



ESTADO DE EMERGÊNCIA - COVID-19 IMPLICAÇÕES NA JUSTIÇA



40 ANOS
CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Diretor do CEJ

João Manuel da Silva Miguel, Juiz Conselheiro

Diretores Adjuntos

Paulo Alexandre Pereira Guerra, Juiz Desembargador

Luís Manuel Cunha Silva Pereira, Procurador-Geral Adjunto

Coordenador do Departamento da Formação

Edgar Taborda Lopes, Juiz Desembargador

Coordenadora do Departamento de Relações Internacionais

Helena Leitão, Procuradora da República

Grafismo

Ana Caçapo - CEJ



40 ANOS
CENTRO DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

A pandemia caiu em cima de todos nós com estrondo e o Estado viu-se obrigado a tomar medidas excepcionais, sem precedentes no Portugal contemporâneo.

Decretado o estado de emergência importa continuar a assegurar o Estado de Direito.

A necessidade de agir depressa, de tomar medidas legislativas para fazer face a situações que o exigem, originou uma série de medidas legislativas e administrativas que passaram a constituir as regras a seguir na vigência do estado de emergência, mas não só.

Os Tribunais, esses, continuaram, continuam e continuarão a funcionar.

O Centro de Estudos Judiciários ciente das suas responsabilidades e da sua posição única na Comunidade Jurídica portuguesa decidiu organizar este e-book, movimentando todos os seus Docentes, de todas as Jurisdições, os quais, num trabalho hercúleo e em tempo *record*, com uma perfeita noção de serviço público, procuraram elencar as questões mas importantes que a situação veio trazer a cada área do Direito e sobre elas fazer uma primeira ponderação e, em muitos casos, com notável desenvolvimento.

As posições assumidas representam apenas uma primeira aproximação à leitura da legislação e aos problemas que gera. Não são, como não nos cansamos de sublinhar, "a posição do CEJ", nem têm a pretensão de doutrinar quem quer que seja.

São sim um contributo para a discussão e para a reflexão.

Para completar o trabalho, contou-se com a colaboração inestimável do Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, com o enquadramento constitucional do estado de emergência.

Porque nesta matéria a Advocacia tem um papel insubstituível, o Bastonário da Ordem dos Advogados, Professor Doutor Luís Menezes Leitão, deu também a sua visão e contributo para a reflexão de todos num texto imperdível.

Foi ainda possível ter a participação do antigo Juiz português do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos Professor Doutor Paulo Pinto de Albuquerque, com uma entrevista dada a um Juiz do Tribunal da Cassação italiano, para a revista digital *Giustizia Insieme*, com saída simultânea em Itália e Portugal.

O E-book completa-se com a Legislação relevante, com as Divulgações, Comunicados e Directivas produzidos/as pelos Conselhos Superiores e pela Procuradoria Geral da República a propósito do estado de emergência.

Por fim e para facilitar o estudo, aglutinam-se os links para os trabalhos, artigos e pareceres que, entretanto, têm sido disponibilizados *on line*.

Este é um trabalho do Centro de Estudos Judiciários, necessariamente inacabado e feito com a urgência necessária (originará actualizações logo que publicados Decretos, Resoluções, ou legislação que o imponham), mas que abre pistas e desbrava caminhos, contribuindo para que cada um/a, em concreto, possa no seu dia a dia, dar-lhe o seu sempre necessário e exigível uso crítico.

Duas notas finais de agradecimento.

Uma, aos/às magistrados/as que colaboraram com o envio de autos de notícia e decisões que permitiram ter a noção de como as situações iam chegando aos Tribunais.

Outra à Dra. Ana Caçapo que passou os últimos três dias, em contínuo e quase sem descanso, a trabalhar e a concretizar este projecto em tempo útil para todos/as: o seu brio profissional e dedicação exigem estas palavras de reconhecimento.

Lisboa, 15 de Abril de 2020

ETL

Ficha Técnica

Nome:

Estado de Emergência - COVID-19 Implicações na Justiça

Coleção:

Caderno Especial

Coordenação:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Intervenientes:

Jorge Bacelar Gouveia – Professor Catedrático da Universidade Nova de Lisboa

Luís Menezes Leitão – Bastonário da Ordem dos Advogados, Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa

Paulo Pinto de Albuquerque – Professor Catedrático da Universidade Católica Portuguesa – Escola de Lisboa, Antigo Juiz português do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Docentes da Jurisdição Administrativa e Fiscal do CEJ:

Fernando Duarte – Juiz Desembargador

Tiago Brandão de Pinho – Juiz de Direito

Docentes da Jurisdição Civil, Comercial e Processual Civil do CEJ:

Ana Rita Pecorelli – Procuradora da República

Carlos Fraga Figueiredo – Procurador da República

Elisabete Assunção – Juíza de Direito

Estrela Chaby – Juíza de Direito

Maria Emília Melo e Castro – Juíza de Direito

Patrícia Costa – Juíza de Direito

Docentes da Jurisdição da Família e das Crianças do CEJ:

Ana Teresa Leal – Procuradora da República

Chandra Gracias – Juíza de Direito

Maria Oliveira Mendes – Procuradora da República

Pedro Raposo de Figueiredo – Juiz de Direito

Docentes da Jurisdição Penal e Processual Penal do CEJ:

Alexandre Au-Yong Oliveira – Juiz de Direito

Helena Susano – Juíza de Direito

José Quaresma – Juiz Desembargador

Patrícia Naré Agostinho – Procuradora da República

Rui Cardoso – Procurador da República

Susana Figueiredo – Procuradora da República

Valter Batista – Procurador da República

Docentes da Jurisdição Trabalho e da Empresa do CEJ:

Cristina Martins da Cruz – Juíza de Direito

Leonor Mascarenhas – Procuradora da República

Paulo Duarte Santos – Procurador da República

Sílvia Saraiva – Juíza Desembargadora

Revisão final:

Edgar Taborda Lopes – Juiz Desembargador, Coordenador do Departamento da Formação do CEJ

Ana Caçapo – Departamento da Formação do CEJ

Notas:

Para a visualização correta dos e-books recomenda-se o seu descarregamento e a utilização do programa Adobe Acrobat Reader.

Foi respeitada a opção dos autores na utilização ou não do novo Acordo Ortográfico.

Os conteúdos e textos constantes desta obra, bem como as opiniões pessoais aqui expressas, são da exclusiva responsabilidade dos/as seus/suas Autores/as não vinculando nem necessariamente correspondendo à posição do Centro de Estudos Judiciários relativamente às temáticas abordadas.

A reprodução total ou parcial dos seus conteúdos e textos está autorizada sempre que seja devidamente citada a respetiva origem.

Forma de citação de um livro eletrónico (NP405-4):

AUTOR(ES) – Título [Em linha]. a ed. Edição. Local de edição: Editor, ano de edição.
[Consult. Data de consulta]. Disponível na internet: <URL:>. ISBN.

Exemplo:

Direito Bancário [Em linha]. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários, 2015.

[Consult. 12 mar. 2015].

Disponível na

internet: <URL: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/civil/Direito_Bancario.pdf.

ISBN 978-972-9122-98-9.

Registo das revisões efetuadas ao e-book

Identificação da versão	Data de atualização
1.ª edição – 16/04/2020	17/04/2020

A legislação publicada está transcrita com todo o cuidado, mas não dispensa a consulta do texto oficial publicado no Diário da República.

Estado de Emergência - COVID-19

Implicações na Justiça

Índice

1. A Lei do Estado de Emergência (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência - Lei n.º 44/86, de 30 de setembro)	9
2. O Estado de Exceção Constitucional em Portugal <i>Jorge Bacelar Gouveia</i>	21
3. Entrevista a Paulo Pinto de Albuquerque (Giustizia Insieme – 15 de abril de 2020) Lista das Declarações de Voto do Juiz Paulo Pinto de Albuquerque, de Abril de 2011 a Março de 2020) no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos	43
4. Os prazos em tempos de pandemia COVID-19 <i>Luís Menezes Leitão</i>	49
5. Os Decretos do Presidente da República	73
6. As Resoluções da Assembleia da República	85
7. Os Decretos de Execução	95
8. As Leis e Decretos-Lei Excepcionais	135
9. Legislação compilada - COVID-19	179
10. Impactos na Jurisdição Administrativa e Fiscal	183
11. Impactos na Jurisdição Comum	235
11.1. Jurisdição Civil, Comercial e Processual Civil	237
11.2. Jurisdição da Família e das Crianças	259
11.3. Jurisdição Penal e Processual Penal	361
11.4. Jurisdição do Trabalho e da Empresa	477
12. As Divulgações do Conselho Superior da Magistratura	557
13. Os Comunicados do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais	561
14. Procuradoria Geral da República e Conselho Superior do Ministério Público	575

15. Ordem dos Advogados	593
16. Estudos disponíveis	601



**1. A Lei do Estado de Emergência
(Regime do Estado de Sítio e do
Estado de Emergência - Lei n.º
44/86, de 30 de setembro)**

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

1. A LEI DO ESTADO DE EMERGÊNCIA (REGIME DO ESTADO DE SÍLIO E DO ESTADO DE EMERGÊNCIA - LEI N.º 44/86, DE 30 DE SETEMBRO)
(com as alterações decorrentes da Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05 e da Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11)*

Contém as seguintes alterações:

- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05
- Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11

Ver versões do diploma:

- **3ª versão - a mais recente** (Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05)
- 2ª versão (Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11)
- 1ª versão (Lei n.º 44/86, de 30/09)

A Assembleia da República decreta, nos termos dos artigos 164.º, alínea d), 167.º, alínea c), e 169.º, n.º 2, da Constituição, o seguinte:

Regime do estado de sítio e do estado de emergência

CAPÍTULO I

Disposições gerais

Artigo 1.º

Estados de exceção

- 1 - O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados nos casos de agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.
- 2 - O estado de sítio ou o estado de emergência, declarados pela forma prevista na Constituição, regem-se pelas normas constitucionais aplicáveis e pelo disposto na presente lei.

Artigo 2.º

Garantias dos direitos dos cidadãos

- 1 - A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso 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.
- 2 - Nos casos em que possa ter lugar, a suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias respeitará sempre o princípio da igualdade e não discriminação e obedecerá aos seguintes limites:
 - a) A fixação de residência ou detenção de pessoas com fundamento em violação das normas de segurança em vigor será sempre comunicada ao juiz de instrução competente, no prazo máximo de 24 horas após a ocorrência, assegurando-se designadamente o direito de habeas corpus;

* Retirado do site da Procuradoria Geral Distrital de Lisboa (<http://www.pgdlisboa.pt/>).

- b) A realização de buscas domiciliárias e a recolha dos demais meios de obtenção de prova serão reduzidas a auto, na presença de duas testemunhas, sempre que possível residentes na respetiva área, e comunicadas ao juiz de instrução, acompanhadas de informação sobre as causas e os resultados respetivos;
- c) Quando se estabeleça o condicionamento ou a interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos, cabe às autoridades assegurar os meios necessários ao cumprimento do disposto na declaração, particularmente no tocante ao transporte, alojamento e manutenção dos cidadãos afetados;
- d) Poderá ser suspenso qualquer tipo de publicações, emissões de rádio e televisão e espetáculos cinematográficos ou teatrais, bem como ser ordenada a apreensão de quaisquer publicações, não podendo estas medidas englobar qualquer forma de censura prévia;
- e) As reuniões dos órgãos estatutários dos partidos políticos, sindicatos e associações profissionais não serão em caso algum proibidas, dissolvidas ou submetidas a autorização prévia.

3 - Os cidadãos cujos direitos, liberdades e garantias tiverem sido violados por declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, ou por providência adotada na sua vigência, ferida de inconstitucionalidade ou ilegalidade, designadamente por privação ilegal ou injustificada da liberdade, têm direito à correspondente indemnização, nos termos gerais.

Artigo 3.º

Proporcionalidade e adequação das medidas

1 - A suspensão ou a restrição de direitos, liberdades e garantias previstas nos artigos 8.º e 9.º devem limitar-se, nomeadamente quanto à sua extensão, à sua duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade.

2 - A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na própria Constituição e na presente lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas e bem assim os direitos e imunidades dos respetivos titulares.

Artigo 4.º

Âmbito territorial

O estado de sítio ou o estado de emergência podem ser declarados em relação ao todo ou parte do território nacional, consoante o âmbito geográfico das suas causas determinantes, só podendo sê-lo relativamente à área em que a sua aplicação se mostre necessária para manter ou restabelecer a normalidade.

Artigo 5.º

Duração

1 - O estado de sítio ou o estado de emergência terão duração limitada ao necessário à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade, não podendo prolongar-se por mais de 15 dias, sem prejuízo de eventual

renovação por um ou mais períodos, com igual limite, no caso de subsistência das suas causas determinantes.

2 - A duração do estado de sítio ou do estado de emergência deve ser fixada com menção do dia e hora dos seus início e cessação.

3 - Sempre que as circunstâncias o permitam, deve a renovação da declaração do estado de sítio ser substituída por declaração do estado de emergência.

Artigo 6.º

Acesso aos tribunais

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.

Artigo 7.º

Crime de desobediência

A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05](#) - [1.ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09](#)

CAPÍTULO II

Do estado de sítio e do estado de emergência

Artigo 8.º

Estado de sítio

1 - O estado de sítio é declarado quando se verificarem ou estejam iminentes atos de força ou insurreição que ponham em causa a soberania, a independência, a integridade territorial ou a ordem constitucional democrática e não possam ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição e na lei.

2 - Nos termos da declaração do estado de sítio será total ou parcialmente suspenso ou restringido o exercício de direitos, liberdades e garantias, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, e estabelecida a subordinação das autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por estas.

3 - As forças de segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, por intermédio dos respetivos comandantes-gerais.

4 - As autoridades administrativas civis continuarão no exercício das competências que, nos termos da presente lei e da declaração do estado de sítio, não tenham sido afetadas pelos

poderes conferidos às autoridades militares, mas deverão em qualquer caso facultar a estas os elementos de informação que lhes forem solicitados.

Artigo 9.º

Estado de emergência

1 - O estado de emergência é declarado quando se verificarem situações de menor gravidade, nomeadamente quando se verificarem ou ameacem verificar-se casos de calamidade pública.

2 - Na declaração do estado de emergência apenas pode ser determinada a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, prevendo-se, se necessário, o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas.

Diversos

1. Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março: Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020: Autorização da declaração do estado de emergência

Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março: Medidas excecionais e temporárias de resposta a situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março: Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas a situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-D/2020: Declara a situação de calamidade no município de Ovar, na sequência da situação epidemiológica da Covid-19.

CAPÍTULO III

Da declaração

Artigo 10.º

Competência

1 - A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Presidente da República e depende da audição do Governo e da autorização da Assembleia da República ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, da respetiva comissão permanente.

2 - Quando autorizada pela Comissão Permanente da Assembleia da República, a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência terá de ser ratificada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo.

3 - Nem a Assembleia da República nem a sua Comissão Permanente podem, respetivamente, autorizar e confirmar a autorização com emendas.

Artigo 11.º**Forma**

A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência reveste a forma de decreto do Presidente da República e carece da referenda do Governo.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05](#) -1.ª versão: [Lei n.º 44/86, de 30/09](#)

Artigo 13.º**Cessação**

1 - Em caso de cessação das circunstâncias que tiverem determinado a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, será esta imediatamente revogada, mediante decreto do Presidente da República referendado pelo Governo.

2 - O estado de sítio ou o estado de emergência cessam automaticamente pelo decurso do prazo fixado na respetiva declaração e, em caso de autorização desta pela Comissão Permanente da Assembleia da República, pela recusa da sua ratificação pelo Plenário.

Artigo 14.º**Conteúdo**

1 - A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência conterá clara e expressamente os seguintes elementos:

- a) Caracterização e fundamentação do estado declarado;
- b) Âmbito territorial;
- c) Duração;
- d) Especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido;
- e) Determinação, no estado de sítio, dos poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º;
- f) Determinação, no estado de emergência, do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso.

