei», 29 de dezembro de 2021 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/12/29/teletrabalho-o-novo-normal-dos-tempos-pos-pandemicos-e-a-sua-nova-lei/>; e ainda, de um ponto de vista jurídico-constitucional, cf. João LOUREIRO, «Estado(s), (des)globalización y pandemia(s): breves consideraciones en torno al (a los) espacio(s)», 191-192.

<sup>156</sup> Por todos, vd. Teresa Coelho MOREIRA, «Direito ao trabalho em tempos de pandemia», in M. MARTINS; E. RODRIGUES, coords., *A Universidade do Minho em Tempos de Pandemia*, Tomo III, Braga: UMinho Editora, 2020; e ainda, sobre esta questão em concreto, cf. João Leal AMADO, «Emergência, calamidade e despedimento: o empoderamento da ACT», *Revista do Ministério Público* N.º Esp. COVID-19 (2020) 355 e ss.

<sup>157</sup> Joana Nunes VICENTE, «Implicações da pandemia COVID-19 no mundo do trabalho», 13.

<sup>158</sup> A este propósito, afirmou o Governo (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/comunicado?i=governo-decreta-requisicao-civil-no-porto-de-lisboa>): “Os serviços mínimos decretados pelo Governo para a greve dos estivadores no Porto de Lisboa basearam-se, desde logo, na salvaguarda da situação especial das regiões autónomas, que não dispõem de meios alternativos de transporte, garantindo o normal e regular abastecimento à população local, ao

*Ministros n.º 10-C/2020, de 17 de março; Portaria n.º 73-A/2020, de 17 de março*); (2) uma segunda envolvendo a requisição civil dos trabalhadores da carreira de investigação e fiscalização do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) a exercer funções nos postos de fronteira, atendendo “às necessidades de salvaguarda do regular funcionamento de serviços essenciais e interesse público” e com vista a “assegurar a satisfação de necessidades sociais e económicas impreteríveis” (vd. *Resolução do Conselho de Ministros n.º 65/2021, de 30 de maio; Portaria n.º 116/2021, de 30 de maio*). Neste último caso, destaca-se o Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 2 de junho de 2021 (Processo 069/21.4BALSb; Relatora: Suzana Tavares da Silva<sup>159</sup>), no qual se concluiu que esta requisição civil, ao atingir o núcleo essencial do direito à greve, implicaria a violação do disposto no n.º 3 do artigo 18.º da CRP, razão pela qual a mesma não pôde ser executada.

#### 4.11. Direito de Resistência, Crime(s) de Desobediência e Alguns Direito(s) Jurídico-Processuais

A limitação (primeiro ‘parcial’ e, depois, aparentemente *total*) do *direito de resistência*<sup>160</sup> – “fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do presente estado de emergência, podendo incorrer os seus autores, nos termos da lei, em crime de desobediência” (cf. *Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020, 17-A/2020 e 20-A/2020*) – foi bastante polémica já que um tal vetor jusfundamental é considerado um “limite implícito à exceção constitucional”, um “último recurso de defesa contra suspensões de direitos inconstitucionais”<sup>161</sup>. Talvez por isso os decretos presidenciais de declaração do estado de emergência emanados durante a “segunda vaga” se tenham absterido de lhe fazer qualquer referência.

No que respeita ao *crime de desobediência* – o qual se afirmou como “meio repressivo penal principal para a violação das medidas sanitárias”<sup>162</sup> –, destacamos a vasta jurisprudência do Tribunal Constitucional na qual este afirma ser inconstitucional a criação deste tipo legal de crime(s) por resolução do Conselho de Ministros (Ac. n.º 350/2022, de 12 de maio) ou por decreto do Governo (Acs. n.º 477/2022, de 5 de julho; 557/2022, de 20 de setembro; 619/2022, de 22 de setembro)<sup>163</sup>.

---

comércio, indústria e serviços destas regiões. Tiveram ainda em conta o contexto atual de incerteza sobre a evolução do surto COVID-19 e a necessidade redobrada de assegurar um adequado nível do abastecimento de bens indispensáveis à satisfação de necessidades sociais impreteríveis em alguns setores. Constatou-se que o sindicato que declarou a greve e os trabalhadores por ela abrangidos não asseguraram os serviços mínimos fixados, pondo em risco o abastecimento das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e da região de Lisboa”.

<sup>159</sup>

Disponível

em:

<http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/b0422bd28328603b802586cd002d4896?OpenDocument&ExpandSection=1>

<sup>160</sup> Cf. art. 21.º da CRP.

<sup>161</sup> Teresa VIOLANTE, «The COVID-19 pandemic and the state of emergency: lessons from Portugal», 30; e ainda, David MAGALHÃES, «A reação dos poderes públicos à situação COVID-19 em Portugal: o Estado de Direito sob o ataque de uma mudança de paradigma social», 358.

<sup>162</sup> Inês Fernandes GODINHO, «Direito sancionatório em tempos de pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021, 67.

<sup>163</sup> A posição assumida pelos juizes do Tribunal Constitucional foi, porém, distinta nos Acs. n.º 352/2021, de 27 de maio; 921/2021, de 9 de dezembro; 193/2022, de 17 de março; e 617/2022, de 22 de setembro.

