

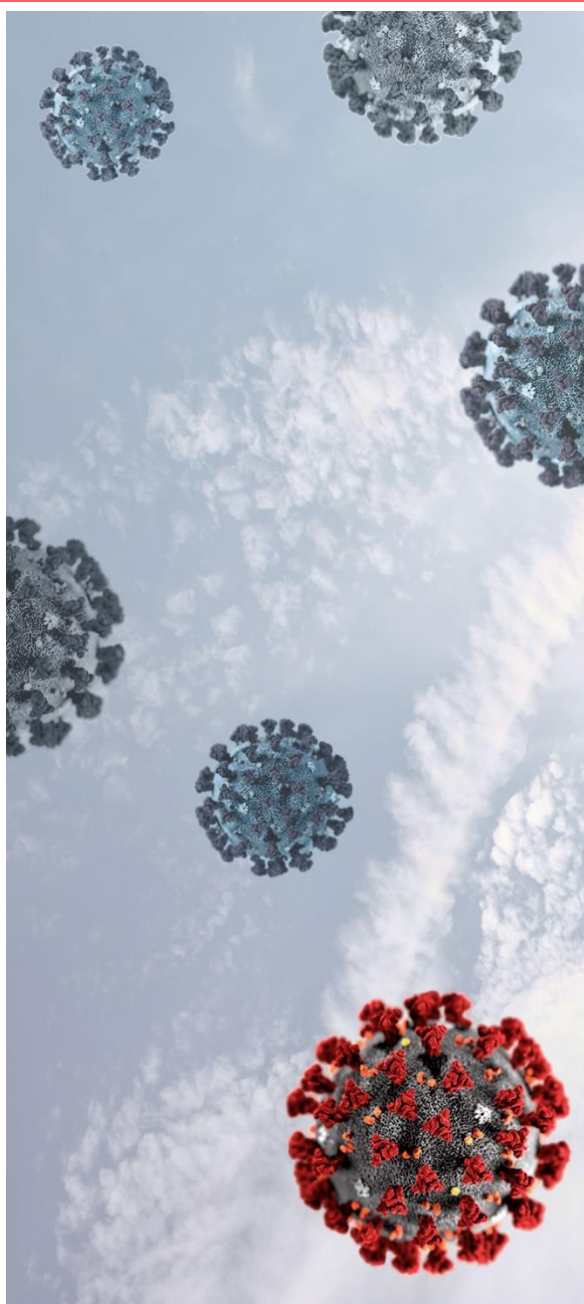
---

# COVID-19: Estado de emergência e situação de calamidade

Newsletter | Portugal

20 de maio de 2020

---



- > **O estado de emergência, a situação de calamidade e as restrições aos direitos, liberdades e garantias**



---

## O estado de emergência, a situação de calamidade e as restrições aos direitos, liberdades e garantias

### I. O estado de emergência

A emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19, entretanto qualificada pela Organização Mundial de Saúde como pandemia internacional, obrigou todos os Estados à adoção de inúmeras medidas com o intuito de conter a propagação daquela situação.

Em Portugal, tal como em todo mundo, as autoridades nacionais foram confrontadas com a necessidade de adotar inúmeras medidas excepcionais de carácter fortemente restritivo de inúmeros direitos, liberdades e garantias, o que desde logo suscitou a questão da licitude de muitas delas.

Depois de um período inicial em que as mesmas foram adotadas ao abrigo da Lei de Bases da Protecção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 Julho), parece ter sido unanimemente entendido pelos órgãos de soberania portugueses que a situação com que se confrontavam, e o carácter inusitado de muitas das medidas adotadas e a adotar, justificava (e exigia) a **declaração do estado de emergência** (cf. artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa), nos termos constitucionalmente estabelecidos.

Aquela declaração (nunca emitida na vigência da atual Constituição), por permitir, nos moldes nela previstos, a alteração da “normalidade constitucional” e a suspensão do exercício de inúmeros direitos, liberdades e garantias, conferia ao Governo, o órgão competente para a sua execução, a habilitação indispensável para a adoção das medidas reputadas como necessárias e imprescindíveis para fazer face à excepcional situação com que o País se deparou.

