

Proposta de Lei n.º 78/XV/1.ª (ALRAA)

Altera a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro - Regime do estado de sítio e do estado de emergência

Data de admissão: 10 de maio de 2023

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Rafael Silva (DAPLEN), Cristina Ferreira e Rui Brito (DILP), João Oliveira (BIB) e Ricardo Pita (DAC)

Data: 23.05.2023

I. A INICIATIVA

A iniciativa *sub judice* tem por desiderato conferir ao Governo Regional a competência para assegurar a execução do estado de emergência nas regiões autónomas¹, bem como consagrar a competência do comandante-chefe das Forças Armadas para o “emprego” destas para execução da declaração do estado de sítio nas regiões autónomas, alterando a [Lei n.º 44/86, de 30 de setembro](#).²³

A proponente observa que atualmente ao Governo Regional cabe apenas um papel coadjuvante na execução do estado de emergência nas regiões autónomas, sendo o Representante da República o órgão central na execução dos estados de exceção.

Nesta sequência, considera tal divisão de competências «totalmente incoerente com o enquadramento funcional e orgânico do tipo de atuações e decisões necessárias à execução do estado de emergência» porquanto estas pressupõem «a emissão de normas e a prática de atos típicos de um órgão de feições executivas», elencando exemplos concretos dos mesmos.

A proponente sublinha também que a Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, confere ao Governo a execução da declaração do estado de sítio e do estado de emergência e que o Representante da República «não é um órgão de vocação executiva», uma vez que que as revisões constitucionais de 1997 e de 2004 eliminaram os poderes governamentais e administrativos do Representante da República, tendo este atualmente poderes inerentes a «intervenções no contexto do sistema de governo regional, ao controlo da atividade normativa regional e à representação dos interesses do Estado nas regiões autónomas».

¹ A iniciativa legislativa em apreço é apresentada ao abrigo da alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição da República Portuguesa (Constituição), que estabelece o poder de as assembleias legislativas regionais exercerem «a iniciativa legislativa, nos termos do n.º 1 do artigo 167.º, mediante a apresentação à Assembleia da República de propostas de lei e respetivas propostas de alteração», acrescentando que o objeto da presente iniciativa visa matérias de interesse específico das regiões autónomas.

² O texto consolidado do diploma legal retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico (<https://dre.pt/>). Salvo indicação em contrário, todas as ligações para referências legislativas são feitas para o portal oficial do Diário da República Eletrónico.

³ Diploma que estabelece o regime do estado de sítio e do estado de emergência.

De igual modo, o proponente justifica o impulso legiferante com o facto de competir ao Governo Regional a condução da política de proteção civil nas regiões autónomas e a prática dos principais atos nesse âmbito.

A iniciativa é composta por dois artigos:⁴ o primeiro altera o artigo 20.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, no sentido de «o emprego das Forças Armadas para execução da declaração do estado de sítio nas regiões autónomas» ser assegurado pelo respetivo comandante-chefe e de a execução da declaração do estado de emergência nas regiões autónomas ser assegurada pelo Governo Regional; o segundo estabelecendo o momento de entrada em vigor da iniciativa, caso seja aprovada.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, no âmbito do seu poder de iniciativa, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da [Constituição da República Portuguesa \(Constituição\)](#), bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, e republicado pela [Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro](#),⁵ e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento).⁶

Toma a forma de proposta de lei⁷, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

A presente iniciativa legislativa cumpre os requisitos formais elencados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, uma vez que está redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma

⁴ Quanto à composição da iniciativa, veja-se o ponto II - Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais - da presente nota.