Por fim, vale também uma menção às decisões emanadas por este Tribunal no sentido da não inconstitucionalidade das normas que determinaram a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações como medida de resposta à COVID-19 (Acs. n.º 500/2021, de 9 de julho; 660/2021, de 29 de julho; 798/2021, de 21 de outubro); e ainda, da não inconstitucionalidade das normas que permitiram a realização por videoconferência da contrainquirição de testemunha ou declarante (Ac. n.º 738/2021, de 22 de setembro).

## 5. CONCLUSÕES EM JEITO DE RECOMENDAÇÕES: QUE RUMOS SEGUIR?

Aqui chegados, torna-se patente que foram muito significativos os impactos sobre os direitos humanos e fundamentais decorrentes da gestão da pandemia em Portugal. É preciso, pois, aprender com os erros cometidos, evitando a manutenção ou reprodução de soluções que, claramente, irritaram ou mesmo subverteram os limites do *Estado de Direito Democrático* em geral e da *jusfundamentalidade* em particular. Designadamente, é preciso impedir, como sublinhou Yuval Noah Harari, que as medidas adotadas em contexto emergencial – *i.e.*, num contexto em que o processo decisório se encurtou e foi reduzido ao mínimo indispensável, com prejuízos claros em termos de eficácia, validade e legitimidade das decisões tomadas... – se tornem uma “constante vital” (*fixture of life*)<sup>164</sup>. Assim, na sequência, apresentaremos uma série de recomendações destinadas a assegurar a integração dos direitos humanos e fundamentais no processo de decisão política, quer em contexto de gestão pandémica, quer em contexto pós-pandémico.

### 5.1. Em Contexto Pandémico:

- 1) **Assegurar que todos os programas, planos e políticas emergenciais integram uma perspetiva de direitos humanos, colocando-se sempre a *Pessoa* no seu centro.** Tal implica, por exemplo, que se tenham em consideração as normas internacionais e supranacionais em matéria de direitos humanos, incluindo jurisprudência relevante e a orientação dos organismos internacionais de direitos humanos. Os órgãos nacionais com competência em matéria de direitos humanos e fundamentais devem, igualmente, ser plenamente incluídos nos processos de conceção, aplicação e controlo das medidas adotadas;
- 2) **Assegurar que todos os programas, planos e políticas se revelam sustentáveis (em termos ambientais, económico-financeiros e sociais).** A busca por respostas equilibradas e conciliatórias destas três dimensões da sustentabilidade é necessária e acarretará melhores resultados, quer em termos quantitativos quer qualitativos. Por outro lado, tal evitará que as medidas implementadas para enfrentar uma crise pandémica possam acabar inadvertidamente por agravar outras crises que nos assolam e que não podem ser ignoradas ou desvalorizadas (pense-se, por exemplo, na crise ecológica)<sup>165</sup>;

---

<sup>164</sup> Yuval Noah HARARI, «Yuval Noah Harari: The world after coronavirus», *Financial Times*, 20 de março de 2020 [consult. 18 out. 2022], Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>.

<sup>165</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Human rights implications of covid-19 response measures in the context of climate change*, 16 de novembro de 2022 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em:

- 3) **As necessidades específicas dos grupos mais vulneráveis (em razão do género, condição socioeconómica, deficiência, origem étnico-racial, idade, orientação sexual e identidade de género, etc.) devem ser devidamente tidas em conta.** Tal implica, desde logo, que os programas, planos e políticas de prevenção e combate à pandemia sejam delineados com recurso a ampla e efetiva participação do público em geral e, principalmente, das pessoas mais afetadas pelas medidas adotadas<sup>166</sup>. Além disso, os vetores jurídico-axiológicos da solidariedade e da fraternidade devem nortear todas as decisões tomadas, recorrendo-se, se necessário, à adoção de medidas de discriminação positiva para assim se repartir de forma mais justa os encargos da gestão pandémica. Situações de discriminação múltipla ou interseccionalidade devem ser identificadas e adequadamente consideradas;
- 4) **Tratando-se a saúde de um bem público global, o processo de conceção e aplicação dos programas, planos e políticas adotadas deve ocorrer num contexto de respeito pela internormatividade e de articulação entre entidades nacionais, regionais (entre nós, União Europeia e Conselho da Europa) e universais (Organização das Nações Unidas, Organização Mundial da Saúde)<sup>167</sup>.** Tal reduzirá os riscos de contradição entre as medidas adotadas em distintos níveis ou camadas normativas. Além disso, um diálogo permanente e aberto entre os vários Estados e organizações internacionais permitirá a adoção de medidas mais consensuais, eficazes e respeitadoras dos direitos humanos e fundamentais da pessoa. Também neste plano, a cooperação e solidariedade são vetores axiológicos irrenunciáveis;
- 5) **O recurso a poderes emergenciais – porque mais agressivos para os direitos humanos e fundamentais – deve ser absolutamente excecional (uma *ultima ratio*), limitado aos casos em que todas as demais respostas jurídico-políticas se revelem insuficientes ou inadequadas;**
- 6) **É necessário que se encetem esforços dogmáticos e prático-normativos para aclarar as condições de limitação de direitos humanos e fundamentais, quer em contexto de exceção (constitucional ou administrativa) quer de normalidade.** É, desde logo, inadmissível que limitações aos direitos humanos e fundamentais especificamente levadas a cabo em estado (constitucional) de emergência prossigam em vigor ou sejam renovadas livremente pelo Executivo em situações de estado de exceção administrativa ou de normalidade (como se o enquadramento e as possibilidades jurídicas de limitação jusfundamental fossem idênticas em todas estas situações);
- 7) **A eventual criação de uma lei de proteção epidemiológica ou de emergência sanitária deve ser devidamente articulada com o sentido da existência de um**

---

<https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/human-rights-implications-covid-19-response-measures-context-climate>.