2 - A fundamentação será feita por referência aos casos determinantes previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Constituição, bem como às suas consequências já verificadas ou previsíveis no plano da alteração da normalidade.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05](#) -1.ª versão: [Lei n.º 44/86, de 30/09](#)

Artigo 15.º**Forma da autorização, confirmação ou recusa**

1 - A autorização, confirmação ou recusa da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência pela Assembleia da República assumem a forma de resolução.

2 - Quando a autorização ou a sua recusa forem deliberadas pela Comissão Permanente da Assembleia da República, assumirão a forma de resolução.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05](#) -1.ª versão: [Lei n.º 44/86, de 30/09](#)

Artigo 16.º

Conteúdo da resolução de autorização ou confirmação

1 - A resolução de autorização da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência conterá a definição do estado a declarar e a delimitação pormenorizada do âmbito da autorização concedida em relação a cada um dos elementos referidos no artigo 14.º

2 - A resolução de confirmação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência deverá igualmente conter os elementos referidos no número anterior, não podendo, contudo, restringir o conteúdo do decreto de declaração.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- [Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05](#) -1.ª versão: [Lei n.º 44/86, de 30/09](#)

CAPÍTULO IV

Da execução da declaração

Artigo 17.º

Competência do Governo

A execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Governo, que dos respetivos atos manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República.

Artigo 18.º

Funcionamento dos órgãos de direção e fiscalização

1 - Em estado de sítio ou em estado de emergência que abranja todo o território nacional, o Conselho Superior de Defesa Nacional mantém-se em sessão permanente.

2 - Mantêm-se igualmente em sessão permanente, com vista ao pleno exercício das suas competências de defesa da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos, a Procuradoria-Geral da República e o Serviço do Provedor de Justiça.

Artigo 19.º

Competência das autoridades

Com salvaguarda do disposto nos artigos 8.º e 9.º e respectiva declaração, compete às autoridades, durante o estado de sítio ou do estado de emergência, a tomada das providências e medidas necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade.

Artigo 20.º**Execução a nível regional e local**

1 - Com observância do disposto no artigo 17.º, e sem prejuízo das competências do Representante da República e dos órgãos de governo próprio, o emprego das Forças Armadas para execução da declaração do estado de sítio nas regiões autónomas é assegurado pelo respetivo comandante-chefe.

2 - Com observância do disposto no artigo 17.º, a execução da declaração do estado de emergência nas regiões autónomas é assegurado pelo Representante da República, em cooperação com o governo regional.

3 - No âmbito dos poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 8.º, a execução da declaração do estado de sítio no território continental, a nível local, é assegurada pelos comandantes militares, na área do respetivo comando.

4 - Compete ao Governo da República, sem prejuízo das suas atribuições, nomear as autoridades que coordenam a execução da declaração do estado de emergência no território continental, a nível local, sem embargo de, em situações de calamidade pública, a coordenação mencionada ser assegurada pelos comandantes operacionais distritais de operações de socorro, na área da respetiva jurisdição.

Contém as alterações dos seguintes diplomas:

- Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11
- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05

Consultar versões anteriores deste artigo:

- 1ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09
- 2ª versão: Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30/11

Artigo 21.º**Comissários governamentais**

Em estado de sítio ou em estado de emergência, pode o Governo nomear comissários da sua livre escolha para assegurar o funcionamento de institutos públicos, empresas públicas e nacionalizadas e outras empresas de vital importância nessas circunstâncias, sem prejuízo do disposto na presente lei quanto à intervenção das autoridades militares.

Artigo 22.º**Foro**

1 - Com salvaguarda do que sobre esta matéria constar da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência quanto aos direitos, liberdades e garantias cujo exercício tiver sido suspenso ou restringido, nos termos da Constituição e da presente lei, os tribunais comuns mantêm-se, na vigência daqueles estados, no pleno exercício das suas competências e funções.

2 - Cabe-lhes em especial, durante a mesma vigência, velar pela observância das normas constitucionais e legais que regem o estado de sítio e o estado de emergência.

Contém as alterações dos seguintes diplomas:

- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05

Consultar versões anteriores deste artigo:

-1ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09

CAPÍTULO V

Do processo da declaração

Artigo 23.º

Pedido de autorização à Assembleia da República

1 - O Presidente da República solicitará à Assembleia da República, em mensagem fundamentada, autorização para declarar o estado de sítio ou o estado de emergência.

2 - Da mensagem constarão os factos justificativos do estado a declarar, os elementos referidos no n.º 1 do artigo 14.º e a menção da audição do Governo, bem como da resposta deste.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05 -1ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09

Artigo 24.º

Deliberação da Assembleia da República

1 - A Assembleia da República ou, quando esta não estiver reunida nem for possível a sua reunião imediata, a respetiva Comissão Permanente pronunciar-se-ão sobre o pedido de autorização da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, nos termos do Regimento e do disposto no artigo 27.º

2 - A autorização e a confirmação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou a sua recusa pelo Plenário da Assembleia da República têm a forma de resolução, revestindo a sua autorização ou recusa pela Comissão Permanente a forma de resolução.

3 - Para além do disposto no n.º 3 do artigo 10.º, a autorização ou a confirmação não poderão ser condicionadas, devendo conter todos os elementos referidos no n.º 1 do artigo 14.º

4 - Pela via mais rápida e adequada às circunstâncias, a Assembleia da República consultará os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, nos termos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição, sempre que a declaração do estado de sítio ou do estado de emergência se refira ao respetivo âmbito geográfico.

Artigo 25.º

Confirmação da declaração pelo Plenário

1 - A confirmação pelo Plenário da Assembleia da República da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência autorizada pela Comissão Permanente da Assembleia da República processar-se-á nos termos do Regimento.

2 - Para o efeito do número anterior, o Plenário deve ser convocado no prazo mais curto possível.

3 - A recusa de confirmação não acarreta a invalidade dos atos praticados ao abrigo da declaração não confirmada e no decurso da sua vigência, sem prejuízo do disposto nos artigos 6.º e 7.º

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:
- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05 -1ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09

Artigo 26.º**Renovação, modificação e revogação da declaração**

1 - A renovação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, bem como a sua modificação no sentido da extensão das respetivas providências ou medidas, seguem os trâmites previstos para a declaração inicial.

2 - A modificação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência no sentido da redução das respetivas providências ou medidas, bem como a sua revogação, operam-se por decreto do Presidente da República, referendado pelo Governo, independentemente de prévia audição deste e de autorização da Assembleia da República.

Artigo 27.º**Caráter urgentíssimo**

1 - Os atos de processo previstos nos artigos anteriores revestem natureza urgentíssima e têm prioridade sobre quaisquer outros.

2 - Para a execução dos mesmos atos, a Assembleia da República ou a sua Comissão Permanente reúnem e deliberam com dispensa dos prazos regimentais, em regime de funcionamento permanente.

3 - A resolução da Assembleia da República que conceder ou recusar a autorização e o decreto do Presidente da República que declarar o estado de sítio, o estado de emergência ou a modificação de qualquer deles no sentido da sua extensão ou redução são de publicação imediata, mantendo-se os serviços necessários àquela publicação, para o efeito, em regime de funcionamento permanente.

Artigo 28.º**Apreciação de aplicação da declaração**

1 - Até 15 dias após a cessação do estado de sítio ou do estado de emergência ou, tendo ocorrido a renovação da respetiva declaração, até 15 dias após o termo de cada período, o Governo remeterá à Assembleia da República relatório pormenorizado e tanto quanto possível documentado das providências e medidas adotadas na vigência da respetiva declaração.

2 - A Assembleia da República, com base nesse relatório e em esclarecimentos e documentos que eventualmente entenda dever solicitar, apreciará a aplicação da respetiva declaração, em forma de resolução votada pelo respetivo Plenário, da qual constarão, nomeadamente, as providências necessárias e adequadas à efetivação de eventual responsabilidade civil e criminal por violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei.

3 - Quando a competência fiscalizadora prevista no número antecedente for exercida pela Comissão Permanente da Assembleia da República, a resolução desta será ratificada pelo Plenário logo que seja possível reuni-lo.

Contém as alterações dos seguintes diplomas: Consultar versões anteriores deste artigo:

- Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11/05

-1ª versão: Lei n.º 44/86, de 30/09

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



2. O Estado de Exceção Constitucional em Portugal

Jorge Bacelar Gouveia

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

2. O ESTADO DE EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL EM PORTUGAL

Jorge Bacelar Gouveia¹
Professor Catedrático da
Universidade Nova de Lisboa

Síntese

1. O sentido do estado de exceção constitucional
2. Estado de exceção e poder constitucional
3. Estado de exceção e ordenamento constitucional
4. O reconhecimento do estado de exceção constitucional no Direito Português
5. Os pressupostos do estado de exceção
6. A decretação do estado de exceção
7. A execução do estado de exceção
8. A extinção do estado de exceção
9. Os efeitos do estado de exceção
10. O controlo do estado de exceção
11. Monismo ou dualismo no estado de exceção?

Síntese

1. O estado de exceção no Direito Constitucional tem o propósito de preservar a ordem constitucional, tal implicando a necessidade paradoxal, embora temporariamente e segundo o princípio da proporcionalidade, da adoção de uma legalidade de exceção que permita o reforço dos poderes públicos no combate às causas que o motivaram.

Se bem que, nas exigências atuais do Estado de Direito que o Constitucionalismo trouxe, o estado de exceção constitucional viva o dilema de ter de ser, simultaneamente, eficiente o bastante para afastar a crise que lhe deu origem, mas sem que essa ação comprometa o regresso à normalidade constitucional.

2. A Teoria do Estado de Exceção Constitucional, nos seus últimos desenvolvimentos, permite observar o fenómeno numa dupla vertente:

– De singular estrutura de defesa extraordinária da Constituição, na sua intensidade, amplitude e temporariedade;

– De vicissitude constitucional própria, com características diversas de todas as outras, repercutindo-se sobre a Constituição, fazendo desabrochar uma ordem constitucional alternativa.

¹ Professor Catedrático de Direito, Advogado e Jurisconsulto (jorgebacelargouveia@live.com – www.jorgebacelargouveia.com). Presidente do Conselho Fiscal da Ordem dos Advogados Portugueses. Presidente do Instituto de Direito e Segurança.

3. Portugal também incorporou ao longo da sua história constitucional diversos instrumentos de estado de exceção, prevendo a atual Constituição da República Portuguesa de 1976 os institutos do “estado de sítio” e do “estado de emergência”.

O seu regime jurídico – que se condensa em fontes constitucionais, internacionais e legais – deve ser estudado considerando os seguintes tópicos:

- Os pressupostos fácticos que o justificam;
- As fases do procedimento para a sua declaração;
- Os efeitos materiais, organizatórios, espaciais e temporais da decisão de exceção, bem como as respetivas vicissitudes de execução e extinção;
- O controlo – político e judiciário – que o estado de exceção decretado requer.

1. O sentido do estado de exceção constitucional

I. O estado de exceção constitucional² pode ser definido como *a alteração fundamental da ordem constitucional, de vigência transitória, que reforça o poder público, fundada na ocorrência de situações de anormalidade que lhe são lesivas, visando pôr-lhes cobro*³.

II. São três, deste modo, os elementos constitutivos deste conceito de estado de exceção constitucional:

- *Um elemento material*: “a alteração fundamental do ordenamento jurídico-constitucional”;
- *Um elemento funcional*: “reforçando o poder público em ordem à cessação das situações de anormalidade”;
- *Um elemento temporal*: “com uma duração temporária”.

² Sobre o estado de exceção em geral na doutrina portuguesa, v. MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Constitucional*, Braga, 1979, pp. 174 e seguintes; CARLOS BLANCO DE MORAIS, *O estado de exceção*, Lisboa, 1984, pp. 11 e seguintes; ANTÓNIO DAMASCENO CORREIA, *Estado de sítio e estado de emergência em Democracia*, Lisboa, 1989, pp. 111 e seguintes; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Os direitos fundamentais atípicos*, Lisboa, 1995, pp. 457 e seguintes, *O estado de exceção no Direito Constitucional*, Coimbra, 1998, I, pp. 557 e seguintes, e II, pp. 781 e seguintes, *Manual de Direito Constitucional*, II, 6ª ed., Coimbra, 2016, pp. 1019 e seguintes, *Direito da Segurança*, Coimbra, 2018, pp. 327 e seguintes, e *Estado de Exceção no Direito Constitucional – uma perspetiva do Constitucionalismo Democrático*, Coimbra, 2020, p. 13 e seguintes; JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, IV, 4ª, Coimbra, 2000, pp. 346 e seguintes; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6ª ed., Coimbra, 2003, pp. 1099 e seguintes.

³ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1265 e seguintes.

III. Porém, a cabal compreensão do estado de exceção no Direito Constitucional deve perspetivá-lo sob três vertentes, além daquilo que ele é como vicissitude constitucional própria⁴:

- *O estado de exceção como manifestação específica do poder político;*
- *O estado de exceção como ordenamento constitucional autónomo;*
- *O estado de exceção como princípio geral de Direito Constitucional.*

2. Estado de exceção e poder constitucional

I. O *poder de exceção constitucional* localiza-se, num primeiro momento, no *conjunto das funções constituídas*, na medida em que o respetivo fundamento de validade se retira sempre da ordem constitucional estabelecida, e é, por natureza, uma figura pertencente à regularidade constitucional, atuando segundo os quadros constitucionais estipulados.

Para ser um poder constituinte, jamais se sujeitaria às constringências que conceptualmente se lhe reconhecem, sobretudo no princípio da retornabilidade à ordem constitucional pré-existente⁵. Por outro lado, o poder de exceção constitucional não se pode ilustrar pelo princípio da *Kompetenz-Kompetenz*, visto que não se lhe encontra a capacidade para se auto-organizar, mas apenas de se exercer segundo o esquema previamente traçado, por mais vago que seja. E depois no plano material, há um conjunto de opções, de nível constitucional, que lhe estão vedadas.

II. A sua especificidade joga-se, pois, no seio das funções constituídas do Estado, *na máxima intensidade que se permite ao exercício do poder constituído, com as três dimensões conceptuais referidas*:

(i) A alteração material da ordem constitucional, em termos radicais se necessário;

(ii) Para reforçar o poder público, em detrimento da comunidade política, a partir da verificação de um conjunto de causas desestabilizadoras da ordem constitucional, com o fito de esta preservar;

⁴ No estrangeiro, os contributos a respeito do estado de exceção são inúmeros, cumprindo referir os seguintes: RAFAEL BIELSA, *El estado de necesidad en el Derecho Constitucional y Administrativo*, Buenos Aires, 1957, pp. 56 e seguintes; GENEVIÈVE CAMUS, *L'état de nécessité en Démocratie*, Paris, 1965, pp. 9 e seguintes; GERARDO MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato Moderno*, Milano, 1966, pp. 1 e seguintes; PIETRO PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, pp. 1 e seguintes; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO, *El estado de excepción en el Derecho Constitucional Español*, Madrid, 1978, pp. 11 e seguintes; PEDRO CRUZ VILLALÓN, *Estados excepcionales y suspensión de garantías*, Madrid, 1984, pp. 13 e seguintes; GIORGIO AGAMBEN, *Homo sacer*, Belo Horizonte, 2007, pp. 25 e seguintes, e *O estado de exceção*, Lisboa, 2010, pp. 11 e seguintes; AAVV, *Traité de Droit de la Police et de la Sécurité*, Paris, 2014, pp. 301 e seguintes.

⁵ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1438 e seguintes.

(iii) Durante um período limitado de tempo, nunca a título definitivo.

Por isto se conclui que o poder de exceção constitucional, no conjunto das funções estaduais constituídas, é aquele que mais altera a Constituição e, por isso, é também aquele que, de uma perspectiva quantitativa e qualitativa, mais próximo se encontra do poder constituinte.