⁵ Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁶ Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁷ Aprovada em sessão plenária da Assembleia Legislativa dos Açores, de 20 de abril de 2023.

exposição de motivos, cujos elementos são enumerados no n.º 2 da mesma disposição regimental.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento dispõe que as «propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». Esta norma não faz distinção entre propostas de lei do Governo e propostas de lei das Assembleias Legislativas das regiões autónomas; no entanto, parece ser especialmente dirigida ao Governo, tendo em conta o disposto no n.º 2 do artigo 6.º do [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#), que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo, e que dispõe também que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

A presente iniciativa legislativa define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais, respeitando assim os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

A matéria sobre a qual versa a presente proposta de lei enquadra-se, por força do disposto na alínea e) do artigo 164.º da Constituição - «Regimes do estado de sítio e do estado de emergência» -, no âmbito da reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República. Assim, segundo o n.º 4 do artigo 168.º da Constituição, a presente iniciativa legislativa carece de votação na especialidade pelo Plenário e, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, em caso de aprovação e promulgação revestirá a forma de lei orgânica.

As leis orgânicas carecem «de aprovação, na votação final global, por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções», nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 168.º da Constituição. Refira-se, igualmente, que o artigo 94.º do Regimento estatui que essa votação, por maioria qualificada, deve ser realizada com recurso ao voto eletrónico.

Para efeitos do n.º 4 do artigo 278.º da Constituição, deve ainda ser tido em conta o disposto no respetivo n.º 5: «O Presidente da Assembleia da República, na data em que enviar ao Presidente da República decreto que deva ser promulgado como lei orgânica, dará disso conhecimento ao Primeiro-Ministro e aos grupos parlamentares da Assembleia da República».

Proposta de Lei n.º 78/XV/1.ª (ALRAA)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 9 de maio de 2023, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.^a) a 10 de maio, por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada em sessão plenária no dia seguinte.

Cumpra ainda assinalar que, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, nas reuniões da comissão parlamentar em que sejam discutidas propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, aprovada pela [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#).⁸

A iniciativa pretende alterar o regime do estado de sítio e do estado de emergência, aprovado pela [Lei n.º 44/86, de 30 de setembro](#), e elenca no seu artigo 1.º os dois diplomas que, até à data, procederam alterações anteriores, conforme prevista no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário.⁹ Esta norma prevê ainda a indicação do número de ordem de alteração, pelo que a mesma deve ser acrescentada em eventual sede de especialidade ou de redação final.

O n.º 2 do artigo 6.º da lei formulário determina que deve proceder-se à republicação integral dos diplomas legislativos, em anexo às referidas alterações, sempre que sejam introduzidas alterações, independentemente da sua natureza ou extensão, nomeadamente, a leis orgânicas. O regime do estado de sítio e do estado de emergência à data da sua publicação não tomou a forma de lei orgânica, uma vez que esta forma apenas foi introduzida na revisão constitucional de 1989, com o aditamento do atual n.º 2 do artigo 166.º da Constituição. Uma vez que este atualmente dispõe que os atos previstos na alínea e) do artigo 164.º revestem a forma de lei orgânica, coloca-

⁸ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁹ «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas.»

se à consideração da Comissão analisar se se justifica o aditamento de uma norma de republicação e do respetivo anexo em sede de especialidade, de modo a constar do texto sujeito a votação final global.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 2.º desta proposta de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação esta iniciativa revestirá a forma de lei orgânica, nos termos do n.º 2 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e no n.º 3 do artigo 9.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

▪ **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),¹⁰ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

No que respeita ao articulado da proposta de lei, de acordo com as regras de legística aplicáveis, é aconselhável que o primeiro artigo do ato normativo se refira ao seu objeto, de modo a permitir «a perceção imediata do âmbito material do ato normativo»¹¹, neste caso autonomizando o objeto da parte da norma de alteração ao regime do estado de sítio e do estado de emergência.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo de análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

¹⁰ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República

¹¹ DUARTE, David [et al.] – *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção de actos normativos*. Coimbra : Almedina, 2002. P. 242.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O Representante da República vem previsto no [artigo 230.º](#) da [Constituição](#)¹², é nomeado e exonerado pelo Presidente da República e o seu mandato tem a duração do mandato do Chefe do Estado.