<sup>166</sup> UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 3.

<sup>167</sup> João LOUREIRO, «Bens, males e (e)(E)stados (in)constitucionais: socialidade e liberdade(s): notas sobre uma pandemia», 792 e 809-810; e ainda, explorando, a este propósito, os conceitos de “constitucionalismo global” e “constitucionalismo semiglobal”, vd. João LOUREIRO, «Estado(s), (des)globalización y pandemia(s): breves consideraciones en torno al (a los) espacio(s)», 175-176.

- estado de exceção constitucional, mas também com uma reflexão e ponderação em matéria de limitação de direitos humanos e fundamentais<sup>168</sup>;
- 8) **Independentemente da situação, todas as limitações aos direitos humanos e fundamentais devem ser levadas a cabo com base na Constituição e na Lei.** Estas não podem ser discriminatórias e devem revelar-se adequadas para prevenir ou combater a propagação do vírus (o que pressupõe que todas sejam baseadas em evidências, mesmo que não acompanhadas de um incontestável grau de certeza), ser o menos restritivas para os direitos e liberdades dos cidadãos (ou, se quisermos, afirmar-se como absolutamente necessárias para a prossecução do fim a atingir: a salvaguarda da vida, integridade pessoal e da saúde humana) e acarretar mais vantagens ou benefícios do que desvantagens ou inconvenientes (proporcionais em sentido estrito). Note-se que, à medida que se desenvolvem meios técnico-científicos a prevenir uma possível infeção ou a minorar os efeitos nefastos da doença, estes requisitos devem ser interpretados de forma mais exigente;
- 9) **Todas as limitações jusfundamentais adotadas com vista a prevenir ou combater a COVID-19 devem ser temporárias, sujeitas a revisão periódica.** Assim que a causa que lhe deu origem cesse ou sofra alterações (quer no sentido do seu reforço, quer do seu relaxamento), tais medidas devem ser, respetivamente, revogadas ou adaptadas em conformidade;
- 10) **Deve ser disponibilizada, com regularidade e de forma aberta e transparente, informação sobre todas as medidas adotadas para prevenir e combater a pandemia.** Em especial, é essencial que os poderes públicos informem a população dos fundamentos que justificam tais medidas, garantindo-se acessibilidade plena a essa informação por parte de todas as pessoas, nomeadamente das pessoas com deficiência<sup>169</sup>;
- 11) **É imperativa a criação de mecanismos intra-administrativos de autocontrolo – decorrentes da organização interna de uma entidade ou da emanação de normas regulamentares – que, orientando o exercício de poderes discricionários ou com margem de apreciação, (auto)vinculem a Administração Pública a agir de forma constitucionalmente comprometida<sup>170</sup>;**
- 12) **A todos deve ser garantido o acesso à justiça e a uma tutela jurisdicional efetiva, de forma não discriminatória.** Em contexto emergencial, os tribunais devem assumir a função de vigilantes e garantes *par excellence* dos direitos e liberdades das pessoas;
- 13) **É urgente a criação de instituições, órgãos ou organismos independentes especificamente destinados a supervisionar e escrutinar as ações estatais (dos poderes político-legislativo, executivo e judicial) em contexto emergencial, mormente para avaliar o seu impacto sobre os direitos humanos e**

---

<sup>168</sup> Ana Raquel MONIZ, «Promoção da saúde pública e proteção dos direitos fundamentais: a COVID-19 à luz das repercussões jurídico-constitucionais e jurídico-administrativas em Portugal», 201.

<sup>169</sup> UNITED NATIONS, *Covid-19 and human rights: we are all in this together*, 14.

<sup>170</sup> Ana Raquel MONIZ, «Promoção da saúde pública e proteção dos direitos fundamentais: a COVID-19 à luz das repercussões jurídico-constitucionais e jurídico-administrativas em Portugal», *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário* 10/2 (2021) 186.

**fundamentais das pessoas.** As principais partes interessadas, incluindo a sociedade civil, devem ter assento nos mesmos.