III. Todavia, a maior profundidade do poder de exceção – com a concomitante conclusão de que não pode estar sujeito a limites materiais idênticos aos que caracterizam a revisão constitucional – acarreta que, do ponto de vista teórico, não sejam postas em questão várias realidades constitucionais, que funcionam como seus limites.

A amplitude do conteúdo do estado de exceção, quebrando princípios que fazem parte da identidade constitucional, não se pode julgar como total, havendo a assinalar, na verdade, alguns pontos que delimitam negativamente a sua ação:

– Há, em primeiro lugar, os limites materiais que se impõem tendo em consideração os padrões éticos transcendentais ao poder constituinte, embora a sua projeção no contexto do estado de exceção se assuma como algo externo ao respetivo poder, do mesmo modo que é externa a qualquer manifestação do poder público, maxime do constituinte, que também não pode tolher;

– Há, em segundo lugar, os limites estruturais dependentes do facto de o estado de exceção ser uma realidade prevista pela Constituição da Normalidade, quer em termos de fundamento de validade, quer em termos do regime da amplitude dos respetivos efeitos; ele não é uma figura que se possa apresentar à margem da ordem constitucional existente e pressupõe-na nos estritos limites positivos e internos que a mesma lhe fixa; a extensão desses limites é variável, embora os mesmos devam não apenas conformar-se com o princípio do Estado de Direito como também não ser de tal modo ténues que inviabilizem o regresso à normalidade constitucional;

– Há, em terceiro lugar, os limites funcionais, inerentes à sua própria eficácia: se é construído para resolver uma situação de crise, só deve permitir as atuações que se mostrem viáveis no contexto da resolução dessa crise; mas se as duas limitações anteriores se apresentam como abstratamente definíveis, no plano do Direito Suprapositivo e no do Direito Constitucional Positivo, estes já decorrem da configuração concreta de cada estado de exceção e das singularidades que cada sistema possui levando em linha de conta as opções que se possam colocar ao legislador, constitucional e infraconstitucional.

3. Estado de exceção e ordenamento constitucional

I. *O estado de exceção como ordenamento constitucional autónomo*⁶, nos termos da sua própria definição, não deixa de se relacionar com o Direito Constitucional da Normalidade, ressaltando logo à vista a existência, ali, de normas de *tipo excepcional, pois que o respetivo conteúdo* – tendo por base pressupostos específicos e prosseguindo o objetivo de terminar com a situação de anormalidade, ao transformar a ordem constitucional por forma a implicar a mudança dos respetivos princípios identificadores – *plasma-se na adoção de uma regulação jurídico-constitucional contrária às orientações gerais substanciais que enformam o ordenamento constitucional.*

Pode também haver *normas especiais*, além das normas excecionais, no estado de exceção como ordem jurídica própria. É que, efetivamente, mesmo nas situações de crise constitucional, não é possível prescindir-se de alguns desses princípios e a atuação excepcional assim se mostra como meramente adaptativa de alguns deles, não tendo de ser-lhes sempre visceralmente contrária.

A intervenção dos efeitos excecionais constitucionais, não sendo neste contexto tão drástica quanto no caso das normas excecionais, incorpora regras especiais, conformando o sistema constitucional geral aos tempos de crise⁷.

Este é um caso que se exemplifica com as normas que determinam a aceleração da produção dos atos de exceção ou que reforçam os mecanismos de controlo da legalidade excepcional.

II. *Mais: o estado de exceção constitucional, por definição, corresponde a uma ordem constitucional parcelar, e jamais total, sendo a regulação do estado de exceção, a despeito das suas evidentes singularidades, uma regulação parcial por referência à ordem constitucional da normalidade.*

A cabal ordenação da exceção constitucional só tem sentido quando complementada pelo recurso às normas constitucionais da normalidade, caso contrário nem sequer se falaria de normas excecionais ou de normas especiais, que só o são por relação com as normas gerais.

A regulação de exceção nunca é uma regulação exclusivista, no propósito de só admitir normas que tenham que ver especificamente com os respetivos princípios ordenadores.

III. O mais complicado é saber em que termos o estado de exceção constitucional se afigura relevante perante a ausência ou insuficiência da previsão do mesmo por parte do Direito Constitucional Positivo, sendo certo que os avanços que hodiernamente se reconhecem no estado de exceção determinam que as fontes normativas do mesmo, como instituição inevitável à preservação da ordem constitucional, devam ser devidamente consagradas nas Constituições Positivas.

⁶ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1446 e seguintes.

⁷ Este é um caso que visivelmente se exemplifica com as normas que determinam a aceleração da produção dos atos de exceção ou que reforçam os mecanismos de controlo da legalidade excepcional.

IV. Mas se essa regulação jurídico-constitucional não existir?

Do ponto de vista juspositivo, *é forçoso aceitar que este vazio ou deficiência regulativa se traduz numa situação de lacuna do Direito Constitucional, a ser preenchida nos termos por que a mesma nele se equaciona.*

Por mais rígido que se apresente, o texto constitucional jamais ignorará esta realidade, devendo integrar-se a lacuna constitucional dos poderes de necessidade, conferindo esses poderes sempre que os respetivos pressupostos se verificarem, cessando os seus efeitos logo que a situação de necessidade termine.

O respetivo preenchimento deve ser feito segundo os processos que o Direito Constitucional disponibiliza para a tarefa de integração das suas lacunas. *Mas a lacuna que se verifica é mais uma lacuna de exceção e não tanto uma lacuna de regulamentação: o problema não está tanto em não haver qualquer resposta, o problema está mais em haver uma resposta inapropriada, que não permita resolver os problemas. Daí que a solução da lacuna se deva dar criando normas excepcionais e de duração temporária.*

A relevância da necessidade constitucional, do ponto de vista mais restrito do estado de exceção constitucional, refrange *a aplicação de um princípio constitucional de defesa da ordem constitucional, perante a ausência ou a deficiência de mecanismos destinados à sua proteção extraordinária.*

V. Por tudo isto, *o regime do estado de exceção constitucional tornou-se, assim, um dos elementos da reserva de Constituição, pela qual se exige a qualquer texto constitucional a disciplina desta matéria.*

Outra coisa não seria concebível, de resto, em função de alguns aspetos que definem o estado de exceção com uma inequívoca projeção na órbita constitucional, como no-lo mostra cada um dos seus elementos constitutivos⁸:

- a) *O elemento material* – implicando a compressão de direitos fundamentais e a reorganização dos poderes do Estado, *maxime* do poder executivo;
- b) *O elemento funcional* – atendendo às situações que põem em causa a identidade estrutural do Estado, com que é dotada certa Constituição, em nome do combate às mesmas através da sua alteração substancial;
- c) *O elemento temporal* – pela necessidade de a temporariedade da exceção ser associada ao desejo efetivo de retorno à ordem constitucional da normalidade.

⁸ Como escreve GIORGIO AGAMBEN (*O estado de exceção*, p. 45), “A teoria da necessidade não é mais, aqui, do que uma teoria da exceção (*dispensatio*), em virtude da qual um caso específico é subtraído à obrigação da observação da lei. A necessidade não é fonte de lei nem sequer propriamente suspende a lei; limita-se a subtrair um determinado caso à aplicação literal da norma”.

4. O reconhecimento do estado de exceção constitucional no Direito Português

I. A positivação do estado de exceção no Direito Constitucional Português esteia-se nas figuras do *estado de sítio* e do *estado de emergência*:

- A primeira com raízes no Constitucionalismo Português porque introduzida na Constituição de 1911; e
- A segunda criada, originalmente, com a Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP).

II. Na sua essência, o regime constitucional do estado de sítio e do estado de emergência foi logo definido na versão primitiva da CRP, tendo as posteriores revisões constitucionais efetuado alterações de pouca monta⁹, podendo, em resumo, registar-se dois diferentes contributos:

- 1) *A revisão constitucional de 1982* – por um lado, a maior democratização do procedimento decisório do estado de exceção, em decorrência, em geral, da maior democraticidade alcançada no sistema de governo português mercê da substituição de um órgão de cariz militar e revolucionário (o Conselho da Revolução), sendo a respetiva intervenção de tipo autorizativo trocada por uma intervenção de tipo consultivo a cargo do Conselho de Estado; por outro lado, o aperfeiçoamento garantístico que se obteve através do aumento do número expresso de direitos fundamentais que passaram a ser insuscetíveis de suspensão na pendência das situações de exceção;
- 2) *A revisão constitucional de 1989* – muito menos importante do que a primeira, esta revisão caracterizou-se por um melhoramento técnico-jurídico do regime do estado de exceção, com o esclarecimento de dúvidas que a redação inicial tinha suscitado na doutrina, sobretudo na disciplina dos aspetos jurídico-formais da declaração do estado de exceção.

III. As *fontes normativas* da regulação do estado de exceção não se limitam ao texto constitucional, *havendo que realçar tanto as fontes internacionais como as fontes legais*¹⁰.

No plano internacional, Portugal encontra-se vinculado aos sistemas de proteção dos direitos do homem da Organização das Nações Unidas e do Conselho da Europa, pelo que também por aqui se aplicam os respetivos textos.

Repare-se que, não obstante ter havido a formulação de algumas reservas por parte de Portugal, em matéria das derrogações aos direitos do homem que são previstas no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos não se depara com qualquer desvio relativamente ao regime que é formulado, respetivamente, nos seus arts. 4.º e 15.º, assim plenamente aplicáveis na Ordem Jurídica Portuguesa.

⁹ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 557 e seguintes.

¹⁰ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 608 e seguintes, e pp. 622 e seguintes.

IV. No plano legal, *o regime constitucional do estado de exceção é amplamente desenvolvido por uma lei que apenas trata destas matérias – a Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (LRESEE) (Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, com alterações posteriores), que integra os seguintes capítulos, nos seus 28 artigos:*

- Capítulo I – Disposições gerais
- Capítulo II – Do estado de sítio e do estado de emergência
- Capítulo III – Da declaração
- Capítulo IV – Da execução da declaração
- Capítulo V – Do processo da declaração

Apesar do seu carácter específico, esse não vem a ser o único diploma pertinente porque outra legislação existe que, pontualmente, cuida de aspetos relacionados com o regime do estado de exceção: a legislação sobre referendos, a legislação sobre a responsabilidade penal dos titulares dos cargos políticos ou a legislação sobre a defesa nacional e as forças armadas.

5. Os pressupostos do estado de exceção

I. O texto constitucional, em matéria de *pressupostos* do estado de exceção, considera *três situações possíveis para se levar a cabo a respetiva decretação*¹¹:

- 1) A “agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras” – uma situação de carácter militar internacional, em que se regista a ofensa da integridade territorial do Estado;
- 2) A “grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática” – uma situação de carácter político-institucional, na qual se põe em causa a estrutura constitucional do Estado, nos seus aspetos e princípios nucleares;
- 3) A “calamidade pública” – uma situação de cariz social, de elevados prejuízos e que atinge um grande número de pessoas, causada por acidentes tecnológicos ou por catástrofes naturais (cfr. o artigo 19.º, n.º 2, da CRP e o arts. 1.º, 8.º e 9.º da LRESEE).

II. Estes pressupostos da decretação do estado de exceção não são isentos de crítica, várias tendo sido as dúvidas levantadas, quer quanto à sua formulação, quer quanto ao seu número. Quanto à sua formulação, a apreciação de cada um destes pressupostos força à conclusão de que não existe um critério único subjacente à sua escolha como causas do estado de exceção. Para cada um deles foi decisivo um peculiar elemento que se teve em mente: *causas humanas* – agressão externa e perturbação da ordem constitucional – e *causas naturais* – calamidade pública; *causas externas* – agressão por forças estrangeiras – e *causas internas* – perturbação

¹¹ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 781 e seguintes.

da ordem constitucional e calamidade pública; *causas territoriais* – agressão externa – *causas políticas* – perturbação da ordem constitucional – e *causas sociais* – calamidade pública¹².

O que de mais condenável se encontra na tipificação destes pressupostos é a *respetiva parcial sobreposição, assim se obliterando muito do alcance autónomo que pudessem ter*. A tipificação está longe de corresponder a uma separação rigorosa dos factos que podem originar o estado de exceção: os dois primeiros pressupostos oferecem muitas áreas de coincidência. A “agressão por forças estrangeiras” coincide, em parte, com a violação de alguns princípios que fazem parte da “ordem constitucional democrática”, como é inequivocamente o caso do princípio da integridade territorial do Estado Português¹³.

Quanto ao seu número, o pluralismo dos pressupostos do estado de exceção não permite cabalmente resolver uma outra importante questão de ordem geral, relativa ao carácter aberto ou fechado desses pressupostos fácticos. É uma dúvida que sempre se coloca quando se está em face de uma tipologia jurídica, por definição plural.

Todavia, o texto constitucional é, a este respeito, mais concludente, ao afirmar que o “...estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados...” (artigo 19.º, n.º 2, primeira parte, da CRP). Trata-se, na verdade, da afirmação constitucional do *numerus clausus* dos pressupostos do estado de exceção, feita de um modo expreso, dispensando o labor doutrinário da tarefa de proceder à sua determinação¹⁴.

III. A ideia da segurança integra vários dos pressupostos do estado de exceção, e não apenas nos tipos de exceção tradicionalmente considerados político-militares, que em grande medida justificam o estado de sítio: a agressão militar ou a sublevação.

Também o estado de exceção social, que se prende com disrupções sociais, pode acolher a dimensão da segurança, na sua vertente de necessidade de proteção social em face da ocorrência de catástrofes naturais e acidentes graves.

6. A decretação do estado de exceção

I. No que tange à *decretação do estado de sítio e do estado de emergência*¹⁵, regista-se um *procedimento* em que se envolvem os diversos órgãos do Estado, com isso se atestando, aliás, a importância que a CRP quis atribuir à situação de exceção constitucional (cfr. os arts. 10º e seguintes e 23.º e seguintes da LRESEE):

a) *A iniciativa do Presidente da República*: perante o preenchimento dos respetivos pressupostos, cabe ao Chefe de Estado tomar oficiosamente a

¹² Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, p. 808.

¹³ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 809 e 810.

¹⁴ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, p. 810.

¹⁵ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1025 e seguintes.

iniciativa de pôr em marcha um procedimento para declarar o estado de sítio e o estado de emergência, elaborando para o efeito um projeto de declaração;

b) *A audiência, a título instrutório, do Governo*: havendo a intenção de iniciar o procedimento, o Presidente da República deve consultar o Governo, que emite parecer obrigatório e não vinculativo;

c) *A autorização da Assembleia da República*: o projeto de declaração, devidamente acompanhado do parecer do Governo, é depois submetido a apreciação da Assembleia da República, que lhe concede ou não a sua autorização, não podendo, em todo o caso, introduzir-lhe emendas;

d) *A decisão final do Presidente da República*: havendo a autorização parlamentar, cabe ao Presidente da República a última palavra, decretando ou não o estado de sítio e o estado de emergência, exatamente nos termos propostos (tendo ainda de contar com a referenda ministerial).

II. Comprovada a natureza *plurisubjetiva* do ato de exceção, conglomerando, primeiro, o ato de aprovação parlamentar prévia (dito de “autorização da declaração do estado de exceção”) e, depois, o ato presidencial/governativo de aprovação final do estado de exceção (dito de “declaração do estado de exceção”), é de observar o modo como se organizam essas relações intersubjetivas, que tanto podem ser simétricas como assimétricas, em razão da igualdade ou desigualdade da posição de cada uma das partes envolvidas no momento decisório que se analisa.

Ressalta-se a posição proeminente do Chefe de Estado na conformação do ato de exceção: é a ele que compete a elaboração da proposta de ato de exceção que se submete à Assembleia da República, que é *in totum* aprovada ou rejeitada, daí se seguindo os demais trâmites até à perfeição do ato de exceção.

Esta proeminência funcional do Chefe de Estado não é uma proeminência na fase constitutiva da decisão da exceção, mas sim no momento anterior da preparação da decisão, pelo que no momento constitutivo as vontades dos três órgãos são rigorosamente homólogas.