Para Rui Medeiros¹³, «ao consagrar um *Representante da República* para cada uma das Regiões Autónomas, o artigo 230.º reconhece a função representativa deste órgão do Estado. A função de representação do Estado é, concretamente, indissociável da sua posição auxiliar do Presidente da República nas Regiões Autónomas». O cariz presidencial do órgão é reforçado pela Constituição ao tomar como referência a duração do mandato do Presidente da República. Citando Jorge Miranda¹⁴, **«competem fundamentalmente aos Representantes da República o exercício de funções que a nível central são cometidas ao Chefe de Estado e que, neste sentido, podem ser configuradas como funções vicariantes do Presidente da República.»**

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira¹⁵ «o **Representante da República** recorta-se (...) como um *órgão constitucional autónomo*, exercendo fundamentalmente funções de substituição do Presidente da República» e de «representante da República e do Estado e dos seus interesses *perante* as regiões autónomas». Referem ainda que estas funções se reconduzem às «de natureza semelhante àquelas que o Presidente da República desempenha em relação à Assembleia da República e ao Governo».

São os artigos 106.º e 107.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela [Lei n.º 39/80](#), de 5 de agosto¹⁶, que se referem ao Representante da República e respetivas competências. Já o Estatuto Político-

¹²Todas as referências à Constituição da República Portuguesa são feitas para o diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* da [Assembleia da República](#).

¹³ Jorge Miranda e Rui Medeiros, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo III, Coimbra Editora, 2006, pág. 344.

¹⁴ Jorge Miranda, Ministro da República, *in Estudos de Direito Regional*, Lisboa, 1997, pág 325-338

¹⁵ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume II, Coimbra Editora, 2007, pág.694 e segs.

¹⁶ Texto consolidado retirado do portal da DATAJURIS. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Administrativo da Região Autónoma da Madeira, aprovado pela [Lei n.º 13/91](#), de 3 de junho¹⁷, não contém previsões semelhantes.

Quanto ao Estatuto, propriamente dito, do Representante da República nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, encontra-se estabelecido pela [Lei n.º 30/2008](#), de 10 de julho¹⁸, a qual dispõe no [artigo 1.º](#) que «a República é representada em cada uma das regiões autónomas por um Representante da República». Segundo o disposto neste Estatuto, o Representante da República é politicamente responsável perante o Presidente da República ([artigo 3.º](#)) e detém as competências previstas na Constituição e na lei ([artigo 4.º](#)). Nos termos do [artigo 8.º](#), uma dessas competências consiste em assegurar a execução da declaração do estado de sítio e do estado de emergência, nos termos da lei, em cooperação como Governo Regional.

A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é da competência do Presidente da República e o seu regime da vem previsto nos [artigos 19.º, 134.º](#), alínea d), [138.º, 161.º](#), alínea l), [166.º](#), n.º 5 e [197.º](#), alínea f) da Constituição e nos [artigos 10.º a 16.º](#) e [24.º a 29.º](#) da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro¹⁹.

A execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência pertence ao Governo; que informa o Presidente da República e a Assembleia da República dos respetivos atos ([artigo 17.º](#) da Lei). Nos termos do [artigo 20.º](#) n.º 2, a execução da declaração do estado de emergência nas regiões autónomas é assegurada pelo Representante da República, em cooperação com o governo regional.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

¹⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Esta versão tem por base a republicação publicada em anexo à [Lei n.º 130/99](#), de 21 de agosto, que procedeu à primeira revisão do Estatuto. Vd. [trabalhos preparatórios](#). Consultas efetuadas a 22/05/2023.

¹⁸ Texto consolidado. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

¹⁹ Texto consolidado do Regime de estado de sítio e estado de emergência. Vd. [trabalhos preparatórios](#).

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Bélgica, Espanha e Itália.

BÉLGICA

No que concerne a este país, nas disposições da [Constitution Coordonnée du 17 février 1994](#)²⁰ não existe qualquer referência quanto ao estado de sítio ou de emergência.