O facto de a declaração de estado de emergência ter expressa habilitação constitucional e de a respetiva emissão envolver o Presidente da República (o órgão competente para a sua emissão), a Assembleia da República (a quem cabia a autorização e confirmação da declaração) e o Governo (cuja audição era necessária, para além de a declaração carecer de referenda ministerial) permitiram que inúmeras medidas nunca até hoje adotadas fossem aceites quase sem oposição.

Assim, o Presidente da República, começou por emitir a primeira declaração de estado de emergência, com fundamento numa situação de calamidade pública, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, o qual foi regulamentado pelo Governo, pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

E renovou-a depois, ainda que em moldes ligeiramente diferentes, mediante os Decretos do Presidente da República n.ºs 17-A/2020 e 20-A/2020, de 2 e 17 de abril, respetivamente, que foram posteriormente regulamentados pelos Decretos n.ºs 2-B/2020 e 2-C/2020, de 2 e 17 de abril, respetivamente.

Como o Presidente da República revelou na primeira declaração proferida, foi seu entendimento que a emissão daquela declaração era “*indispensável*” para “*reforçar a cobertura constitucional a medidas mais*



*abrangentes [do que aquelas então adotadas], que se revele necessário adotar para combater esta calamidade pública”.*

### II. A situação de calamidade

Surpreendentemente, e pese embora todos aqueles órgãos continuarem convictos que a estabilização da atual situação continua a recomendar a adoção de inúmeras medidas restritivas de direitos, liberdades e garantias (ainda que menos intensas), as autoridades portuguesas entenderam não se justificar a prorrogação do estado de emergência (ao contrário do que sucedeu em muitos outros países, como é o caso de Espanha).

Assim, o Governo optou por, ao abrigo da Lei de Bases de Proteção Civil, declarar a **situação de calamidade** (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril) e adotar, ao abrigo da Lei relativa ao Sistema de Vigilância em Saúde Pública (Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto), um conjunto de medidas de exceção que reputou como indispensáveis ao controlo da pandemia em curso.

E, logo no dia seguinte (1 de maio), aprovou o Decreto-Lei n.º 20/2020, que veio alterar as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19 constantes do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, tendo ali integrado *“as normas que constavam dos decretos do Governo que regulamentavam o estado de emergência - e cuja admissibilidade nesta sede se afigura possível”* (cf. preâmbulo do diploma).

No dia 16 de maio, através do Decreto-Lei n.º 22/2020, o Governo procedeu a nova alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, introduzindo *«alterações»* e *«aditamentos»* às *«medidas excecionais que o Governo tem vindo a aprovar (...) em função dos novos temas que se vão identificando relativamente aos trabalhadores, às empresas, aos operadores económicos e aos cidadãos em geral»*.

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2020, de 17 de maio, o Governo prorrogou a declaração da situação de calamidade por mais 15 dias, e estabeleceu as medidas de exceção aplicáveis no novo período, que caracteriza como *«um elenco menos intenso de restrições, suspensões e encerramentos do que aquele que se encontrava vigente»*.

### III. As diferenças entre o estado de emergência e a situação de calamidade – licitude das restrições aos direitos, liberdades e garantias

A opção, expressamente assumida pelo Governo, de prescindir da cobertura constitucional conferida pela declaração do estado de emergência, substituindo-a pela declaração da situação de calamidade e, ao abrigo desta última, proceder à adoção de inúmeras normas legais e regulamentares que têm por objeto direitos, liberdades e garantias (constantes do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, sucessivamente alterado, e das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril, e n.º 38/2020, de 17 de maio), suscita, no entanto, fortes reservas quanto à constitucionalidade de muitas das medidas hoje vigentes.

Tal não pode deixar de gerar uma enorme insegurança jurídica, que permite antecipar que muitas questões venham a ser submetidas a escrutínio judicial.



Com efeito, o estado de emergência, instituto com expressa previsão na Constituição da República Portuguesa (tal como o estado de sítio), constitui o instrumento adequado à suspensão do exercício dos direitos, liberdades e garantias, permitindo limitar, de acordo com o princípio da proporcionalidade, o exercício da generalidade dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente consagrados (com as exceções previstas no n.º 6 do artigo 19.º da Constituição).