A ampla liberdade de que o Presidente da República beneficia até ao momento de solicitar, junto do Parlamento, a aprovação do ato de exceção contrasta bem com o carácter meramente optativo de que se reveste a sua intervenção na fase da decisão do estado de exceção.

Este paralelismo de vontades decisórias no estado de exceção permite qualificar tal ato, enquanto ato complexo ou pluri-subjetivo que é, como *um ato pluri-subjetivo ou complexo simétrico, no qual o peso de cada uma dessas três vontades singulares é sempre o mesmo*: o do exercício de uma liberdade de opção, cada uma no seu momento procedimental próprio, quanto à decretação ou não decretação do estado de exceção.

Não há, em qualquer uma dessas vontades, a possibilidade do exercício de vontades normativamente mais intensas, como as que pudessem derivar da liberdade de conformação do conteúdo da declaração do estado de exceção. Esta, depois de iniciado o procedimento parlamentar, fica rigidamente fixada, só podendo ser contornada pela abertura de um novo procedimento.

III. A comparação da distribuição deste poder de decretação por estes três órgãos com a organização do poder do Estado que o sistema de governo português prevê suscita o interesse de saber se há ou não correlação entre a primeira micro-solução e esta outra macro-solução de exercício do poder político do Estado. Essa questão tem também um notório significado porque a História do Direito Constitucional Português nos mostra existir sempre uma linha evolutiva constante, ao arrepio dos múltiplos e diversos sistemas de governo que foram sendo experimentados.

Pode verificar-se que não existe uma identidade de pontos de vista entre a conceção global do poder público, plasmada no sistema de governo semipresidencial atípico ou imperfeito adotada pela CRP, e as opções concretas tomadas em sede de procedimento do estado de exceção.

É certo que as intervenções decisórias no estado de exceção, ainda que temporalmente diversas, dizem respeito aos três órgãos em torno dos quais se erguem os três componentes do sistema do governo: o Chefe de Estado, o Parlamento e o Governo. Mas não é menos verdade que o *trilateralismo* que se verifica no procedimento de decretação do estado de exceção não corresponde exatamente ao peso específico de cada um desses órgãos no sistema de governo, no qual a componente presidencial se apresenta enfraquecida, sendo a governamental uma emanação da parlamentar.

Pode assim dizer-se que o paralelismo entre o poder de decretação do estado de exceção e a concreta distribuição do poder do Estado por esses órgãos do sistema de governo português só é atingido no plano formal da convivência dos três órgãos politicamente ativos, sendo depois de discernir as suas posições específicas.

O reflexo, no micro-aspeto do regime de decretação do estado de exceção, da distribuição dos poderes segundo o sistema de governo, se é certo que corresponde, *grosso modo*, à ideia do sistema de um empenho coletivo, não deixa de ser significativo, por outro lado, à luz do princípio da separação e interdependência de poderes que a CRP consagra.

Este “empenho coletivo” dos órgãos políticos de soberania vem a traduzir uma das modalidades mais densas de concretização do conceito de “interdependência de poderes”, precisamente através da participação de vários órgãos de soberania, segundo a respetiva e mútua corresponsabilização.

Não são frequentes os momentos em que a CRP entende ser necessário contar com uma colaboração orgânico-funcional tão intensa e abrangente, decerto ilustrativa da importância que o estado de exceção desempenha no contexto constitucional. E até se pode afirmar que, por via desta colaboração, a decretação do estado de exceção é, no seio dos concretos

poderes constitucionais, aquela que porventura surgirá como mais estritamente partilhada e, ao mesmo tempo, controlada.

Esta conceção de partilha do poder de decretar o estado de exceção, em certo sentido, situa-se nos antípodas da conceção liberal da separação de poderes e marca, decisivamente, a evolução que neste domínio se verificou¹⁶.

7. A execução do estado de exceção

I. O entendimento da LRESEE, na matéria a que chama de “execução do estado de exceção”, confirma, em primeiro lugar, *o sentido administrativo das entidades a quem incumbe tal tarefa, tal como se desenha no articulado constitucional*¹⁷.

Do ponto de vista organizatório, *a concretização da cláusula constitucional geral de execução administrativa do estado de exceção – que consiste na tomada das providências necessárias para a reposição da ordem constitucional atingida – é confiada ao Governo, assim guindado à posição de órgão supremo da respetiva “direção”*.

II. No silêncio da LRESEE e da CRP, parece que *tal incumbência de direção da execução do estado de exceção repousa no Conselho de Ministros*.

É esta a instância governamental a quem compete praticar atos de idêntica natureza, como a aprovação de regulamentos de execução das leis em geral, além de possuir uma competência político-administrativa residual.

A gravidade dos efeitos de execução não justificaria, por si só, solução diferente, esta sendo a que mais conforme está com o dramatismo da situação de crise, implicando a presença dos diversos membros do Governo, até porque quase todos eles se apresentam implicados nas consequências da execução administrativa de qualquer estado de exceção.

III. Do ponto de vista funcional, a direção da execução do estado de exceção atribuída ao Governo mede-se, por outro lado, pela faculdade que se lhe comete quanto à expressão do poder regulamentar de execução administrativa do estado de exceção, aliás, em exclusivo relativamente a outros eventuais focos de poder regulamentar.

O facto de ser cometida ao Governo a direção da execução do estado de exceção, na veste de Conselho de Ministros, determina que também seja esta a instância competente para a respetiva promanação.

IV. Quanto à respetiva forma, não se estabelece a necessidade de decreto regulamentar, que é a extrinsecação mais solene dos regulamentos governamentais, o que tem consequências em

¹⁶ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1125 e seguintes

¹⁷ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1136 e seguintes

termos de participação presidencial no momento do respetivo controlo, através da mera assinatura:

- (i) Nem essa é a forma para que aponta a LRESEE, que nada diz neste ponto;
- (ii) Nem se trata de qualquer regulamento independente, porquanto se executa a declaração do estado de exceção.

A conclusão propende para considerar a resolução do Conselho de Ministros, a forma de ato jurídico-público residual, em face do carácter externo destes regulamentos, não olvidando que a instância deliberativa é o órgão executivo de tipo colegial.

V. Esse poder de dirigir a execução administrativa do estado de exceção não é protagonizado, porém, de um modo inteiramente livre, no plano formal. *Incumbe ao Governo o estrito dever de informar o Presidente da República e a Assembleia da República, enquanto órgãos de decisão do estado de exceção, dos atos que tiverem sido tomados.*

É um mero dever de informar que não concede aos outros órgãos de soberania, relativamente ao órgão governamental, qualquer parcela do poder de execução administrativa do estado de exceção.

No entanto, desempenha bem a função de habilitar os órgãos decisores da exceção a porem-lhe termo quando, por esses e outros elementos que forem disponibilizados, considerarem dever extinguir o estado de exceção ou, numa outra hipótese, introduzir-lhe modificações.

VI. A atribuição ao Governo do poder de dirigir a execução administrativa do estado de exceção – uma vez que, não sendo necessariamente de âmbito nacional, pode suscitar uma aplicação territorial parcelar das respetivas medidas – aconselha a perspetivar as competências que, na execução administrativa, podem ser conferidas a *outras autoridades que, mais ou menos intensamente, partilhem do poder administrativo do Estado, no âmbito da sua Administração Direta.*

Na execução administrativa do estado de exceção, para lá da direção que incumbe ao Governo, há o envolvimento *de entidades administrativas regionais e locais*, assim se diferenciando, para cada uma delas, entre o estado de sítio e o estado de emergência. Nesta relação que se estabelece entre o Governo, como órgão administrativo de cúpula na execução do estado de exceção, e outras entidades administrativas que com ele colaboram, encontram-se duas modalidades, territorialmente raciocinando, de execução administrativa do estado de exceção, as quais se juntam à uniforme execução nacional:

- *Uma execução nacional* (independentemente do tipo de território de aplicação);
- *Uma execução regional* (insular); e
- *Uma execução local* (continental).

VII. Esta descrição do poder excepcional de administrar o Estado, em situação de estado de exceção de natureza regional e local, leva à identificação de *três fenómenos bem distintos que ocorrem na organização administrativa*:

1) A extensão da aplicação da Administração Militar Estadual Direta, através da substituição ou subordinação da administração civil, no âmbito regional e no âmbito local, com a atribuição da chefia da atividade administrativa aos respetivos comandos militares no estado de sítio;

2) A participação dos Representantes da República na execução regional do estado de emergência, órgãos da Administração Periférica Interna do Estado, com funções administrativas e políticas no âmbito regional, neste caso exercendo uma competência administrativa excepcional.

É de realçar que estes fenómenos ligados à execução administrativa do estado de exceção estão longe de aparecerem como totais, somente se orientando, teleologicamente, segundo certas modalidades que pouco transformam a organização constitucional administrativa do tempo da normalidade.

Aquela que aparece com maior efetividade prende-se com o estado de sítio, pelo alargamento da componente da Administração Militar Direta do Estado a tarefas antes cometidas às estruturas administrativas civis da normalidade, seja em termos de substituição, seja em termos da sua subordinação àquelas.

Esta é bem uma modificação de matiz estrutural.

Nos restantes casos, porém, os fenómenos que se registam são mais ou menos de índole funcional, estando em causa a intensidade dos poderes administrativos exercidos, não o desaparecimento de estruturas administrativas da normalidade.

VIII. A execução administrativa do estado de exceção, nas conexões que se estabelecem com outras estruturas administrativas, não se realiza apenas no seio da Administração Direta do Estado e apresenta-se como do mesmo modo relevante no âmbito da Administração Estadual Indireta, em que se verifica um fenómeno de devolução de poderes.

É a este respeito de mencionar a possibilidade conferida pela LRESEE, na pendência da situação de exceção, da nomeação de comissários governamentais para “...assegurar o funcionamento de institutos públicos, empresas públicas e nacionalizadas e outras empresas de vital importância nessas circunstâncias...” (artigo 21.º da LRESEE).

Esta situação relativa às entidades que se integram na Administração Indireta do Estado revela a existência de um fenómeno de índole orgânica, pelo qual se operam vicissitudes na titularidade dos respetivos órgãos. A nomeação de comissários governamentais nos períodos de exceção, conservando a competência administrativa normalmente exercida, é outra forma de defender os interesses do Estado, não através do exercício de um poder que externamente

corrija atos de outrem, mas por intermédio da sua modelação interna, pela escolha de pessoas que se encontram afinadas pelo diapasão governamental, substituindo temporariamente os titulares ordinários dessas pessoas coletivas.

IX. Os efeitos organizatórios da execução administrativa do estado de exceção, em ligação com esta última vicissitude, acabam mesmo por transbordar da fronteira da Administração Pública e, por esta via, invadir zonas de atividade jurídico-privada.

É o que a letra da LRESEE afirma, ao considerar ainda admissível que estas nomeações transcendam o âmbito administrativo, respeitando às empresas que se considerem de “vital importância” (cfr. o artigo 21.º da LRESEE).

O critério legal desta peculiar intervenção governamental é não tanto o da natureza ou estrutura das entidades intervencionadas quanto o da atividade que exerçam, em vista das finalidades prosseguidas pelo estado de exceção, aí independentemente da distinção entre entidades públicas e privadas.

Vigora, neste contexto, uma conceção eminentemente prática, segundo a qual se pretende pôr ao serviço dos objetivos do estado de exceção aquelas atividades económicas que o possam favorecer no seu objetivo de preservação da ordem constitucional.

8. A extinção do estado de exceção

I. Assim como nasce e se modifica no plano material, territorial e temporal, o estado de exceção também morre, ocorrência que corresponde a uma séria preocupação regulativa para que esse momento aconteça de preferência num curto lapso de tempo, por força do princípio da sua vigência limitada.

Eis uma vicissitude que se plasma na *extinção* do estado de exceção, mas dela não há alusões constitucionais específicas¹⁸.

II. É na LRESEE que devemos procurar uma resposta sobre o quadro possível das espécies extintivas do estado de exceção, nela se evidenciando três reconhecidas como tal, causas assim consideradas nominadas (cfr. o artigo 13.º da LRESEE):

- 1) A revogação presidencial por cessação dos pressupostos;
- 2) O decurso do prazo de aplicação; e
- 3) A recusa da confirmação parlamentar do ato de autorização.

III. Cabe, no entanto, perguntar se este quadro é completamente informativo a respeito das situações que originam a extinção do estado de exceção.

¹⁸ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1159 e seguintes.

A observação dos dados de regime que se oferecem, partindo do esquema geral das possíveis causas de cessação da vigência da lei, força-nos a uma resposta negativa, havendo que considerar ainda três outras causas, estas inominadas:

4) A revogação do estado de exceção, por ato presidencial ou parlamentar, sem que esteja especificamente ligada à cessação dos pressupostos;

5) A substituição de um estado de exceção por outro estado de exceção menos gravoso; e

6) A revogação do estado de exceção por revogação superveniente do ato parlamentar de autorização ou de confirmação.

9. Os efeitos do estado de exceção

I. A *decisão* de decretação do estado de exceção – seja do estado de sítio, seja do estado de emergência – assume-se como discricionária, sendo delimitada pelo princípio da proporcionalidade, impondo a contenção, segundo os termos exigentes deste princípio fundamental de Direito Público¹⁹, dos seguintes efeitos²⁰:

– *Os efeitos materiais*: na suspensão de direitos fundamentais;

– *Os efeitos organizatórios*: na tomada das medidas administrativas apropriadas;

– *Os efeitos territoriais*: na escolha da parcela do território nacional em que esses efeitos vão ter lugar; e

– *Os efeitos temporais*: na duração desses mesmos efeitos.

II. *Os efeitos de índole material* implicam a suspensão dos direitos, liberdades e garantias previstos na CRP.

Os direitos, liberdades e garantias, tal como a generalidade dos direitos fundamentais, destinam-se a ser exercidos no quotidiano da vida jurídica.

Por isso, não basta a sua consagração formal no plano das fontes e importa, correlativamente, que possuam eficácia, através da qual podem propiciar as vantagens que, por seu intermédio, são atribuídas aos respetivos titulares.

¹⁹ É do seguinte teor o preceito constitucional que consagra o princípio da proporcionalidade, que é o artigo 19.º, n.º 4, da CRP: “A opção pelo estado de sítio ou pelo estado de emergência, bem como as respetivas declaração e execução, devem respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, nomeadamente quanto às suas extensão e duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional”.

²⁰ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 814 e seguintes.

A alusão à “suspensão do exercício” implícita, obviamente, o congelamento dos poderes que os mesmos conferem aos respetivos sujeitos e que constituem um limite material da ação do poder público.

III. Os *efeitos de cariz organizatório* são muito mais limitados se comparados com os efeitos materiais. De um modo geral, permite-se o reforço das competências administrativas do Governo, órgão que chefia a execução do estado de exceção²¹, dizendo-se que “A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional” (artigo 19.º, n.º 8, da CRP e artigo 19.º da LRESEE).

Vê-se que o estado de exceção provoca uma vicissitude de competência, alterando o esquema existente na distribuição dos poderes públicos, dotando determinadas entidades de poderes de que não gozam em circunstâncias ordinárias.

Isso explica-se pelas características que inerem ao exercício da função administrativa por parte do Governo, não só a respetiva continuidade funcional, mas também a sua colegialidade restrita, bem como ainda a disponibilidade sobre os meios materiais de uso da força – as polícias e as forças armadas.

IV. Relativamente às competências constitucionalmente estabelecidas dos órgãos de soberania que não sejam do foro administrativo, a orientação geral é a da respetiva intangibilidade, o mesmo se dizendo no tocante aos órgãos das Regiões Autónomas.

Com a decretação do estado de exceção, não se opera qualquer concentração de poderes no Governo, que vê unicamente os seus poderes administrativos reforçados, mantendo-se os restantes órgãos no exercício das suas competências ordinárias²².