De acordo com o [Art. 167.](#) da Constituição belga, o Rei declara a existência de um estado de guerra ou a cessação das hostilidades. Notifica a Câmara dos Representantes e o Senado com mensagens adicionais adequadas, logo que os interesses e a segurança do Estado o permitam. Esta matéria é ainda regulada pelo [Arrêté-loi relatif à l'état de guerre et à l'état de siège, de 11 octobre 1916.](#)

De acordo com o [Art. 2.](#) do [Arrêté-loi de 11 octobre 1916](#), o Rei pode, com o parecer favorável do Conselho de Ministros, durante um período de estado de guerra, declarar e remover o estado de sítio. O estado de sítio é um "estado de guerra reforçado". O estado de sítio pode aplicar-se à totalidade ou a algumas partes do território.

Na Bélgica, o estado de guerra e o estado de sítio são declarados pelo Rei (de facto: o governo), sem autorização prévia nem confirmação da Câmara dos Representantes. O fim do estado de sítio e o estado de guerra são decididos pelo Governo.

Os [Art.1.](#) e [14.](#) da [Loi du 5 août 1992 sur la fonction de police](#) estatuem que os serviços de polícia garantem o respeito e contribuem para a proteção das liberdades e dos direitos individuais, do desenvolvimento democrático da sociedade, zelam pela manutenção da ordem pública, pelo respeito das leis e regulamentos de polícia, pela prevenção de infrações e pela proteção das pessoas e dos bens e prestam também assistência a toda a pessoa em perigo.

Há outro diploma a considerar, trata-se da [Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile](#) Estatuí o [Art. 3.](#) desta lei que a segurança civil compreende todas as medidas e meios civis necessários para cumprir as missões a fim de socorrer e de proteger em todas as situações as pessoas, os seus bens e o seu espaço de vida.

²⁰ Diplomas consolidados retirado do portal oficial 'MONITEUR BELGE'. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Bélgica são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

Por sua vez, o [Art. 182](#) determina que, o ministro ou o seu substituto ou o burgomestre pode, em circunstâncias perigosas, com vista a assegurar a proteção da população, obrigar o afastamento da mesma dos locais ou regiões particularmente expostos, ameaçados ou afetados e atribuir um local de residência temporário para a população afetada com essa medida, e pelo mesmo fundamento interditar toda a deslocação ou movimento da população. No teor do [Art. 187](#) são estabelecidas as sanções a aplicar no caso de recusa ou negligência na observância das medidas impostas no âmbito desta lei.

Não existe um regime de estado de emergência na Bélgica. Após os ataques terroristas de março de 2016, alguns políticos quiseram introduzir um quadro jurídico que permitisse declarar o estado de emergência. Não se chegou a um acordo no seio do Governo sobre este ponto.²¹

Um diploma a reter é o [Arrêté royal du 22 mai 2019](#) *relatif à la planification d'urgence et la gestion de situations d'urgence à l'échelon communal et provincial et au rôle des bourgmestres et des gouverneurs de province en cas d'événements et de situations de crise nécessitant une coordination ou une gestion à l'échelon national*

O ponto 3.º do [Article 1er](#) define a situação de emergência como qualquer acontecimento que cause ou seja suscetível de resultar em consequências nocivas para a vida em sociedade, como uma perturbação grave da segurança pública, uma ameaça grave contra a vida ou a saúde das pessoas e/ou contra interesses materiais importantes, e que requer a coordenação das entidades competentes com o propósito de fazer desaparecer a ameaça ou de limitar as consequências adversas dessa ocorrência.

ESPANHA

²¹ Veja-se a este propósito o estudo do Senado francês '[Le régime de l'état d'urgence](#)', disponível no portal do 'Sénať' em <https://www.senat.fr/lc/lc264/lc2642.html> Consultado em 19/05/2023.

Em Espanha, o n.º 1 do [artigo 116](#) da [Constitución Española](#) (Constituição)²² preceitua que uma lei orgânica regulará os estados de alarme, de exceção e de sítio, e as respetivas competências e limitações.