## 5.2. Em Contexto Pós-Pandémico:

- 1) **Urge desenvolver programas, planos e políticas destinadas à recuperação dos efeitos nefastos causados pela pandemia,** mormente ao nível da saúde, educação, habitação, emprego, proteção e assistência sociais. As medidas adotadas devem afigurar-se eficazes e sustentáveis, a curto, médio e longo prazos;
- 2) **É necessário garantir a compensação pelos danos causados por medidas ilegítimamente adotadas para prevenir ou combater a crise pandémica,** nomeadamente nos termos do disposto na Lei de Responsabilidade Extracontratual do Estado e demais Entidades Públicas (Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro);
- 3) **Impõe-se investir na literacia sanitária, capacitando-se a população para melhor dar resposta a futuras pandemias e outras ameaças à saúde pública;**
- 4) **Considerando os efeitos perversos da pandemia em termos de aprofundamento das desigualdades e vulnerabilidades individuais e grupais, devem ser elaborados e/ou implementados planos nacionais e regionais de ação destinados a combater todo o tipo de discriminações.** Este processo deve ser levado a cabo de forma participada e o impacto das medidas adotadas deve ser avaliado de forma regular e transparente, em conformidade com objetivos e prazos claros, fundamentados por provas e utilizando indicadores de desempenho<sup>171</sup>. Alguns fenómenos especialmente agravados pela pandemia (racismo, xenofobia, discurso de ódio, *etc.*) devem ser combatidos com particular ênfase;
- 5) **Tendo em conta o aceleração do processo de desmaterialização e digitalização causado pela COVID-19, deve proceder-se a uma avaliação exaustiva do impacto sobre os direitos humanos e fundamentais decorrentes da utilização generalizada e sistemática de novas tecnologias de informação e comunicação, bem como de qualquer forma de inteligência artificial.** É necessário assegurar que tais medidas não representam, por exemplo, uma limitação desproporcional dos direitos à privacidade e à reserva da intimidade da vida privada e familiar. Nesse sentido, as autoridades nacionais de controlo (pense-se no caso da nossa *Comissão Nacional de Proteção de Dados*) devem dispor dos recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes para cumprir os seus mandatos.

Terminamos sublinhando, uma vez mais, que os direitos humanos e fundamentais não podem deixar de se revelar omnipresentes durante os processos de conceção, aplicação e controlo das respostas a qualquer crise pandémica. Só assim se conseguirá verdadeiramente conciliar *liberdade* e *responsabilidade*, encontrando caminhos que nos permitam preservar eficazmente a vida em comunidade e a saúde pública, sem que a Pessoa e a sua intrínseca dignidade acabem atropeladas nesse processo. Além disso, só dessa forma poderemos ter em conta as fragilidades acrescidas existentes, procurando respostas participadas e que tenham em conta as necessidades específicas de cada um, o que evitará o surgimento de novos

---

<sup>171</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, 12.

problemas ou o agravamento daqueles que já existem. A tentação para ceder a facilitismos em épocas de maior pressão social e política é enorme; convém, porém, não olvidar que é justamente nesses momentos que a *jusfundamentalidade* nos pode proporcionar uma “maior valia”, evitando que o pânico coletivo justifique abusos por parte dos poderes públicos, mormente com a “condescendência ou até do apoio militante das maiorias e das forças sociais dominantes”<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> Jorge Reis NOVAIS, «Direitos fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da epidemia COVID-19», 81.



## TABELA SÍNTESE: IMPACTO(S) DA COVID-19 SOBRE OS MAIS VULNERÁVEIS

Como mencionado na introdução a este estudo, as limitações a direitos humanos e fundamentais levadas a cabo em decorrência da adoção de medidas de prevenção e combate à COVID-19 não produziram o mesmo impacto em toda a população, tendo as pessoas e grupos mais vulneráveis sentido com particular acutilância os seus efeitos. Ao longo do texto, tivemos a oportunidade de, aqui e ali, ir chamando à atenção para este facto. Não obstante, estamos cientes de que a complexidade e multiplicidade de aspetos a considerar a este propósito reclamariam desenvolvimentos que não se enquadram no âmbito ou escopo deste trabalho. Assim sendo, limitamo-nos a apresentar uma tabela-síntese, de autoria própria, acerca de alguns dos impactos – à escala internacional, embora também, em alguns casos, com repercussões no contexto português – da COVID-19 sobre os mais vulneráveis, sistematizando contributos colhidos da bibliografia consultada ao longo desta investigação.