A utilidade desta limitação constitucional depende, assim, da consideração de *três categorias de órgãos públicos*, com soluções diferenciadas para cada um deles, com base num duplo critério do nível de consagração dessas instâncias, bem como do tipo de competência que exercem:

- (i) *Os órgãos de soberania e do governo próprio das regiões autónomas* – verifica-se sempre a intangibilidade da respetiva competência administrativa, porque se trata da competência em geral destes órgãos constitucionais, expressamente abrangida pela cláusula de intangibilidade;
- (ii) *Os outros órgãos constitucionais* – podem verificar-se vicissitudes de competência administrativa, na configuração particular que se considerar

²¹ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 940 e seguintes.

²² É bem explícita sobre esse ponto a CRP, no seu artigo 19.º, n.º 7, ao prescrever que “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, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respetivos titulares”.

necessária e adequada, mas apenas por força do regime constitucional do estado de exceção, num equilíbrio determinado, por um lado, pela sua não abrangência pela cláusula de intangibilidade e, por outro lado, pelo facto de as respetivas competências se encontrarem constitucionalizadas;

(iii) *Os órgãos não constitucionais* – as vicissitudes de competência administrativa nem sequer dependem da situação de exceção constitucional, podendo essa intervenção fundar-se num qualquer outro título, ao não possuírem relevo constitucional, mas simplesmente legal.

O estado de exceção tem mesmo, em certos casos, o efeito contrário de congelar o exercício de outras competências constitucionais, as quais não podem ser exercidas enquanto se mantiver a respetiva vigência: a proibição da dissolução do Parlamento (cfr. o artigo 172.º, n.º 1, da CRP) ou a proibição da revisão constitucional (cfr. o artigo 289.º da CRP).

10. O controlo do estado de exceção

I. O cuidado que o legislador constitucional pôs na elaboração de um regime do estado de exceção que respeitasse os exigentes vetores do Estado de Direito, de que a CRP justamente se reclama, visualiza-se ainda no tipo de *controlo* que entende fazer incidir sobre os respetivos atos²³, de dois tipos:

- *O controlo político; e*
- *O controlo judicial.*

II. *O controlo de natureza política* compete à Assembleia da República, a quem se atribui o poder de fiscalizar, *a posteriori*, a execução do estado de exceção, com a aplicação da responsabilidade política – a demissão do Governo por aprovação de uma moção de censura – ou da responsabilidade penal – por indiciação através de comissões de fiscalização parlamentar (cfr. o artigo 28.º da LRESEE).

A CRP admite a existência, numa nítida transição entre o político e o jurídico, de um controlo de tipo parlamentar a respeito da aplicação do estado de exceção, competindo à Assembleia da República, no âmbito do rol das competências de fiscalização política que lhe cabem, “Apreciar a aplicação da declaração de estado de sítio ou do estado de emergência” [artigo 162.º, al. b), da CRP].

Não é esta a única competência de fiscalização que a CRP prevê relativamente a vários atos do Estado, mas esta levanta problemas específicos, que derivam não apenas dos particularismos do estado de exceção como da sempre incómoda conjugação entre os controlos parlamentar e jurisdicional dessa situação de crise.

²³ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, II, pp. 1173 e seguintes.

A LRESEE vem de certo modo completar a atribuição constitucional desta competência fiscalizatória parlamentar, ao mencionar o procedimento específico a adotar para se conferir a esse poder fiscalizatório uma força real e operativa (cfr. o artigo 28.º da LRESEE): situa-se sempre no âmbito *a posteriori*, depois de o estado de exceção ter sido extinto.

III. O *controlo de natureza jurisdicional* efetiva-se, essencialmente, pelo Tribunal Constitucional, a quem compete verificar a constitucionalidade dos atos de decretação e de execução do estado de exceção que tenham natureza normativa, incumbindo aos restantes tribunais verificar a legalidade de atos, normativos ou não, bem como a aplicação da responsabilidade penal e civil que decorra da sua prática.

Só a sujeição do estado de exceção a uma fiscalização jurisdicional é que determina uma plena jurisdicização adjetiva de tal fenómeno. Curiosamente, no meio do elevado cuidado que a CRP pôs em regular tudo o que dissesse respeito à dinâmica do estado de exceção, *a grande exceção encontra-se nesta matéria, em que nenhuma palavra é dita a respeito das especificidades processuais que decerto este domínio imporia em sede de sindicabilidade jurisdicional.*

Esta conclusão, todavia, não pode ser utilizada para colocar em dúvida a efetiva submissão do estado de exceção ao controlo da juridicidade que constitucionalmente se encontra gizado. Essa sujeição retira-se do facto de o estado de exceção, em nenhuma parte do texto da CRP, surgir como um setor “imune” ou de fora da limitação material e formal que o ordenamento jurídico realiza, nem sequer o permitindo o próprio princípio do Estado de Direito que insufla todo o ordenamento constitucional português, ao facultar a todos o acesso à proteção jurisdicional.

A ponderação da singularidade específica do estado de exceção acentua, por seu lado, essa conclusão: representando uma crise de consequências tão profundas no ordenamento jurídico-constitucional e, por reflexo, noutros conexos setores do ordenamento jurídico, não se compreenderia que se pudesse desenvolver à margem da fiscalização da respetiva juridicidade, embora se deva admitir, neste particular, de diferentes cambiantes na vinculação dos órgãos decisores e executores aos parâmetros jurídicos condicionadores do exercício do poder de exceção.

É a este respeito que *a LRESEE toma a opção fundamental, como já se analisou em sede de direitos fundamentais que não podem ser suspensos, ao consagrar o princípio geral do acesso à via judiciária, com vista à defesa da legalidade de exceção.*

Os termos por que tal princípio se encontra formulado, recordando o direito fundamental de acesso à justiça, situam-se da perspectiva dos cidadãos que se veem lesados nos seus direitos, liberdades e garantias por atos de exceção que infrinjam o ordenamento jurídico de exceção. É claro que se trata de um afloramento de um princípio geral de acesso à justiça para a manutenção da juridicidade de exceção, não aparecendo apenas como uma visão específica de proteção dos cidadãos.

11. Monismo ou dualismo no estado de exceção?

I. A dualidade de figuras de estado de exceção, tal como o mesmo se encontra gizado pelo Direito Constitucional Português, só é dogmaticamente aceitável se a uma distinção terminológica corresponder, na verdade, uma real diferenciação de regimes aplicáveis a cada uma dessas figuras.

Crê-se que essa diferença de regime existe²⁴. A separação entre o estado de sítio e o estado de emergência vem, então, a cimentar-se numa divisão mista, sublinhando-se a presença simultânea nessa diferenciação de elementos quantitativos e de elementos qualitativos.

II. Simplesmente, ela é *tão ténue* que nunca deveria justificar, por si, a apresentação separada das duas figuras, pelo que se costuma optar pela sua apresentação conjunta²⁵.

Note-se que este não é o panorama do Direito Constitucional Comparado Europeu, que habitualmente acentua – até por razões históricas muito fortes – a multiplicação dos instrumentos do estado de exceção.

III. É no texto da CRP que se situam as diferenças menos sensíveis entre o estado de sítio e o estado de emergência. Os critérios que, segundo o texto constitucional, permitem fazer a dissociação regimental entre um e o outro são dois, um qualitativo e o outro quantitativo:

– O *critério qualitativo* tem que ver com a maior gravidade dos pressupostos do estado de sítio por comparação com os pressupostos que originam o estado de emergência;

– O *critério quantitativo* liga-se à circunstância de o estado de emergência, ao contrário do que sucede com o estado de sítio, só poder suspender alguns – e não todos os que seria possível, pelo menos em abstrato, suspender – direitos, liberdades e garantias.

IV. Na normação infraconstitucional, avança-se com outros relevantes critérios, além da densificação que se faz do primeiro dos critérios constitucionais enunciados.

A LRESEE explicita que os dois pressupostos da “agressão militar” e da “perturbação da ordem constitucional” originam o estado de sítio e o que pressuposto da “calamidade pública” dá azo ao estado de emergência (cfr., respetivamente, os arts. 8.º e 9.º da LRESEE).

O novo critério legal, que ultrapassa o que se estabelece na CRP, é o do *grau de militarização das autoridades administrativas* – com a substituição e a subordinação das autoridades civis pelas autoridades militares no estado de sítio e apenas a coadjuvação daquelas por estas no estado de emergência.

Lisboa, 14 de abril de 2020

²⁴ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 710 e seguintes, e *Estados de sítio e de emergência*, in AAVV, *Enciclopédia de Direito e Segurança* (organização de JORGE BACELAR GOUVEIA e SOFIA SANTOS), Coimbra, 2015, pp. 195 e 196.

²⁵ Cfr. JORGE BACELAR GOUVEIA, *O estado de exceção...*, I, pp. 706 e seguintes.



3. Entrevista a Paulo Pinto de Albuquerque (Giustizia Insieme - 15 de abril de 2020)

Lista das Declarações de Voto do Juiz Paulo Pinto de Albuquerque, de abril de 2011 a março de 2020) no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

3. ENTREVISTA A PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE (GIUSTIZIA INSIEME - 15 DE ABRIL DE 2020)

Paulo Pinto de Albuquerque

Antigo Juiz português do Tribunal
Europeu dos Direitos Humanos

Entrevista ao antigo Juiz português do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos Paulo Pinto de Albuquerque, realizada pelo Conselheiro da Corte di Cassazione italiana Roberto Giovanni Conti, e publicada a 15 de abril de 2020, na Revista Digital Giustizia Insieme (<https://www.giustiziainsieme.it/it/>).

A reprodução foi devidamente autorizada.

Professor Pinto de Albuquerque como é que a Covid 19 pode incidir no papel do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos e no património dos valores protegidos pela CEDH?

Hoje, mais do que nunca, o Tribunal Europeu é chamado a defender os nossos direitos e liberdades em termos de princípios, tendo em mente os fundamentos do sistema europeu de proteção dos direitos humanos.

Os mesmos princípios devem ser aplicados a todos os Estados aderentes à Convenção.

Não pode haver uma geometria variável de acordo com a qual é concedida maior discricionariedade às democracias consolidadas do que às novas democracias.

Hoje estamos confrontados com a mesma ameaça global.

Assim, a mesma resposta global em termos de direitos humanos deve ser dada por todos.

Se o TEDH fizer uma abordagem harmoniosa e integrada na interpretação da Convenção, superará os desafios de defesa dos direitos consagrados na CEDH nesses tempos difíceis e conturbados, com tanta incerteza social e económica.

Atualmente, enfrentamos severas restrições aos direitos fundamentais, implementadas por diferentes formas e medidas pelos diversos decisores nacionais. Crê que existe um risco de autoritarismo em alguns países europeus?

O antigo juiz do Supremo Tribunal do Reino Unido, Lord Sumption, alertou há dias que o Reino Unido corria o risco de se tornar num "estado policial", tendo em vista as medidas tomadas pelo governo para combater o perigo de uma pandemia.

Um perigo não é menos importante do que o outro.

Eu concordo com ele.

Alguns estados europeus aprovaram restrições manifestamente excessivas aos direitos fundamentais.

Isso aconteceu quer nas democracias consolidadas, quer nas novas democracias.

Por exemplo, o internamento compulsivo de pessoas consideradas "suspeitas" de estarem infetadas com uma doença infecciosa não é permitido pelo artigo 5.º (1) (e) da CEDH, tendo em conta a jurisprudência anterior do Tribunal de Estrasburgo na qual - explicitamente - se limita o internamento não voluntário a pessoas "infetadas" com doença infecciosa.

A medida de internamento compulsivo de pessoas "suspeitas" de estarem infetadas com uma doença infecciosa só pode ser imposta se o Estado derrogar a Convenção nos termos do seu artigo 15.º.

No entanto, alguns Estados impuseram essa medida sem derrogar a Convenção.

Este é apenas um exemplo. Muitos mais poderiam ser dados.

O conceito de solidariedade na gestão da emergência pandémica tem sido invocado por muitos, no que respeita às relações entre os países europeus. A CEDH abarca este conceito de solidariedade?

Sim, claro. A Convenção Europeia dos Direitos Humanos é intrinsecamente um instrumento de solidariedade entre os povos europeus.

O Preâmbulo da própria CEDH prevê até como objetivo a "maior unidade" entre as suas Partes Contratantes.

A jurisprudência do TEDH atesta isso mesmo, por exemplo, em questões de direito das migrações e de direito anti-discriminação.

O princípio do non refoulement baseia-se no princípio da solidariedade.

Esta obrigação permanece válida durante o período de estado de emergência.

Por outro lado, não devemos esquecer que o artigo 15.º da CEDH dispõe que as medidas adotadas pelo Estado em estado de emergência devem ser as estritamente necessárias e ser consistentes com as outras obrigações decorrentes do direito internacional.

A crise atual não deve ser uma ocasião para os Estados fecharem as suas fronteiras àqueles que precisam de proteção internacional.

O mesmo princípio de solidariedade está implícito no direito anti-discriminação, por exemplo, com relação a certas medidas de discriminação positiva.

Aqui a solidariedade pode desempenhar um papel importante dentro do mesmo Estado.

Este é o tempo de promover políticas de discriminação positiva em favor de minorias vulneráveis, como idosos, pessoas com deficiência e prisioneiros.

O TEDH deve ser muito sensível à importância fundamental do princípio da solidariedade na interpretação da Convenção.

No final do período de emergência, que esperamos termine em breve, em que medida os direitos fundamentais da pessoa podem ser o elemento para fortalecer a união entre os povos da Europa?

Após a segunda guerra mundial, o sonho europeu foi construído sobre os ideais de paz, democracia e solidariedade, como mostra o Preâmbulo da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Se os povos da Europa seguirem esses princípios, superarão esta crise muito mais depressa e com menos danos.

Se, pelo contrário, combaterem esta crise de maneira isolada, cada um procurando apenas a sua própria salvação, a crise durará mais e os danos causados serão mais pesados.

É por isso que uma abordagem articulada a nível europeu à crise, baseada nos princípios da dignidade humana, da igualdade e da solidariedade, é essencial para a sobrevivência do modus vivendi europeu.

Em termos práticos, a ferramenta prática mais importante para a implementação dessa solidariedade seria a aprovação de Eurobonds (euro-obrigações) para os Estados mais atingidos pela crise sanitária, como Itália e Espanha.

Num contexto económico de depressão a nível global, a reconstrução que está a ser planeada pode levar a uma reconsideração do papel dos direitos fundamentais?

Isso levará ao aprimoramento de certos direitos e não de outros?

E pelas mesmas razões, o papel dos juízes - nacionais e supranacionais - está destinado a mudar em comparação com o atual?

O papel do juiz é e será sempre o de encontrar um equilíbrio entre os direitos e liberdades individuais e as necessidades da sociedade, levando em consideração que os direitos civis e políticos estão interligados com os direitos económicos, sociais e culturais.

Não há direitos humanos de primeira e segunda classe.

Em tempos de incerteza e dificuldades económicas, é crucial que o juiz - e, especialmente, o juiz constitucional – logre proteger cuidadosamente o núcleo dos direitos económicos, sociais e culturais.

O juiz deve garantir que o núcleo desses direitos não seja negociável.

Consequentemente, mesmo em tempos de crise, a proteção mínima dos direitos económicos, sociais e culturais deve ser garantida e os princípios da dignidade humana, igualdade e solidariedade devem permanecer intactos.

Como Robert Alexy afirma com razão: "é precisamente em tempos de crise que uma proteção constitucional mínima dos direitos sociais parece indispensável".