A distinção destas três situações de emergência é substancializada no mesmo artigo, da seguinte forma:

- O n.º 2 revela que o *estado de alarme* é declarado pelo [Gobierno](#) (Governo) mediante decreto aprovado em Conselho de Ministros por um período máximo de quinze dias, dando nota ao [Congreso de los Diputados](#) (câmara baixa do Parlamento espanhol), que reúne de imediato para o efeito; sem a autorização deste órgão, o prazo não pode ser prorrogado. O decreto define o âmbito territorial de aplicação da declaração;
- O n.º 3 institui que o *estado de exceção* (emergência) é declarado pelo Governo através de decreto aprovado em Conselho de Ministros, com prévia autorização do Congresso dos Deputados. A autorização e declaração do estado de exceção deve mencionar o seu âmbito territorial e a sua duração, que não pode exceder os 30 dias, prorrogáveis por igual período, com os mesmos requisitos;
- O n.º 4 refere que o *estado de sítio* é declarado por maioria absoluta do Congresso dos Deputados, exclusivamente sob proposta do Governo;
- O n.º 5 preceitua que, durante a vigência desses estados, não pode ocorrer a dissolução do Congresso, as Câmaras²³ são automaticamente convocadas se não se encontrarem em período de sessões; seu funcionamento, assim como os demais poderes constitucionais do Estado, não pode ser interrompido.

Se o Congresso se encontrar dissolvido ou terminado o seu mandato, os respetivos poderes são assumidos pela sua [Diputación Permanente](#) (Comissão Permanente);

Por fim, o n.º 6 prescreve que a declaração dos estados de alarme, de exceção e de sítio não modificam o princípio de responsabilidade do Governo e dos seus funcionários reconhecidos na Constituição e nas leis.

²² Diplomas consolidados retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

²³ Nos termos do [Artículo 66](#). da Constituição, as *Cortes Generales* são formadas pelo [Congreso dos Deputados](#) e pelo [Senado](#).

Além disso, tanto o estado de emergência como a guerra podem implicar a suspensão dos direitos e liberdades civis, tal como indicado no n.º 1 do [Artículo 55](#) da Constituição, no ‘*Capítulo Quinto. De la suspensión de los derechos y libertades*’, ‘*TÍTULO I. De los derechos y deberes fundamentales*’. É de salientar que o estado de alarme não implica a suspensão dos referidos direitos e liberdades.

«*Artículo 55*

1. Los derechos reconocidos en los artículos 17, 18, apartados 2 y 3, artículos 19, 20, apartados 1, a) y d), y 5, artículos 21, 28, apartado 2, y artículo 37, apartado 2, podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución. Se exceptúa de lo establecido anteriormente el apartado 3 del artículo 17 para el supuesto de declaración de estado de excepción.»

Ao longo das normas da [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio](#), de los estados de alarma, *excepción y sitio* é concretizada a diferenciação dos três estados, de alarme, de exceção e de sítio.

Conforme resulta do n.º 1 do [Artículo trece](#), quando o livre exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, o normal funcionamento das instituições democráticas, dos serviços públicos essenciais para a comunidade, ou qualquer aspeto de ordem pública se encontram gravemente alterados e o exercício dos poderes normais instituídos não é suficiente para restaurá-lo e mantê-lo, o Governo pode solicitar ao Congresso dos Deputados autorização para declarar o estado de exceção.

Delimita o n.º 2 do mesmo artigo as informações que o pedido do Governo a solicitar a autorização deve conter: a determinação dos efeitos do estado de exceção, com a enunciação dos direitos cuja suspensão se verifica nessa circunstância; a identificação das medidas a adotar; o âmbito territorial do estado de exceção e a sua duração, que não pode exceder os trinta dias e o montante máximo das sanções financeiras a aplicar na situação de desobediência às regras decorrentes do estado de exceção.