<b>Mulheres e Meninas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito em razão do sexo e do género;</li> <li>2) Crescimento exponencial da cultura patriarcal, bem como da violência e abusos físicos, psicológicos e sexuais sobre mulheres e meninas, especialmente durante os períodos de confinamento;</li> <li>3) Agravamento da vulnerabilidade socioeconómica dos membros deste grupo, mormente em razão de um maior risco de desemprego ou de exercício de trabalhos precários ou informais;</li> <li>4) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde);</li> <li>5) Maior ónus no desempenho do papel de cuidadoras informais (por exemplo, de membros da família) ou em tarefas não remuneradas na esfera doméstica;</li> <li>6) Maior exposição ao vírus, considerando o seu papel primordial na prestação de cuidados de saúde.</li> </ol>
<b>Crianças e Jovens</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Incremento exponencial dos casos de violência e de abusos (físicos, psicológicos e sexuais) sobre crianças e jovens, especialmente durante os períodos de confinamento;</li> <li>2) Interrupção e grave perturbação dos processos educativos e de socialização;</li> <li>3) Não consideração das necessidades educativas especiais de algumas crianças e jovens;</li> <li>4) Separação forçada (temporária ou prolongada) de familiares e tutores.</li> </ol>
<b>Pessoas mais velhas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito sobre as pessoas mais velhas;</li> <li>2) Crescimento exponencial do “idadismo” ou “senexismo” (Boaventura de Sousa Santos), bem como da violência e abusos físicos, psicológicos e sexuais sobre os membros deste grupo;</li> <li>3) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde);</li> <li>4) Falhas no tratamento em instituições de acolhimento (por exemplo, lares e casas de saúde);</li> <li>5) Discriminação direta durante os processos de tomada de decisão em matéria sanitária;</li> <li>6) Inacessibilidade de muitas das informações transmitidas sobre a pandemia e as medidas adotadas para a prevenir e combater.</li> </ol>
<b>Minorias religiosas e étnico-raciais</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito em razão da fé e religião, bem como da origem étnico-racial;</li> <li>2) Crescimento exponencial dos casos de racismo e xenofobia (muitas vezes em razão da propagação do discurso de ódio), bem como da violência e abusos físicos, psicológicos e sexuais sobre os membros destes grupos;</li> <li>3) Aumento da precariedade do seu estatuto socioeconómico, designadamente em razão da degradação de condições laborais e do agravamento das situações de pobreza;</li> <li>4) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde);</li> <li>5) Verificação de níveis recorde de infeção pelo vírus e de mortalidade, especialmente nos casos de pessoas residentes em regiões periféricas, em bairros densamente povoados e sem condições mínimas de habitabilidade.</li> </ol>
<b>Migrantes e Refugiados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito sobre migrantes e refugiados, muitas vezes acompanhados de situações de racismo, xenofobia e discurso de ódio;</li> <li>2) Crescimento exponencial da violência e abusos físicos, psicológicos e sexuais sobre os membros deste grupo;</li> <li>3) Limitações à liberdade de circulação (interna e internacional);</li> <li>4) Dificuldades e atrasos nos processos de reconhecimento do estatuto de refugiado ou na concessão de vistos;</li> <li>5) Abrandamento ou paralisação dos procedimentos de reagrupamento familiar;</li> <li>6) Exclusão de medidas de proteção e ação social;</li> <li>7) Acesso limitado a bens e serviços em campos de refugiados, os quais não dispõem de condições mínimas de habitabilidade;</li> <li>8) Inexistência ou escassez de meios para fazer face aos desafios específicos colocados pela crise pandémica (por exemplo, material de proteção, desinfetantes, <i>etc.</i>);</li> <li>9) Limitações impostas à atuação de organizações não governamentais;</li> <li>10) Inacessibilidade (por exemplo, em razão da língua) de muitas das informações transmitidas sobre a pandemia e as medidas adotadas para a prevenir e combater.</li> </ol>

<p><b>Povos Indígenas</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito sobre os povos indígenas, a sua cultura e os seus modos de vida;</li> <li>2) Multiplicação das ameaças existenciais aos povos indígenas, mormente em razão do agravamento das situações de pobreza;</li> <li>3) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde);</li> <li>4) Inexistência ou escassez de meios para fazer face aos desafios específicos colocados pela crise pandémica (por exemplo, material de proteção, desinfetantes, <i>etc.</i>);</li> <li>5) Necessidade de adoção de medidas excecionais de emergência, como a criação de cercas sanitárias em torno de aldeias e povoações;</li> <li>6) Inacessibilidade de muitas das informações transmitidas sobre a pandemia e as medidas adotadas para a prevenir e combater.</li> </ol>
<p><b>Pessoas com Deficiência</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito sobre as pessoas com deficiência;</li> <li>2) Crescimento exponencial do “capacitismo” (Boaventura de Sousa Santos), bem como da violência e abusos físicos, psicológicos e sexuais sobre os membros deste grupo;</li> <li>3) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde);</li> <li>4) Inacessibilidade de muitas das informações transmitidas sobre a pandemia e as medidas adotadas para a prevenir e combater.</li> </ol>
<p><b>Pessoas LGBTQI+</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Aumento da discriminação, do estigma e do preconceito sobre pessoas LGBTQI+;</li> <li>2) Incremento dos casos de violência e de abusos (físicos, psicológicos e sexuais) durante os períodos de confinamento;</li> <li>3) Acesso não equitativo a bens e serviços essenciais (mormente, aos serviços de saúde).</li> </ol>
<p><b>Pessoas Privadas de Liberdade</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Sobrelotação e falta de higiene nos estabelecimentos prisionais, fazendo incrementar o risco de infeção e propagação da doença;</li> <li>2) Aumento dos casos de tortura e outros tratamentos desumanos e degradantes;</li> <li>3) Multiplicação da violência e dos motins em estabelecimentos prisionais;</li> <li>4) Impossibilidade de contactar com os familiares e amigos, em razão das limitações impostas em termos de contactos e visitas;</li> <li>5) Limitações arbitrárias impostas em termos de acesso à justiça e garantia de uma tutela jurisdicional efetiva;</li> <li>6) Dificuldades no contacto com advogados.</li> </ol>