[Lista das Declarações de Voto do Juiz Paulo Pinto de Albuquerque, de Abril de 2011 a Março de 2020\) no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos](#) Ficheiro *PDF**

* Para aceder ao ficheiro *PDF* descarregue o e-book.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



4. Os prazos em tempos de pandemia COVID-19

Luís Menezes Leitão

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

4. OS PRAZOS EM TEMPOS DE PANDEMIA COVID-19

Luís Menezes Leitão

Bastonário da Ordem dos Advogados,
Professor Catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa

1. Generalidades.
2. A suspensão dos prazos no Direito Comparado.
 - 2.1. Generalidades.
 - 2.2. A suspensão dos prazos em Espanha.
 - 2.3. A suspensão dos prazos na Itália.
 - 2.4. A suspensão dos prazos em França.
 - 2.5. A suspensão dos prazos na Alemanha.
3. A suspensão dos prazos no Direito Português.
 - 3.1. O regime geral de suspensão dos prazos por impedimento ao seu cumprimento.
 - 3.2. As anteriores medidas de suspensão dos prazos durante a pandemia.
 - 3.3. O actual (e único) regime de suspensão dos prazos.
 - 3.3.1. A produção de efeitos da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.
 - 3.3.2. A regra geral de suspensão dos prazos processuais.
 - 3.3.3. A possibilidade de prática de actos à distância por acordo de todos os intervenientes.
 - 3.3.4. A prolação da decisão final em caso de desnecessidade de mais diligências.
 - 3.3.5. O regime especial de suspensão dos actos em processo executivo.
 - 3.3.6. O regime especial dos processos urgentes.
 - 3.3.7. O regime especial de suspensão de processos relativos ao arrendamento.
 - 3.3.8. O regime especial de suspensão dos processos e procedimentos administrativos e tributários.
 - 3.3.9. A suspensão dos prazos de prescrição e caducidade.
4. Conclusão.

1. Generalidades.

Neste artigo procuraremos explicar as soluções que foram sendo adoptadas em termos de suspensão dos prazos, no quadro da legislação de emergência surgida no âmbito da pandemia mundial, provocada pelo vírus SARS-CoV-2, causador da doença COVID 19. Começaremos por fazer uma referência ao que se tem passado em relação à suspensão dos prazos no âmbito do Direito Comparado. Depois analisaremos os diversos regimes que se têm sucedido no Direito Português. Finalmente analisaremos o actual regime legal.

2. A suspensão dos prazos no Direito Comparado.

2.1. Generalidades.

Durante a pandemia de COVID 19 houve vários países que decretaram medidas de suspensão de prazos, à medida que iam consagrando regimes de excepção. Iremos em seguida examinar as diversas soluções que foram consagradas para esse efeito nos ordenamentos jurídicos que nos são mais próximos, a saber Espanha, Itália, França e Alemanha.

2.2. A suspensão dos prazos em Espanha.

A Espanha, através do *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, procedeu à suspensão dos prazos processuais (disposição adicional segunda), administrativos (disposição adicional terceira) e substantivos (disposição adicional quarta).

Em relação aos prazos processuais, o Real Decreto 463/2020 determina que se suspendem e interrompem os prazos previstos nas leis processuais para todas as jurisdições, sendo que o cômputo do prazo só se reinicia no momento em que perca vigência o decreto ou as suas prorrogações (disposição adicional segunda, n.º 1).

Na jurisdição penal a suspensão não abrange a providência de *habeas corpus*, as actuações solicitadas aos serviços de guarda, as actuações com detenção, as ordens de protecção, as actuações urgentes em matéria de vigilância penitenciária e qualquer medida cautelar em matéria de violência contra a mulher e menores. Em qualquer caso, na fase de instrução, o tribunal competente poderá determinar a prática de actos que, pelo seu carácter urgente, sejam inadiáveis (disposição adicional segunda, n.º 2).

Nas restantes jurisdições, a interrupção apenas não abrange:

- Os processos de protecção dos direitos fundamentais da pessoa, previstos nos arts. 114 e seguintes da Ley 29/1998, de 13 de Julho;
- Os processos de conflito colectivo e para a tutela dos direitos fundamentais e das liberdades públicas, regulados na Ley 36/2011, de 10 de Outubro;
- A autorização judicial para o internamento compulsivo por anomalia psíquica, previsto no artigo 763 da Lei 1/2000, de 7 de Janeiro;
- E a adopção das medidas de protecção do menor previstas no artigo 158.º do Código Civil (disposição adicional segunda, n.º 3).

Apesar da suspensão, o tribunal pode sempre determinar a prática de quaisquer actos judiciais que sejam necessários para evitar prejuízos irreparáveis para os direitos e interesses das partes no processo (disposição adicional segunda, n.º 4).

Em relação aos prazos administrativos, o Real Decreto 463/2020 determina igualmente a suspensão e interrupção dos prazos para a tramitação dos procedimentos das entidades do sector público, apenas determinando o seu reinício no fim da vigência do decreto ou das suas prorrogações (disposição adicional terceira, n.º 1).

A suspensão abrange todo o sector público (disposição adicional terceira, n.º 2), ainda que o órgão competente possa, mediante resolução fundamentada, determinar o andamento e a instrução estritamente necessárias para evitar prejuízos para o interessado, se este manifestar

a sua concordância, ou quando o interessado concordar com a não suspensão do prazo (disposição adicional terceira, n.º 3).

Da mesma forma, as entidades públicas podem determinar fundamentadamente a continuação dos procedimentos administrativos referentes às situações estritamente vinculadas aos factos justificativos do estado de alarme ou que sejam indispensáveis para a protecção do interesse geral ou para o funcionamento básico dos serviços (disposição adicional terceira, n.º 4).

Finalmente, neste ponto, a suspensão dos prazos não se aplica à liquidação e cobrança de contribuições para a segurança social (disposição adicional terceira, n.º 5), nem aos prazos de declaração, autoliquidação e cobrança de tributos (disposição adicional terceira, n.º 6).

Por fim, em relação aos prazos substantivos, o Real Decreto 463/2020, determina a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade de quaisquer acções ou direitos durante a vigência do estado de alarme ou das prorrogações do mesmo (disposição adicional quarta).

2.3. A suspensão dos prazos na Itália.

Na Itália a suspensão dos prazos processuais foi efectuada pelo *Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Efectivamente o artigo 83.º desse diploma suspendeu entre 9 de Março e 15 de Abril de 2020 as audiências dos processos civis e penais pendentes determinando o seu adiamento para data posterior a 15 de Abril de 2020 (artigo 83.º, n.º 1).

Da mesma forma, entre 9 de Março e 15 de Abril, foram suspensos todos os prazos para a prática de quaisquer actos nos processos civis e penais (artigo 83.º, n.º 2).

Da suspensão são apenas excluídos na jurisdição civil os actos processuais em:

- Processos de adopção de menores;
- Processos relativos a obrigações de alimentos;
- Procedimentos cautelares de tutela dos direitos fundamentais;
- Processos relativos à tutela, administração de sustento, interdições e inabilitações que não possam ser resolvidas através de medidas provisórias;
- Procedimentos de internamento compulsivo em situação de doença mental;
- Autorização judicial para a interrupção da gravidez;
- Procedimentos para a adopção de ordens de protecção contra abusos familiares;
- Procedimentos de convalidação da expulsão de estrangeiros;
- Processos de execução provisória e suspensão das decisões judiciais;
- E em geral todos os processos cuja dilação possa causar grave prejuízo às partes.

Na jurisdição penal são excluídos os processos de convalidação da prisão e detenção, de aplicação de medidas de segurança detentivas e, quanto os arguidos ou os detidos

expressamente o solicitem, os processos com pessoas detidas, em que sejam aplicadas medidas cautelares ou de segurança e os processos para aplicação de medidas de prevenção. Não são igualmente suspensos os processos que apresentem cariz urgente, pela necessidade de exame imediato de provas (artigo 83.º, n.º 3).

Recentemente o Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, prorrogou a suspensão dos prazos processuais até 15 de Maio de 2020 (artigo 36.º).

Esse diploma procedeu igualmente à prorrogação de prazos substantivos. Assim o vencimento das concordatas preventivas e dos acordos de reestruturação que ocorresse entre 23 de Fevereiro de 2020 e 31 de Dezembro de 2021 foi prorrogado seis meses (artigo 9.º).

Da mesma forma, foram suspensos os prazos para apresentação e pedido de insolvência entre 9 de Março e 30 de Junho de 2020, não sendo esse período considerado se a insolvência vier a ser declarada (artigo 10.º).

E foi suspenso também o prazo de vencimento dos títulos de crédito entre 9 de Março e 30 de Abril 2020 (artigo 11.º).

2.4. A suspensão dos prazos em França.

Em França a suspensão dos prazos foi decretada pela Ordonnance n.º 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

Nos termos do seu artigo 1.º, essa lei é aplicável a todos os prazos que tivessem expirado ou que expirassem entre 12 de Março de 2020 e um mês após a cessação do estado de urgência sanitária declarado pelo artigo 4.º da Loi du 22 mars 2020.

Exceptuaram-se apenas as medidas resultantes da aplicação das regras de direito penal e de processo penal, aos prazos relativos à instauração e execução de medidas privativas da liberdade, aos prazos relativos à inscrição em estabelecimento de ensino e acesso à função pública, às obrigações financeiras e garantias previstas nos artigos L.211-36 e seguintes do Code Monétaire et Financier e aos prazos e medidas impostos pela Loi du 23 mars 2020 de urgência para fazer face à epidemia de COVID-19 ou da sua aplicação.

Em consequência, determina o artigo 2.º que qualquer acto, recurso, acção legal, formalidade, registo, declaração, notificação ou publicação exigida por lei ou regulamento sob pena de nulidade, sanção, caducidade, exclusão, limitação, inoperabilidade, inadmissibilidade, expiração, retirada automática, aplicação de um regime especial, ou perda de qualquer direito, que deveria ter sido praticado durante o período acima mencionado, será considerado como efectuado em tempo, se tiver sido concluído dentro de um prazo que não pode exceder, a partir do final desse período, o prazo legal, com o limite de dois meses.

O mesmo regime é aplicável a qualquer pagamento prescrito por lei ou regulamento como condição para a aquisição ou conservação de um direito.

O artigo 3.º da referida lei determinou ainda a prorrogação automática das seguintes medidas administrativas ou jurisdicionais, cujo prazo expirasse durante o período de urgência até dois meses o seu termo:

- a) Medidas provisórias, de inquérito, de instrução, de conciliação ou mediação;
- b) Medidas de proibição ou suspensão que não tenham sido pronunciadas como sanção;
- c) Autorizações, licenças e aprovações;
- d) Medidas de auxílio, acompanhamento ou apoio a pessoas em dificuldade social;
- e) Medidas judiciais de ajuda à gestão do orçamento familiar.

No entanto, o juiz ou a autoridade competente pode modificar essas medidas ou denunciá-las quando pronunciadas antes de 12 de Março de 2020.

O artigo 4.º da Lei veio ainda prever que as sanções pecuniárias compulsórias, as cláusulas penais, as cláusulas de rescisão, e as cláusulas que estabeleçam uma caducidade, quando o seu objetivo for sancionar o não cumprimento de uma obrigação dentro de um prazo determinado, são consideradas como não tendo decorrido ou produzido efeito, se esse prazo expirar durante o período acima referido.

Essas sanções pecuniárias compulsórias e as referidas cláusulas produzem os seus efeitos passado um mês após o final desse período, se o devedor não tiver cumprido sua obrigação antes deste prazo.

Também as sanções pecuniárias compulsórias e as cláusulas penais que entraram em vigor antes de 12 de março de 2020 são suspensas durante esse período.

Finalmente, o artigo 5.º da Lei prevê que, quando um contrato só pode ser denunciado durante um prazo determinado ou se for renovado na ausência de denúncia antes de um determinado prazo, esses prazos serão estendidos até dois meses após o final do período de urgência se expirarem durante esse período.

Posteriormente, o Décret n° 2020-383 du 1er avril 2020 portant dérogation au principe de suspension des délais pendant la période d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 veio excepcionar da suspensão dos prazos certas disposições relativas à protecção da segurança, da saúde e do ambiente.

2.5. A suspensão dos prazos na Alemanha.

Na Alemanha, inicialmente as medidas de suspensão dos prazos foram decretadas a nível dos Estados federados mas, por respeito à independência dos tribunais, começaram por ser meras recomendações.

Sendo os juízes responsáveis por julgar e decidir o andamento dos processos, seria sempre dos mesmos a decisão sobre a suspensão dos prazos e o adiamento das diligências.

Na prática, no entanto, os tribunais seguiram amplamente essas recomendações, procedendo ao adiamento das diligências, particularmente nos processos civis sem urgência particular.

A incerteza na aplicação da lei fez, no entanto, surgir a pressão para tratar do problema a nível legislativo.

O Código de Processo Civil alemão (Zivilprozessordnung, ZPO) já há muito prevê no § 279 ZPO que se a actividade do tribunal for suspensa como resultado de uma guerra ou outro evento, os processos serão interrompidos pelo período em que esse evento durar. Essa situação determina igualmente a aplicação do § 206 do BGB, que determina a suspensão da prescrição por motivo de força maior nos últimos seis meses.

A CDU/CSU no poder considerou, no entanto, inicialmente preferível, em lugar da aplicação dessa regra, a extensão do regime das férias judiciais que na Alemanha decorrem entre 15 de Julho e 15 de Setembro¹, nos termos dos §§ 199 a 201 da Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), a qual teria como consequência a possibilidade de praticar o acto apenas no fim das mesmas, nos termos do § 223 ZPO.

Apesar de essa ter sido considerada uma solução pragmática², a verdade é que acabou por não ser adoptada na Gesetz zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020.

Efectivamente, esta lei limitou-se a suspender até 30 de Setembro de 2020 o prazo para apresentação à insolvência e os respectivos processos (artigo 1.º), e permitiu aos tribunais suspender por decisão irrecorrível pelo menos por dois meses os julgamentos nos processos penais, terminando os prazos dez dias após o termo do período de suspensão (artigo 3.º).

Ao mesmo tempo, a lei estabeleceu até 30 de Junho uma moratória nos contratos com os consumidores, uma limitação à denúncia dos contratos de arrendamento, e uma moratória nos empréstimos a consumidores (artigo 5.º, § 1.º, 2.º, e 3.º).

O Governo Federal ficou autorizado a estender essas medidas até 30 de Setembro (artigo 5.º, § 4.º).

¹ <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/sicherstellung-der-handlungsfahigkeit-der-justiz>

² Cfr. BENEDIKT VINDAU, "„Stillstand der Rechtspflege“? Oder doch eher „Gerichtsferien?“", disponível em <https://www.zpoblog.de/corona-stillstand-der-rechtspflege-§-245-zpo-gerichtsferien/>

3. A suspensão dos prazos no Direito Português.

3.1. O regime geral de suspensão dos prazos por impedimento ao seu cumprimento.

Desde sempre se considerou como princípio básico no nosso Direito que um prazo não pode correr sempre que existe uma situação de justo impedimento ou de força maior que impeça esse cumprimento. Tal tem vindo a ser consagrado em praticamente todos os ramos de Direito.

Assim, no âmbito do Direito Civil, o artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil determina que a prescrição se suspende durante o tempo em que o titular se encontrar impedido de fazer valer o seu direito, por motivo de força maior, nos últimos três meses do prazo.

Já em relação à caducidade, a lei determina que a mesma não se suspende nem interrompe a não ser nos casos em que a lei o determine (artigo 328.º CC). Uma das situações em que tal ocorre é em matéria de arrendamento, já que o artigo 16.º do NRAU considera como justo impedimento o evento não imputável à parte em contrato de arrendamento que obste à prática de um acto previsto na lei ou à recepção das comunicações que lhe sejam dirigidas.

Também no âmbito do Processo Civil admite-se a prática dos actos após o prazo em caso de justo impedimento (artigos 139.º, n.º 4, e 140.º CPC).

O artigo 140.º, n.º 3, CPC dispõe expressamente ser do conhecimento oficioso a verificação do impedimento quando o evento a que este se refere constitua facto notório, nos termos do n.º 1 do artigo 412.º CPC, e seja previsível a impossibilidade da prática do acto dentro do prazo.

Sendo facto público e notório a situação de pandemia mundial, parece assim claro que, mesmo em face do regime geral, seria sempre possível considerar suspensos os prazos com base nas disposições acima referidas.

A emissão de legislação de emergência justificava-se, porém, para efeitos de clarificação da situação e para tornar mais abrangente a situação.