No que diz respeito ao estado de sítio, o [Artículo treinta y dos](#) da mesma lei orgânica estabelece que «*Quando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el*

ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado cuatro del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio».

Estado de emergência

[Artículo trece.](#)

[Artículo catorce.](#) «*El Gobierno, obtenida la autorización a que hace referencia el artículo anterior, procederá a declarar el estado de excepción, acordando para ello en Consejo de Ministros un decreto con el contenido autorizado por el Congreso de los Diputados*».

[Artículo quince.](#)

«Uno. Si durante el estado de excepción, el Gobierno considerase conveniente la adopción de medidas distintas de las previstas en el decreto que lo declaró, procederá a solicitar del Congreso de los Diputados la autorización necesaria para la modificación del mismo, para lo que se utilizará el procedimiento, que se establece en los artículos anteriores.

Dos. El Gobierno, mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá poner fin al estado de excepción antes de que finalice el período para el que fue declarado, dando cuenta de ello inmediatamente al Congreso de los Diputados.

Tres. Si persistieran las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, el Gobierno podrá solicitar del Congreso de los Diputados la prórroga de aquél, que no podrá exceder de treinta días.»

No que diz respeito ao estado de sítio, a Constituição não prevê limites temporários. No entanto, o n.º 2 [Artículo primero.](#) da Ley Orgánica 4/1981, establece que «*Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará de forma proporcionada a las circunstancias*».

Ainda de acordo com o mesmo artigo, o n.º 3 prevê que «*Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las*

Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes»:

E no Artículo quince. que «Dos. El Gobierno, mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, podrá poner fin al estado de excepción antes de que finalice el período para el que fue declarado, dando cuenta de ello inmediatamente al Congreso de los Diputados. Tres. Si persistieran las circunstancias que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, el Gobierno podrá solicitar del Congreso de los Diputados la prórroga de aquél, que no podrá exceder de treinta días.»

Estado de sítio

Por último, o estado de sítio é tratado no [Capítulo IV](#) (artigos *treinta y dos* a *treinta y seis*). Segundo o [Artículo treinta y dos.](#), em caso de ocorrência ou ameaça de uma insurreição ou ato de força contra a soberania ou independência do país, da sua integridade territorial ou da ordem constitucional, que não possa resolver por outros recursos, o Governo poderá propor ao Congresso dos Deputados a declaração do estado de sítio, cujo teor deverá fixar o respetivo âmbito territorial, duração e condições.

Regimento do Congresso dos Deputados

De acordo com o [Reglamento del Congreso de los Diputados](#),²⁴ «1. Cuando el Gobierno pretendiere declarar el estado de excepción o prorrogar el ya declarado, necesitará la previa autorización del Congreso de los Diputados, a cuyo efecto deberá enviar la correspondiente comunicación que se tramitará conforme a lo previsto en el artículo anterior. 2. En todo caso, la autorización del estado de excepción deberá determinar expresamente los efectos del mismo, el ámbito territorial a que se ha de extender y su duración, que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual con los mismos requisitos.» [[Capítulo tercero. De los estados de alarma, excepción y sitio \(Arts. 162-165\)](#)]

²⁴ Diploma consolidado retirado do portal do '[Congreso de los Diputados](#)'. As referências a este diploma são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 19/05/2023.

ITÁLIA

A [Costituzione della Repubblica Italiana](#)²⁵ estabelece que «a Itália rejeita a guerra como instrumento de agressão contra a liberdade de outros povos e como meio de resolução de litígios internacionais. A Itália concorda, em condições de igualdade com outros Estados, com as limitações de soberania que possam ser necessárias para uma ordem mundial que assegure a paz e a justiça entre as nações. A Itália promove e encoraja as organizações internacionais que promovem tais objetivos» ([Articolo 11](#)).

O Presidente da República é o comandante das Forças Armadas, preside ao Conselho Superior de Defesa, criado por lei, e pronuncia as declarações de guerra decididas pelas Câmaras ([Articolo 78](#)).