## BIBLIOGRAFIA

- AGAMBEN, Giorgio, *State of exception*, trad. Kevin Attell, Chicago: Chicago University Press, 2005.
- AGÊNCIA LUSA, «Ordem dos Advogados diz que requisição de casas privadas do Zmar viola a Constituição», 3 de maio de 2021 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em : <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/ordem-dos-advogados-diz-que-requisicao-de-casas-privadas-do-zmar-viola-a-constituicao-13679404.html>
- AMADO, João Leal, «Emergência, calamidade e despedimento: o empoderamento da ACT», *Revista do Ministério Público* N° Esp. COVID-19 (2020).
- AMADO, João Leal, «Teletrabalho, o ‘novo normal’ dos tempos pós-pandémicos e a sua nova lei», 29 de dezembro de 2021 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/12/29/teletrabalho-o-novo-normal-dos-tempos-pos-pandemicos-e-a-sua-nova-lei/>.
- AMARAL, Diogo Freitas do; GARCIA, Maria da Glória, «O estado de necessidade e a urgência em direito administrativo», *Revista da Ordem dos Advogados* 59/II (1999).
- AMNISTIA INTERNACIONAL, «Protege a liberdade: Nova campanha global», julho de 2022 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em: <https://www.amnistia.pt/protege-a-liberdade/>.
- ANDRADE, J. C. Vieira de, *Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976*, 5.ª ed., Coimbra: Almedina, 2016.
- BARGADO, Gonçalo, «O estado de exceção constitucional – teoria e prática», *O Direito* 152/2 (2020).
- BOTELHO, Catarina Santos, «Os estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- BOTELHO, Catarina Santos, «Responsabilizar o Estado pela não obrigatoriedade da vacina covid-19?», *Expresso*, 12 de janeiro de 2021 [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://expresso.pt/opiniao/2021-01-12-Responsabilizar-o-Estado-pela-nao-obrigatoriedade-da-vacina-covid-19->.
- CALVÃO, Filipa Urbano, «Os estados de exceção e a proteção dos dados pessoais», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito constitucional e teoria da constituição*, 7.ª ed., Coimbra: Almedina, 2003.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital, *Constituição da república portuguesa anotada – vol. I*, 4.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- CASTRO, Raquel Brízida, *Justiça constitucional em tempos de emergência*, Coimbra: Almedina, 2022.
- CONCEIÇÃO, Diogo *et al.*, «Online teaching and learning in Portugal during the COVID-19 pandemic: differences between public and private schools», junho de 2021 [consult. 06 dez. 2022], Disponível em: <https://observatoriosocial.fundacaolacaixa.pt/en/-/online-teaching-and-learning-in-portugal-during-the-covid-19-pandemic-differences-between-public-and-private-schools-1>
- CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, *Estudos – Efeitos da pandemia COVID-19 na educação: desigualdades e medidas de equidade*, Lisboa: CNE, 2021.
- CORREIA, António Damasceno, *Estado de sítio e estado de emergência em democracia*, Lisboa: Vega, 1989.

- CORREIA, J. M. Sérvulo, «Revisitando o estado de necessidade», in Augusto de ATHAYDE; João CAUPERS; Maria da Glória GARCIA, orgs., *Em Homenagem ao Professor Doutor Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina, 2010.
- EGÍDIO, Mariana Melo, «A requisição de pessoas e bens», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA, «Desigualdades da Covid-19: quando a pandemia não é igual para todos», 9 de maio de 2020 [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/wp-content/uploads/2020/05/estudo-desigualdades-covid-report.pdf>.
- EUROPEAN COMMISSION, *Impacts of COVID-19 on school education*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2022.
- EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Relatório sobre os direitos fundamentais – 2021*, Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia, 2021.
- FERREIRA, Ana Elisabete; FIGUEIREDO, Eduardo, «Direito em tempos de pandemia(s): saúde, direitos e novas tecnologias», in César Augusto R. NUNES *et al.*, org., *Temas de Direitos Humanos do VI CIDHCoimbra 2021*, Campinas/Jundiaí: Brasília/Edições Brasil, 2021.
- FIGUEIREDO, Eduardo, «Corruption and COVID-19: old problems, new challenges?», 20 de abril de 2021 [consult. 01 dez. 2022], Disponível em: <https://blog.g20interfaith.org/2021/04/20/corruption-and-covid-19-old-problems-new-challenges/>
- FREIER, Luisa Feline; CASTILLO JARA, Soledad; LUZES, Marta, «The plight of migrants and refugees in the pandemic», *Current History* 119/820 (2020).
- GAUDÊNCIO, Ana Margarida, «Direitos humanos e pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021.
- GIL, Ana Rita, «Asilo em estado de emergência», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- GILDER, Eric, «Towards a post-pandemic postmodern society – Is the pandemic a deconstruction of the postmodern society?», *Postmodern Openings* 11/2 (2020).
- GODINHO, Inês Fernandes, «Direito sancionatório em tempos de pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021.
- GODINHO, João Carlos Carvalho, *A (re)discussão dos fundamentos da vacinação humana obrigatória*, Coimbra: Almedina, 2022.
- GOMES, Candido Alberto *et al.*, «A covid-19 e o direito à educação», *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social* 9/3e (2020).
- GOMES, Carla Amado, «O estado de necessidade administrativo», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- GOMES, Manuel da Silva, «As declarações situacionais na lei de bases da proteção civil: alerta, contingência e calamidade», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- GONÇALVES, Pedro Costa, *Manual de direito administrativo*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2019.

- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Estado de exceção no direito constitucional: uma perspetiva do constitucionalismo democrático*, Coimbra: Almedina, 2020.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *O estado de exceção no direito constitucional: entre a eficiência e a normatividade das estruturas de defesa extraordinária da constituição*, Vols. I e II, Coimbra: Almedina, 1999.
- HARARI, Yuval Noah, «Yuval Noah Harari: Every crisis is also an opportunity», *The UNESCO Courier* 3 (2020).
- HARARI, Yuval Noah, «Yuval Noah Harari: The world after coronavirus», *Financial Times*, 20 de março de 2020 [consult. 18 out. 2022], Disponível em: <https://www.ft.com/content/19d90308-6858-11ea-a3c9-1fe6fedcca75>.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Protecting migrant workers during the COVID-19 pandemic: recommendations for policy-makers and constituents*, Geneva: ILO, 2020.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Protecting the rights at work of refugees and other forcibly displaced persons during the COVID-19 pandemic: recommendations for policy-makers and constituents*, Geneva: ILO, 2020.
- JERÓNIMO, Patrícia, «O efeito multiplicador da COVID-19 para as desigualdades sociais e a discriminação contra minorias», *Newsletter OBCIG* (2020).
- LEITÃO, Luís Menezes, «A inconstitucionalidade da Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital», 14 de junho de 2022 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/imprensa/2022/06/14/a-inconstitucionalidade-da-carta-portuguesa-de-direitos-humanos-na-era-digital/>.
- LOPES, Dulce, «O papel do princípio da proporcionalidade num cenário de direito administrativo de necessidade e de exceção», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- LOUREIRO, João, «Bens, males e (e)(E)stados (in)constitucionais: socialidade e liberdade(s): notas sobre uma pandemia», *Revista de Estudos Institucionais* 6/3 (2020).
- LOUREIRO, João, «Estado(s), (des)globalización y pandemia(s): breves consideraciones en torno al (a los) espacio(s)», in Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ, coord., *Las Restricciones de Derechos y Libertades con Ocasión del COVID-19*, Granada: Editorial Comares, 2022.
- LOUREIRO, João, «Prometeu, golem & companhia: bioconstituição e corporeidade numa sociedade (mundial) do risco», *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* 85 (2009).
- LUSA, «Polémica Carta dos Direitos Digitais ‘pertence à família das censuras’», *Público*, 10 de junho de 2021 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://www.publico.pt/2021/06/10/politica/noticia/polemica-carta-direitos-digitais-pertence-familia-censuras-1965977>.
- MACHADO, Jónatas E. M., *Liberdade religiosa numa comunidade constitucional inclusiva: dos direitos da verdade aos direitos dos cidadãos*, 2.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Gestlegal, 2021.
- MACHETE, Pedro, «Direito administrativo de necessidade e de exceção – os fins justificam os meios?», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- MADURO, Miguel Poiars; KAHN, Paul, coords., *Democracia em tempo de pandemia*, Parede: Príncipeia, 2022.
- MAGALHÃES, David, «A reação dos poderes públicos à situação COVID-19 em Portugal: o Estado de Direito sob o ataque de uma mudança de paradigma social», in Antonio José SÁNCHEZ SÁEZ, coord., *Las Restricciones de Derechos y Libertades con Ocasión del COVID-19*, Granada: Editorial Comares, 2022.
- MARSILI, Marco, «COVID-19 infodemic: fake news, real censorship information and freedom of expression in time of coronavirus», *Europea* (nov. 2020).

- MAY, James R.; DALY, Erin, «Dignity rights for a pandemic», *Law, Culture and Humanities* (2020).
- MIRANDA, Jorge, *Direitos fundamentais*, Coimbra: Almedina, 2017.
- MONGE, Cláudia, «Introdução à emergência da crise sanitária», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- MONIZ, Ana Raquel, «Direito público e pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021.
- MONIZ, Ana Raquel, «Promoção da saúde pública e proteção dos direitos fundamentais: a COVID-19 à luz das repercussões jurídico-constitucionais e jurídico-administrativas em Portugal», *Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário* 10/2 (2021).
- MONIZ, Jorge Botelho, «Covid-19 em Portugal: a liberdade religiosa na era secular», *Fórum Sociológico* 39 (2021).
- MORAIS, Carlos Blanco de, *O estado de exceção*, Lisboa: Cognition, 1984.
- MOREIRA, Teresa Coelho, «Direito ao trabalho em tempos de pandemia», in M. MARTINS; E. RODRIGUES, coords., *A Universidade do Minho em Tempos de Pandemia*, Tomo III, Braga: UMinho Editora, 2020.
- NEVES, Ana F., «Direito penitenciário em estado de exceção», in Carla Amado GOMES; Ricardo PEDRO, coords., *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, Lisboa: AAFDL Editora, 2020.
- NEVES, António Castanheira, «Pessoa, direito e responsabilidade», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal* 6 (1996).
- NOVAIS, Jorge Reis, «Direitos fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da epidemia COVID-19», *e-Pública* 7/1 (2020).
- NOVAIS, Jorge Reis, *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição*, 3.<sup>a</sup> ed., Lisboa: AAFDL Editora, 2021.
- OTERO, Paulo, *Direito constitucional português*, Vol. I, Coimbra: Almedina, 2017.
- PEIXOTO, Vasco *et al.*, «Initial assessment of the impact of the emergency state lockdown measures on the 1<sup>st</sup> wave of the COVID-19 epidemic in Portugal», *Acta Médica Portuguesa* 33/11 (2020).
- PENAL REFORM INTERNATIONAL, *O impacto da pandemia de covid-19 na aplicação e execução de penas alternativas à prisão e na preparação de reclusos para a liberdade em Portugal*, 2021 [consult. 30 nov. 2022], Disponível em: [https://www.uc.pt/site/assets/files/510137/relato\\_rio\\_portugal\\_projeto\\_fipp.pdf](https://www.uc.pt/site/assets/files/510137/relato_rio_portugal_projeto_fipp.pdf).
- PEREIRA, André Dias; FERREIRA, Ana Elisabete; BARBOSA, Carla, «Direitos dos doentes em contexto de pandemia», in André Dias PEREIRA, coord., *Livro Branco: Responsabilidade em Saúde Pública no Mundo Lusófono – Fazendo justiça durante e além da emergência da COVID*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021.
- RAIMUNDO, M. A. *et al.*, «Covid-19 e liberdade religiosa em Portugal», *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado* 54 (2020).
- RAPOSO, Vera Lúcia, «Que a tecnologia esteja connosco nestes tempos de COVID-19 (Legitimidade da *Stay Away Covid* no ordenamento jurídico português)», *Revista do Ministério Público* 164 (2020).