Já iremos ver, porém, se os termos em que esta foi consagrada permitiram atingir este desiderato.

3.2. As anteriores medidas de suspensão dos prazos durante a pandemia.

O surgimento da pandemia Covid-19 começou a tornar-se muito sério em Portugal logo no início de Março, tornando praticamente impossível manter os tribunais em funcionamento normal.

A primeira reacção acabou, por isso, por ocorrer através de um apelo conjunto do Juiz Presidente da Comarca do Porto e do Presidente do Conselho Regional do Porto da Ordem dos Advogados, de 11 de Março de 2020, que, considerando insuficientes os regimes do justo

impedimento e da justificação das faltas, perante o risco de contágio das pessoas que se pretendessem deslocar ao tribunal, apelaram a todos os Juízes de Direito e a todos os Advogados no sentido de, por acordo, providenciarem pelo adiamento de todas as diligências, com excepção das que tiverem carácter urgente. Para esse efeito, sugeria-se que os Advogados apresentassem requerimento conjunto requerendo o adiamento das diligências e que os Juízes de Direito proferissem despacho de deferimento³.

Logo em seguida, surgiu uma deliberação do Conselho Superior de Magistratura tomada nesse mesmo dia, que através da Divulgação n.º 69/2020, adoptou medidas excepcionais de gestão dos tribunais, determinando que *"nos Tribunais Judiciais de 1ª instância só deverão ser realizados os actos processuais e diligências nos quais estejam em causa direitos fundamentais, sem prejuízo da possibilidade de realização do demais serviços a cargo dos Srs. Juízes (as) que possa ser assegurado remotamente"*⁴.

No dia seguinte, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais adopta deliberação semelhante, recomendando, através do seu Comunicado n.º 2/2020, aos Juízes dos tribunais administrativos e fiscais *"que até ao dia 31 de Março de 2020 realizem apenas atos e diligências processuais de natureza presencial em processos de natureza urgente em que estejam em causa direitos, liberdades e garantias, cancelando todas as demais agendadas até essa data, altura em que se procederá a uma reavaliação da situação"*⁵.

Apesar de estas recomendações terem sido genericamente seguidas, a verdade é que a segurança jurídica justificava que esta matéria fosse regulada por via legislativa.

Esta viria a ocorrer através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, que estabeleceu "medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19".

Este diploma previa, efectivamente, medidas relativas aos actos e diligências processuais e procedimentais nos seus artigos 14.º e 15.º, mas as medidas sugiram aos olhos de todos como completamente absurdas e deslocadas da grave situação existente no país em geral e nos tribunais em especial.

De facto, o artigo 14.º **do Decreto-Lei n.º 10-A/2020** limitava-se a considerar como adequada a alegar justo impedimento nos processos e para considerar justificadas as faltas, a declaração emitida por autoridade de saúde a favor de sujeito processual, parte, seus

³ Cfr. COVID 19 - Apelo conjunto do Juiz Presidente da Comarca do Porto, José António Rodrigues da Cunha, e do Presidente do Conselho Regional do Porto da Ordem dos Advogados, Paulo Pimenta, disponível em <http://www.oa.pt/Conteudos/Media/file.aspx?id=159158>

⁴ Cfr. CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA, "Divulgação N.º 69/2020", disponível em https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/COVID-19/Divulgacao_69_2020_CSM.pdf

⁵ Cfr. CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS, "Comunicado - 2/2020. Estratégias para responder a um cenário de epidemia pelo novo coronavírus (COVID-19)", disponível em http://www.cstaf.pt/documentos/comunicado_2_2020.pdf

representantes ou mandatários, bem como aos demais intervenientes processuais ou procedimentais, ainda que meramente acidentais que ateste a necessidade de um período de isolamento destes por eventual risco de contágio do COVID-19.

No quadro de uma epidemia gravíssima, em que era pública e notória a existência de justo impedimento, nos termos do artigo 140.º CPC, o legislador aparecia assim com uma atitude totalmente burocrática, a exigir declarações de autoridades de saúde, quando era manifesto que estas teriam muito mais do que fazer do que passar essas declarações, e sendo mesmo recomendado aos cidadãos que evitassem a elas recorrer sem necessidade.

Para além disso, o artigo 15.º do mesmo diploma apenas permitia a suspensão dos prazos processuais em caso de encerramento e suspensão do atendimento presencial nos tribunais por decisão de autoridade pública, sendo o prazo reiniciado logo que o tribunal fosse reaberto. Ora, a verdade é que, por decisão dos respectivos Conselhos as demais diligências estivessem suspensas, os tribunais permaneciam abertos para a prática dos processos urgentes em que estivessem em causa direitos fundamentais.

Assim sendo, os prazos continuariam a decorrer numa período agudo da pandemia em que grande parte dos escritórios de advogados tinha encerrado e os advogados tinham imensa dificuldade em contactar com os seus clientes.

Por isso mesmo, e como bem salientou PAULO PIMENTA, "*as soluções consagradas não eram as que a situação no terreno exigia*", já que "*o que constava daqueles dois preceitos nada adiantava ao que já era possível obter pela normal aplicação das regras gerais, quer em matéria de justo impedimento (artigo 140.º do CPC), quer em matéria de suspensão de prazos (artigo 138.º do CPC)*"⁶.

Efectivamente, o diploma complicava mais do que ajudava, sendo manifesta a sua inadequação à gravíssima situação que o País atravessava.

A situação acabou de ser melhorada através da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, que no seu artigo 1.º declarava que visava proceder à "*ratificação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março*", e à "*aprovação de medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19*".

De facto, o artigo 2.º da referida Lei proclamava enfaticamente que "*o conteúdo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei*".

⁶ Cfr. PAULO PIMENTA, "Prazos, diligências, processos e procedimentos em época de emergência de saúde pública (DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março, Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, e Lei n.º 4-A/2020, de 6 Abril)", disponível em <https://www.direitoemdia.pt/magazine/show/68>

Apesar dessa proclamação, a verdade é que nunca mais se ouviu falar dos artigos 14.º e 15.º desse Decreto-Lei n.º 10-A/2020, que passaram a fazer parte da Lei n.º 1-A/2020, passando a estar antes em causa o artigo 7.º da referida Lei, que efectivamente consagrou uma suspensão de prazos e diligências.

A solução encontrada pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, foi a de sujeitar os actos processuais e procedimentais que devessem ser praticados nas diversas jurisdições ao regime das férias judiciais (artigo 7.º, n.º 1).

A aplicação do regime das férias judiciais permitiria assim não só suspender os actos processuais presenciais (artigo 137.º, n.º 1, CPC), mas também o decurso dos prazos processuais, salvo nos processos urgentes (artigo 138.º, n.º 1, CPC), possibilitando ainda, em relação aos prazos substantivos, que as acções pudessem ser instaurados no dia seguinte ao termo da situação de emergência (artigo 279.º, e), CPC).

O problema é que essa lei se desviava dessa solução em vários aspectos.

Em primeiro lugar, determinava a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade relativamente a todos os tipos de processos e procedimentos (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4), o que vai muito para além do regime das férias judiciais.

Em segundo lugar, também ultrapassava esse regime, na medida em que estabelecia igualmente a suspensão dos processos urgentes (artigo 7.º, n.º 5), salvo nas circunstâncias referidas nos n.ºs 8 e 9.

Os processos urgentes só se mantinham assim a correr se fosse viável a prática de actos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020). Já quanto aos actos e diligências presenciais urgentes, só se poderiam realizar aqueles em que estivessem em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que a sua realização não implicasse a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes (artigo 7.º, n.º 9).

Um outro problema colocado pelo artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 era o termo da suspensão de prazos que consagrava.

Assim, enquanto o seu n.º 1, referia que o mesmo ocorreria aquando da *"cessação da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública"*, o n.º 2 estabelecia que o seu regime cessava *"em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excepcional"*.

Ficava-se pois sem saber se seria a determinação da autoridade de saúde pública ou o Decreto-Lei do governo a forma correcta de fazer cessar a suspensão dos prazos processuais. Apesar destas deficiências, a lei cumpria o necessário objectivo de suspender os prazos e diligências em tempos de pandemia.

Não tinham por isso fundamento posições que surgiram a defender que, afinal, os prazos não estariam suspensos, como foi o caso de MIGUEL ESPERANÇA PINA, que invocando o disposto nos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º e a expressão "*sem prejuízo do disposto nos números seguintes*" constante do n.º 1 do mesmo artigo, veio afinal defender que os prazos não estariam suspensos, uma vez que os advogados poderiam sempre praticar os actos através do Citius⁷.

Efectivamente, e conforme resultava claro dessa disposição, a suspensão dos prazos nos processos não urgentes era clara em face da remissão para o regime das férias judiciais, tendo assim aplicação plena. Apenas a suspensão dos processos urgentes admitia as excepções dos n.ºs 8 e 9 do artigo 7.º, com a prática dos actos processuais por meios de comunicação à distância, e a realização apenas por meios presenciais dos processos urgentes em que estivessem em causa direitos fundamentais. O facto de no n.º 9 se referir expressamente "*atos e diligências urgentes*" tornava clara a sua não aplicação aos processos que não revestissem essa característica.

Apesar disso, a lei acabou por ser alterada duas semanas depois, através da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.

Verifica-se assim que o legislador português dificilmente consegue consagrar uma solução minimamente estável para a suspensão dos prazos e actos processuais.

Em Portugal nem sequer uma simples suspensão consegue ter estabilidade.

3.3. O actual (e único) regime de suspensão dos prazos.

3.3.1. A produção de efeitos da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.

A suspensão dos prazos e actos processuais consta assim presentemente da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, na redacção da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.

Poderia assim dizer-se que em três semanas o país já conheceu três regimes diferentes de suspensão de prazos e actos processuais, mas essa afirmação, factualmente correcta, não seria juridicamente verdadeira.

Na verdade, em termos jurídicos, e salvo quanto aos processos urgentes, podemos dizer que o regime da suspensão dos prazos consagrado na Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril se encontra ininterruptamente em vigor desde 9 de Março passado.

⁷ Cfr. MIGUEL ESPERANÇA PINA, "Suspender ou não suspender, eis a questão", no Público, de 24 de Março de 2020, disponível em <https://www.publico.pt/2020/03/24/sociedade/opiniao/suspender-nao-suspender-eis-questao-1909140>.

Efectivamente, o artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março determinou que a produção de efeitos dos seus artigos 14.º e 15.º se verificasse a 9 de Março.

Posteriormente, o artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, determinou que a produção de efeitos dessa Lei se verificasse na data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, o que implicava igualmente que a suspensão dos prazos fosse reportada a 9 de Março.

Mas, para que dúvidas não ficassem o artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril, incluiu uma norma interpretativa referindo que *"o artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março"*.

A utilidade desta norma interpretativa é, no entanto, duvidosa, uma vez que o artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, mantendo a produção dos efeitos dessa Lei na data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, dispõe expressamente no seu n.º 2, que *"o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redacção introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com excepção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei"*.

Temos assim que, para todos os efeitos, e salvo quanto aos processos urgentes em que a redacção originária da Lei n.º 1-A/2020 se pode considerar que vigorou entre 9 de Março e 7 de Abril, em relação a todos os restantes processos existe apenas um único regime em vigor desde 9 de Março, que é o da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril.

Vejamos então em que consiste esse regime.

3.3.2. A regra geral de suspensão dos prazos processuais.

O artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020, estabelece agora a suspensão de todos os prazos para a prática de actos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal.

Deixa assim de ser aplicável o regime das férias judiciais ocorrendo antes uma suspensão generalizada de todos os processos.

No entanto, o legislador manteve a regra de que a Assembleia, após a data da cessação da situação excepcional deveria proceder à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020 (artigo 7.º, n.º 13), o que faz prever a intenção de compensar durante este ano este período de suspensão dos processos com a redução das férias judiciais.

É, em qualquer caso, manifesto que as partes não são obrigadas a praticar qualquer acto processual enquanto durar o período de suspensão, como por exemplo a apresentação da contestação após a citação do réu, ou a impugnação de qualquer despacho ou sentença⁸.

E muito menos poderão ser as partes obrigadas a realizar qualquer diligência presencial em tribunal nestes processos durante este período, ainda que a mesma tivesse previamente marcada.

A suspensão vigora até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 (artigo 7.º, n.º 1), a qual tem que ser decretada por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excecional (artigo 7.º, n.º 2).

Assim, enquanto não surgir nova legislação a declarar o fim desta epidemia, este regime mantém-se, mesmo que não venha a ser novamente renovado o estado de emergência, inicialmente decretado pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de Março, e já renovado uma vez pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de Abril.

3.3.3. A possibilidade de prática de actos à distância por acordo de todos os intervenientes.

O artigo 7.º, n.º 5, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020, estabelece, no entanto, a possibilidade de se verificar a tramitação dos processos e à prática de actos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via electrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

Esta solução é criticada por PAULO PIMENTA que considera que ou os prazos estão suspensos e não podem correr, ou não estão, e têm que ser cumpridos, não podendo a realização dos actos ficar dependente do entendimento exclusivo de uma das partes. O autor considera, por isso, que *"a al. a) do n.º 5 do artigo 7.º consagra uma impossibilidade, mais a mais quando se tem por incontornável que o propósito legislativo é o de, salvo quanto aos processos urgentes, consagrar uma paralisação generalizada das pendências, tal como resulta do disposto nos n.ºs 1, 6, 9 e 10 do artigo 7.º da Lei – propósito esse que vem já da versão original da Lei e que se mostra ser o único que se ajusta ao facto, já assinalado, de serem variáveis inconciliáveis o normal funcionamento dos tribunais, de um lado, e o recolhimento domiciliário e a restrição de contactos sociais, de outro"*⁹.

Não concordamos com essa posição, considerando que, nesta fase da pandemia, o legislador decidiu colocar na disponibilidade das partes a prática dos actos processuais por via electrónica ou meios de comunicação à distância.

⁸ Neste sentido, PAULO PIMENTA, *loc. cit.*

⁹ Cfr. PAULO PIMENTA, *loc. cit.*

Assim, o processo pode ser tramitado se todas as partes estiverem de acordo na tramitação de algum acto por essa via.

O que não pode é a parte ser obrigada a aceitar a realização do acto nesses termos, uma vez que pode ter dificuldade em obter prova ou sequer ter condições de praticar o acto.

Exigindo-se a concordância de todas as partes o legislador permite assim o andamento do processo sem prejudicar as partes lesadas.

Deve entender-se, no entanto, que esta solução só pode ser praticada quando todas as partes manifestam expressamente no processo a sua concordância, não podendo tal ocorrer se alguma das partes se limita a não responder a uma questão do tribunal nesse sentido.

Deve ainda entender-se que o consentimento das partes só pode ser prestado em relação à realização dos actos processuais por via electrónica ou meios de comunicação à distância, não sendo admitida na generalidade dos processos durante este período a realização de actos e diligências presenciais, mesmo com o consentimento de todas as partes. Efectivamente, as razões de saúde pública dirigidas ao controlo da epidemia impedem as partes e o tribunal de tomarem uma decisão dessa natureza.

3.3.4. A prolação da decisão final em caso de desnecessidade de mais diligências.

A outra excepção prevista ao regime da suspensão encontra-se prevista no artigo 7.º, n.º 5, b), que permite que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

Na verdade, a partir do momento em que o processo esteja em condições de ser decidido, nada obsta a que o juiz ou a entidade competente profira essa decisão.

Essa solução era óbvia perante o regime anterior de aplicação das férias judiciais, sendo agora expressamente consagrada perante a suspensão generalizada dos processos não urgentes que foi decretada no artigo 7.º, n.º 1.

Neste caso, não têm as partes naturalmente que dar o seu consentimento à decisão, uma vez que a mesma é da competência do juiz ou da entidade que decide o processo.

3.3.5. O regime especial de suspensão dos actos em processo executivo.

Os actos processuais em processo executivo estão sujeitos a um regime especial de suspensão, constante do artigo 7.º, n.º 6, b)).