Por sua vez, a situação de calamidade, instituto consagrado na Lei de Bases de Proteção Civil, pode ser declarada quando, face à ocorrência ou perigo de ocorrência de um acidente grave ou catástrofe, e à sua previsível intensidade, é reconhecida a necessidade de adotar medidas de caráter excecional destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas pelos seus efeitos. Contudo, a lei não prevê que, ao abrigo da declaração de situação de calamidade, possa ser suspenso o exercício de direitos, liberdades e garantias.

Qualquer restrição aos direitos, liberdades e garantias terá de respeitar todos os requisitos constitucionalmente previstos, desde logo, nos artigos 18.º e 19.º da Constituição da República Portuguesa, onde se dispõe expressamente que *«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»*.

Deste modo, e uma vez que, em períodos de normalidade constitucional, o Governo não tem, salvo autorização expressa da Assembleia da República, competência para a restrição de direitos, liberdades e garantias, muitas das medidas agora adotadas são de duvidosa constitucionalidade, o que poderá permitir que os particulares as impugnem judicialmente.



---

## Contactos

Cuatrecasas, Gonçalves Pereira & Associados,  
Sociedade de Advogados, SP, RL  
Sociedade profissional de responsabilidade limitada

### Lisboa

Praça Marquês de Pombal, 2 (e 1-8º) | 1250-160 Lisboa | Portugal  
Tel. (351) 21 355 3800 | Fax (351) 21 353 2362  
cuatrecasasportugal@cuatrecasas.com | www.cuatrecasas.com

### Porto

Avenida da Boavista, 3265 - 5.1 | 4100-137 Porto | Portugal  
Tel. (351) 22 616 6920 | Fax (351) 22 616 6949  
cuatrecasasporto@cuatrecasas.com | www.cuatrecasas.com

---

A Cuatrecasas criou a *Task Force Coronavirus*, uma equipa multidisciplinar que analisa em permanência a atual situação de crise emergente da pandemia de COVID-19. Para obter informações adicionais sobre o conteúdo deste documento, poderá contactar a nossa *Task Force* através do email [TFcoronavirusPT@cuatrecasas.com](mailto:TFcoronavirusPT@cuatrecasas.com) ou dirigir-se ao seu contacto habitual na Cuatrecasas. Poderá ler as nossas publicações ou assistir aos nossos *webinars* através do nosso [website](#).

© Cuatrecasas, Gonçalves Pereira & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL 2020.

É proibida a reprodução total ou parcial. Todos os direitos reservados. Esta comunicação é uma seleção das novidades jurídicas e legislativas consideradas relevantes sobre temas de referência e não pretende ser uma compilação exaustiva de todas as novidades do período a que se reporta. As informações contidas nesta página não constituem aconselhamento jurídico em nenhuma área da nossa atividade profissional.

### Informação sobre o tratamento dos seus dados pessoais

**Responsável pelo Tratamento:** Cuatrecasas, Gonçalves Pereira & Associados, Sociedade de Advogados, SP, RL ("Cuatrecasas Portugal").

**Finalidades:** gestão da utilização do website, das aplicações e/ou da sua relação com a Cuatrecasas Portugal, incluindo o envio de informação sobre novidades legislativas e eventos promovidos pela Cuatrecasas Portugal.

**Legitimidade:** o interesse legítimo da Cuatrecasas Portugal e/ou, quando aplicável, o próprio consentimento do titular dos dados.

**Destinatários:** terceiros aos quais a Cuatrecasas Portugal esteja contratualmente ou legalmente obrigada a comunicar os dados, assim como a empresas do seu grupo.

**Direitos:** aceder, retificar, apagar, opor-se, pedir a portabilidade dos seus dados e/ou limitar o seu tratamento, conforme descrevemos na informação adicional.

Para obter informação mais detalhada, sobre a forma como tratamos os seus dados, aceda à nossa [política de proteção de dados](#).

Caso tenha alguma dúvida sobre a forma como tratamos os seus dados, ou caso não deseje continuar a receber comunicações da Cuatrecasas Portugal, pedimos-lhe que nos informe através do envio de uma mensagem para o seguinte endereço de e-mail [data.protection.officer@cuatrecasas.com](mailto:data.protection.officer@cuatrecasas.com).