No que respeita ao estado de emergência, a Constituição não estabelece regras específicas, não prevendo qualquer norma que consinta suspender ou derrogar as garantias constitucionais dos direitos.

O [Articolo 77](#) da Constituição prevê que, quando o Governo, em caso de necessidade e urgência, adotar, sob a sua responsabilidade, uma medida temporária, deve apresentá-la ao Parlamento para transposição para a lei.

O "estado de emergência" podia ser declarado em alguns casos, especialmente em caso de catástrofes naturais, de acordo com o [Articolo 5 da Legge n. 225, del 24 febbraio 1992](#),²⁶ como terremotos, inundações ou epidemias.

A regulamentação jurídica do estado de emergência nesta ordem jurídica foi, assim, positivada na *Legge n. 225, del 24 febbraio 1992, sulla creazione del Servizio Nazionale di Protezione Civile* (Lei que institui a criação do Serviço Nacional de Proteção Civil). Esta lei encontra-se revogada pela alínea a) do n.º 1 do artigo 48 do [Decreto Legislativo de 2 gennaio 2018, n. 1](#), diploma que aprova o *Codice della protezione civile*.

O artigo 7, do Código da Proteção Civil, delimita os tipos de acontecimentos de emergência da proteção civil; em particular, a alínea c) do n.º 1 refere as emergências de relevo nacional relacionadas com eventos de origem natural ou derivados da

²⁵ Diploma consolidado retirado do portal do '[Senato](#)'. As referências à Constituição são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado em 19/05/2023

²⁶ Diplomas consolidados retirado do portal oficial '[Normattiva](#)'. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas em 19/05/2023.

atividade do homem que, por razão da sua intensidade ou extensão devem, com operações imediatas, ser combatidas através de meios e poderes extraordinários e durante períodos de tempo previamente definidos.

O Capítulo IV deste Código (artigos 23 a 30) regulamenta a gestão das emergências de relevo nacional. Deste modo, o artigo 23 estipula que, pela excecionalidade das situações, pela sua manifestação com intensidade que comprometa a vida, a integridade física ou bens de importância fundamental, o *Presidente del Consiglio dei ministri* (Presidente do Conselho de Ministros) por decreto próprio, sob proposta do chefe do *Dipartimento della protezione civile* (Departamento da proteção civil), a pedido do *Presidente della Regione* ou da *Provincia autonoma* (Presidente da região ou da província autónoma) afetada pela circunstância, declara a mobilização do *Servizio nazionale della protezione civile* (Serviço nacional de proteção civil).

O artigo 24 prescreve sobre a declaração do estado de emergência nacional, a qual é materializada por uma resolução do *Consiglio dei ministri* (Conselho de Ministros) sob proposta do *Presidente del Consiglio dei ministri* (Presidente do Conselho de Ministros) ou do *Presidente della regione* (Presidente da região) depois de uma avaliação realizada e expedida àquele órgão pelo Departamento da proteção civil com base nos dados e informações disponíveis. No teor da declaração do estado de emergência é fixada a sua duração, que não pode exceder os 12 meses e pode ser prorrogada por igual período (n.º 3), e a sua extensão territorial; é também identificada a natureza e o tipo dos acontecimentos. A revogação da declaração do estado de emergência segue o mesmo procedimento.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Consultada a base de dados da atividade parlamentar, verifica-se que não está pendente qualquer iniciativa ou petição conexas com o objeto da proposta de lei em análise.