- RIBEIRO, Gonçalo de Almeida, «O estado de exceção constitucional», *Observador*, 25 de março de 2020 [consult. 15 nov. 2022], Disponível em: <https://observador.pt/especiais/o-estado-de-excepcao-constitucional/>.
- SANTOS, Boaventura de Sousa, *O futuro começa agora: da pandemia à utopia*, Lisboa: Edições 70, 2020.
- SELL, Tara Kirk, «Meeting COVID-19 Misinformation and Disinformation Head-On», *s.d.* [consult. 23 nov. 2022], Disponível em: <https://publichealth.jhu.edu/meeting-covid-19-misinformation-and-disinformation-head-on>.
- SERVAIS, Marie, «Liberté de culte et Covid 19: le Conseil d'État examine le caractère proportionné des restrictions», *Justice-en-ligne*, 7 de fevereiro de 2021 [consult. 16 fev. 2023], Disponível em: <https://www.justice-en-ligne.be/Liberte-de-culte-et-Covid-19-le>.
- SHANY, Yuval, «The covid-19 pandemic crisis and international law: a constitutional moment, a tipping point or more of the same?», in Makane Moïse MBENGUE; Jean D'ASPREMONT, eds., *Crisis Narratives in International Law*, Leiden/Boston: Brill Nijhoff, 2022.
- SIEVERTSEN, Hans H.; BURGESS, Simon, «Schools, skills, and learning: the impact of COVID-19 on education», abril de 2020 [consult. 06 dez. 2022], Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/schools-skills-and-learning-impact-covid-19-education>.
- SILVA, Renato Ferreira da; MACEDO, Mário; CONCEIÇÃO, Jaime, «A pandemia da COVID-19 em Portugal: evolução, vacinação e farmacovigilância», *Revista Multidisciplinar* 4/2 (2022).
- TORNADA, João, «Algumas notas sobre as restrições à liberdade religiosa durante o estado de emergência», *Observatório Almedina*, 12 de abril de 2021 [consult. 24 nov. 2022], Disponível em: <https://observatorio.almedina.net/index.php/2021/04/12/algumas-notas-sobre-as-restricoes-a-liberdade-religiosa-durante-o-estado-de-emergencia/>
- UNAIDS, *Abordando estigma e discriminação na resposta à COVID-19*, 2020 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em: [https://www.unaids.org/sites/default/files/media/documents/covid19-stigma-brief\\_pt.pdf](https://www.unaids.org/sites/default/files/media/documents/covid19-stigma-brief_pt.pdf).
- UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER, *Human rights implications of covid-19 response measures in the context of climate change*, 16 de novembro de 2022 [consult. 08 dez. 2022], Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/human-rights-implications-covid-19-response-measures-context-climate>.
- UNITED NATIONS, *Covid-19 and human rights: we are all in this together*, abril de 2020 [consult. 12 dez. 2022], Disponível em: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-04/COVID-19-and-Human-Rights.pdf>.
- UNITED NATIONS, *Policy Brief: The impact of COVID-19 on women*, 9 de abril de 2020 [consult. 11 dez. 2022], Disponível em: <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wp-content/uploads/2020/06/report/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en-1.pdf>.
- VICENTE, Joana Nunes, «Implicações da pandemia COVID-19 no mundo do trabalho», AA.VV., *Desafios Societais e a Investigação em Direito: Pandemia e Direito*, Coimbra: Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2021

- VIOLANTE, Teresa, «The COVID-19 pandemic and the state of emergency: lessons from Portugal», in Kostas CHRYSOGONOS; Anna TSIFTSOGLU, eds., *Democracy after Covid: Challenges in Europe and Beyond*, Switzerland: Springer, 2022.
- WOROBAY, Michael, «Dissecting the early COVID-19 cases in Wuhan», *Science* 374/6572 (2021).
- ZUIN, Aparecida L. A.; JÚNIOR, J. C. Gois; ALVES, Gustavo Farias, *Cidadão-píxel: direito e democracia na sociedade digital*, Curitiba: Appris, 2018.