• **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Compulsada a mesma base de dados, verifica-se que, na XII Legislatura, a Lei 44/86, de 30 de setembro, foi alterada pelas seguintes iniciativas:

- [Projeto de Lei n.º 146/XII/1.ª \(PSD/CDS-PP\)](#) - Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência) que deu origem à [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio](#) - Segunda alteração à Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime do estado de sítio e do estado de emergência);
- [Proposta de Lei n.º 14/XII/1.ª \(GOV\)](#) - Transfere competências dos Governos Cívicos e dos governadores cívicos para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República deu origem à [Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro](#) - Transfere competências dos governos cívicos e dos governadores cívicos para outras entidades da Administração Pública em matérias de reserva de competência legislativa da Assembleia da República.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

Regiões Autónomas

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 12 de maio de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, através de emissão de parecer, nos termos do artigo 6.º da [Lei n.º 40/96, de 31 de agosto](#), que regula a audição dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, e do artigo 142.º do Regimento, para efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Até à data pronunciou-se o Governo Regional dos Açores, podendo esse documento, bem como pareceres dos restantes órgãos que ainda ser enviados, ser consultados na [página eletrónica da presente iniciativa](#).

▪ Outras consultas obrigatórias

Em 17 de maio de 2023, foram solicitados pareceres sobre a iniciativa às seguintes entidades: Conselho Superior de Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público e Ordem dos Advogados.

Todos os pareceres e contributos recebidos serão publicitados na [página da iniciativa](#).

Proposta de Lei n.º 78/XV/1.ª (ALRAA)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

FREITAS, Tiago Fidalgo de – A execução do estado de emergência e da situação de calamidade nas regiões autónomas : o caso da pandemia COVID-19. **E-Pública** [Em linha]. Vol. 7, n.º 1 (abr. 2020), p. 44-77. [Consult. 12 mai. 2023]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=132188&img=17479&save=true>>

Resumo: Escrito em plena crise pandémica de COVID-19, o presente artigo trata da execução do estado de emergência e da situação de calamidade nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, procurando objetivar que papel têm as regiões autónomas a desempenhar na sua implementação. No que toca ao estado de emergência, resulta da lei serem os representantes da república os titulares dessa competência, devendo exercê-la em conformidade com as orientações do Governo e em cooperação com os governos regionais, ou seja, «deverão ser os representantes da república a aprovar os regulamentos e atos administrativos necessários para implementar as medidas do Governo nos arquipélagos dos Açores e da Madeira», estando onerados, porém «com um dever de cooperação com o governo regional – dever de cooperação este que é biunívoco, estando o governo regional igualmente obrigado a colaborar com o representante da república.» Na opinião do autor, «depois da revisão constitucional de 2004, trata-se de uma opção de duvidosa constitucionalidade e funcionalmente inadequada»: desde logo, porque «o representante da república não é, nos termos da Constituição, titular de competências que correspondam ao exercício da função administrativa», reduzindo-se antes a «funções de representação do Presidente da República, a atividades cerimoniais, de controlo de mérito e de controlo de constitucionalidade e de legalidade sobre decretos legislativos regionais»; depois, porque deste perfil funcional dificilmente decorre a posse de um nível de «especialização técnica ou de competências de direção sobre serviços que lhe permitam atuar e dos instrumentos jurídicos necessários para o fazer». Porém, a alteração de 2012 ao artigo do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência relativo à execução do estado de emergência nas regiões autónomas mantém a competência do representante da república nesta matéria, interrogando-se o autor tal se deveu «a mera inércia parlamentar ou se, pelo contrário, foi uma opção deliberada». Já no que toca à situação de calamidade, as competências pertencem aos governos

Proposta de Lei n.º 78/XV/1.ª (ALRAA)

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias (1.ª)



regionais, no quadro dos sistemas de proteção civil nacional e regionais. Segundo se afirma no artigo, «analisadas as quarentenas obrigatórias impostas por ambas as regiões autónomas, praticadas pelos governos regionais sob a forma de regulamentos administrativos, conclui-se serem as mesmas material e organicamente inconstitucionais». Da análise do ocorrido durante a crise pandémica, o autor considera que «a inércia dos representantes da república na execução do estado de emergência consubstancia um caso de renúncia concertada às respetivas competências e tem implicações jurídicas e políticas significativas», acentuando mesmo «as dúvidas sobre a existência de razões para a subsistência do cargo de representante da república no ordenamento jurídico-constitucional português.»