Efectivamente, esta norma determina a suspensão de quaisquer actos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus actos preparatórios.

Excepciona, no entanto, aqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial.

A lei admite assim a continuação das diligências executivas em caso de prejuízos graves ou irreparáveis para o exequente, embora exija uma apreciação judicial prévia desse prejuízos.

Estamos em crer que esta norma terá muito escassa aplicação, até pela dificuldade que existe em promover este tipo de diligências nestes tempos de pandemia. Não se vê, por exemplo, em que condições um agente de execução poderia obter a entrega judicial de um imóvel ou nele entrar para fazer penhoras, sabendo-se que essa actuação poderia implicar a violação da obrigação de confinamento para os seus ocupantes, além de envolver risco para o próprio que com eles contactasse.

3.3.6. O regime especial dos processos urgentes.

Foi abolida pelo n.º 7 do artigo 7.º, a suspensão dos processos urgentes, sendo essa a razão da não aplicação retroactiva deste regime.

Efectivamente, agora a lei determina que esses processos continuam a ser tramitados sem suspensão ou interrupção de prazos, actos ou diligências.

O legislador, neste aspecto, recuou bastante em relação à versão anterior da Lei n.º 1-A/2020, sendo que, por força da proliferação de disposições legais a estabelecer processos urgentes, podemos encontrar aqui uma multiplicidade de situações que a seguir se exemplificam.

No âmbito do processo civil têm natureza urgente:

- a) Os processos de resolução de conflitos (artigo 111.º, n.º 3, CPC);
- b) Os procedimentos cautelares (artigo 363.º CPC);
- c) Os processos de acompanhamento de maiores (artigo 891.º CPC);
- d) Os processos de promoção e protecção de menores (artigo 102.º da Lei n.º 147/99, de 1 de Setembro);
- e) Os processos tutelares educativos relativos a menor sujeito a medida cautelar de guarda em instituição pública ou privada ou em centro educativo ou a internamento para efeito de realização de perícia sobre a personalidade, os processos a que o juiz atribua esse efeito e os processos em que seja aplicada medida de internamento (artigo 44.º da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro, na redacção da Lei n.º 4/2015, de 15 de Janeiro);
- d) Os processos tutelares cíveis cuja demora possa causar prejuízo aos interesses da criança (artigo 13.º da Lei n.º 141/2015, de 13 de Setembro);

- e) Os processos de adopção (artigo 32.º da Lei n.º 143/2015, de 8 de Setembro);
- f) O procedimento especial de despejo (artigo 15.º-S, n.º 5 e n.º 8, do NRAU); este processo, porém, pode ser suspenso por força do artigo 7.º, n.º 11, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020.

No âmbito do processo de trabalho têm natureza urgente (artigo 26.º, n.º1, CPT):

- a) A acção de impugnação da regularidade e licitude do despedimento;
- b) A acção em que esteja em causa o despedimento de membro de estrutura de representação colectiva dos trabalhadores;
- c) A acção em que esteja em causa o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou trabalhador no gozo de licença parental;
- d) A acção de impugnação de despedimento colectivo;
- e) As acções emergentes de acidente de trabalho e de doença profissional;
- f) A acção de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas;
- g) A acção de tutela da personalidade do trabalhador;
- h) As acções relativas à igualdade e não discriminação em função do sexo;
- i) A acção de reconhecimento da existência de contrato de trabalho.

No âmbito do processo de insolvência têm natureza urgente o processo de insolvência e todos os seus incidentes, apensos e recursos (artigo 9.º do CIRE), o processo especial de revitalização (artigo 17.º-A, n.º 3, do CIRE), e o processo especial para acordo de pagamento (artigo 222.º-A, n.º 3, do CIRE). É, no entanto, objecto de suspensão o prazo de apresentação à insolvência previsto no artigo 18.º, n.º 1, CIRE (artigo 7.º, n.º 6, a), da Lei n.º 1/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020).

No âmbito do processo penal têm natureza urgente os seguintes actos (artigo 103.º, n.º 2, CPP):

- a) Os actos processuais relativos a arguidos detidos ou presos, ou indispensáveis à garantia da liberdade das pessoas;
- b) Os actos relativos a processos em que intervenham arguidos menores, ainda que não haja arguidos presos;

- c) Os actos de inquérito e de instrução, bem como os debates instrutórios e audiências relativamente aos quais for reconhecida, por despacho de quem a elas presidir, vantagem em que o seu início, prosseguimento ou conclusão ocorra sem aquelas limitações;
- d) Os actos relativos a processos sumários e abreviados, até à sentença em primeira instância;
- e) Os actos processuais relativos aos conflitos de competência, requerimentos de recusa e pedidos de escusa;
- f) Os actos relativos à concessão da liberdade condicional, quando se encontrar cumprida a parte da pena necessária à sua aplicação;
- g) Os actos de mero expediente, bem como as decisões das autoridades judiciais, sempre que necessário;
- h) Os actos considerados urgentes em legislação especial, aqui se incluindo os processos de violência doméstica, nos termos do artigo 28.º da Lei n.º 112/2009, de 26 de Setembro.

Há assim um grande número de processos que deixou de estar abrangido pelo regime da suspensão dos prazos. O legislador resolveu, no entanto, considerar ainda urgentes para efeitos da não suspensão dos prazos (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020):

- a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro, na sua redacção atual; refere-se ao direito de acesso aos tribunais para reagir contra providências inconstitucionais e ilegais praticadas a coberto do estado de emergência;
- b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de Março, na sua redacção atual; abrange o previsto no Código de Processo Penal, na Lei de Cooperação Judiciária Internacional em matéria penal, na Lei de Saúde Mental, na Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo e no Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do território nacional;
- c) Os processos, procedimentos, actos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos.

Esta alínea c) do n.º 8 do artigo 7.º levanta especiais dificuldades, uma vez que a sua enumeração exemplificativa inclui processos que já são considerados urgentes, nos termos acima expostos.

PAULO PIMENTA entende, por isso, que "*nos processos crime e considerando o disposto na al. b) do n.º 7 e na al. c) do n.º 8 deste artigo 7.º, afigura-se que somente naqueles em que haja*

detidos ou que contendam com arguidos presos serão realizadas diligências que impliquem a presença física dos envolvidos, sendo que também só esses processos escapam ao regime geral da suspensão de prazos consagrado no n.º 1 do artigo 7.º¹⁰.

Esta interpretação implica, porém, deixar de fora os processos de violência doméstica em que não existam arguidos presos, o que não nos parece ser a intenção do legislador.

Entendemos, por isso, que o objectivo desta alínea foi apenas exemplificar algumas situações e não excluir o regime geral da suspensão dos processos urgentes.

Todos estes processos têm que ser assim tramitados durante este período. A sua tramitação obedece, porém, a regras especiais, que a seguir se enunciam (artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020):

– Em primeiro lugar, nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer actos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente. Há assim uma indicação legal para a tramitação dos processos urgentes por meios de comunicação à distância.

– Em segundo lugar, na hipótese de não ser possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, por meios de comunicação à distância, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes. É assim absolutamente excepcional, mesmo nos processos urgentes, a realização de diligências presenciais, as quais só podem ser realizadas em situações extremas e com as condições de segurança adequadas.

– Finalmente, caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de actos ou a realização de diligências nos termos acima referidos, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão dos processos não urgentes. Podem, assim, os processos urgentes ser igualmente objecto de suspensão, em caso de impossibilidade de assegurar a sua tramitação por meios de comunicação à distância e não se esteja perante nenhuma situação que imponha a sua realização por meios presenciais.

¹⁰ Cfr. PAULO PIMENTA, *loc. cit.*

3.3.7. O regime especial de suspensão de processos relativos ao arrendamento.

O artigo 7.º, n.º 11, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020, estabelece um regime especial em relação à suspensão dos processos relativos ao arrendamento. Efectivamente, esta disposição estabelece que "*durante a situação excepcional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa*".

Destes processos apenas um deles é urgente, o procedimento especial de despejo, mas a lei estabelece um regime geral de suspensão, que tem a particularidade de depender da situação especial de fragilidade do arrendatário.

Parece, assim, que o processo pode continuar quando essa situação de fragilidade não exista, mas a lei não esclarece em que termos.

Crê-se que a única possibilidade é a aplicação do regime dos processos urgentes por analogia, atendendo a que o legislador só determinou a suspensão em caso de fragilidade do arrendatário.

3.3.8. O regime especial de suspensão dos processos e procedimentos administrativos e tributários.

O artigo 7.º, n.º 9, da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020, prevê ainda uma suspensão específica dos prazos para a prática de actos nos seguintes processos e procedimentos administrativos e tributários:

- a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;
- b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais;
- c) Procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de actos por particulares.

Relativamente aos procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias, estarão em causa naturalmente situações como processos de inventário, procedimentos simplificados de sucessão hereditária, ou procedimentos especiais de transmissão, oneração e registo de imóveis.

Já não parece, porém, que esta disposição permita abranger os prazos contratuais para a prática de actos em cartórios notariais, como a realização da escritura pública no âmbito de um contrato-promessa.

Relativamente aos procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares relativos às entidades acima referidas, está em causa apenas a prática de actos nesses processos, ainda que a prescrição relativa à instauração dos mesmos se possa igualmente se considerar suspensa por força do artigo 7.º, n.º 3.

Não são, no entanto, suspensas as obrigações para com estas entidades que não tenham natureza contra-ordenacional, sancionatória ou disciplinar, como o pagamento de quotas ou emolumentos.

Finalmente, em relação à suspensão dos procedimentos administrativos e tributários, ela apenas abrange a prática de actos por particulares, não abrangendo assim os actos de liquidação e cobrança dos tributos, nem mesmo a sua autoliquidação.

Esclarecendo este entendimento, o artigo 7.º, n.º 7, refere que a suspensão dos prazos em procedimentos tributários abrange apenas os actos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os actos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles.

Não são, no entanto, suspensos os prazos relativos à prática de actos realizados exclusivamente por via eletrónica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P. (artigo 7.º, n.º 12).

3.3.9. A suspensão dos prazos de prescrição e caducidade.

O artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, determina ainda que esta situação excepcional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

O artigo 7.º, n.º 4 estabelece que esse regime prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excepcional.

A primeira dúvida que se coloca é se esse regime se aplica apenas em relação aos prazos para instaurar acções ou procedimentos que evitem a prescrição e a caducidade ou se abrange também prazos para o exercício extrajudicial de direitos legais ou contratuais.

Uma vez que o que está em causa é a dificuldade de recurso aos tribunais nesta fase, entendemos que se trata apenas da primeira situação¹¹.

¹¹ Neste sentido igualmente PAULO PIMENTA, *loc. cit.*

Há várias disposições que estabelecem, porém, a suspensão de prazos neste âmbito.

Assim, por exemplo, o artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, na redacção da Lei n.º 4-A/2020 suspende os efeitos da caducidade e da revogação, denúncia e oposição à renovação efectuados pelo senhorio.

Da mesma forma, o artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de Março estabelece moratórias em relação a certos créditos.

4. Conclusão.

Seria de esperar que a pandemia da doença COVID-19, que atingiu brutalmente o nosso país, se traduzisse no surgimento de legislação de emergência.

O que já não se esperaria é que essa legislação surgisse de forma tão deslocada em relação às verdadeiras necessidades existentes e especialmente que as soluções legislativas encontradas tivessem mais mutações do que o próprio vírus SARS-CoV-2, levando ao desespero quem tem que aplicar as suas sucessivas versões, muitas vezes com eficácia retroactiva.

Esperamos que com esta última versão, a suspensão dos prazos adquira a estabilidade necessária para que a sua aplicação possa decorrer sem problemas.

Lisboa, 14 de abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



5. Os Decretos do Presidente da República

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

5. OS DECRETOS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

♦ **Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março (Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública)**

Sumário: Declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

A Organização Mundial de Saúde qualificou, no passado dia 11 de março de 2020, a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, constituindo uma calamidade pública.

A situação tem evoluído muito rapidamente em todo o mundo em geral, e, em particular, na União Europeia. Em face do que antecede, têm sido adotadas medidas de forte restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, procurando assim prevenir a transmissão do vírus.

Portugal não se encontra imune a esta realidade. Bem pelo contrário, são crescentes os novos casos de infetados no nosso País. O conhecimento hoje adquirido e a experiência de outros países aconselham a que idênticas medidas sejam adotadas em Portugal, como forma de conter a expansão da doença, sempre em estreita articulação com as autoridades europeias. Em Portugal, foram já adotadas diversas medidas importantes de contenção, as quais foram, de imediato, promulgadas pelo Presidente da República, e declarado o estado de alerta, ao abrigo do disposto na Lei de Bases da Proteção Civil.

Contudo, à semelhança do que está a ocorrer noutros países europeus, torna-se necessário reforçar a cobertura constitucional a medidas mais abrangentes, que se revele necessário adotar para combater esta calamidade pública, razão pela qual o Presidente da República entende ser indispensável a declaração do estado de emergência.

Nos termos constitucionais e legais, a declaração limita-se ao estritamente necessário para a adoção das referidas medidas e os seus efeitos terminarão logo que a normalidade seja retomada. Entretanto, confere às medidas que se traduzam em limitações de direitos, liberdades e garantias o respaldo Constitucional que só o estado de emergência pode dar, reforçando a segurança e certeza jurídicas e a solidariedade institucional.

Foram consideradas, em articulação com o Governo, as posições da Autoridade de Saúde Nacional.

Foi ouvido o Conselho de Estado.

Nestes termos, o Presidente da República decreta, nos termos dos artigos 19.º, 134.º, alínea d), e 138.º da Constituição e da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, alterada pela [Lei Orgânica n.º 1/2011](#), de 30 de novembro, e pela [Lei Orgânica n.º 1/2012](#), de 11 de maio, ouvido o

Governo e obtida a necessária autorização da Assembleia da República, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020](#), de 18 de março, o seguinte:

1.º

É declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

2.º

A declaração de estado de emergência abrange todo o território nacional.

3.º

O estado de emergência tem a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações, nos termos da lei.

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém;

b) Propriedade e iniciativa económica privada: 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, assim como pode ser determinada a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção ou o seu encerramento e impostas outras limitações ou modificações à respetiva atividade, incluindo alterações à quantidade, natureza ou preço dos bens produzidos e comercializados ou aos respetivos procedimentos e circuitos de distribuição e comercialização, bem como alterações ao respetivo regime de funcionamento;

c) Direitos dos trabalhadores: 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, 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. 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;

d) Circulação internacional: podem ser estabelecidos pelas autoridades públicas competentes, em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos Tratados da União Europeia, controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em território nacional ou de condicionar essa entrada à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da epidemia ou de sobrecarga dos recursos afetos ao seu combate, designadamente impondo o confinamento compulsivo de pessoas. Podem igualmente ser tomadas as medidas necessárias a assegurar a circulação internacional de bens e serviços essenciais;

e) Direito de reunião e de manifestação: podem ser impostas 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 epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo Coronavírus;

f) Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;

g) Direito de resistência: 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.

5.º

1 - Os efeitos da presente declaração não afetam, em caso algum, os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, à defesa dos arguidos e à liberdade de consciência e religião.

2 - Os efeitos da presente declaração não afetam igualmente, em caso algum, as liberdades de expressão e de informação.

3 - Em caso algum pode ser posto em causa o princípio do Estado unitário ou a continuidade territorial do Estado.

4 - Nos termos da lei, a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria de Justiça mantêm-se em sessão permanente.

6.º

Os órgãos responsáveis, nos termos da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, pela execução da declaração do estado de emergência devem manter permanentemente informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos atos em que consista essa execução.

7.º

São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência.

8.º

O presente Decreto entra imediatamente em vigor, produzindo efeitos nos termos definidos no artigo 3.º

Assinado em 18 de março de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendado em 18 de março de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

♦ **Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 02 de abril (Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública)**

Sumário: Renova a declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

Na sequência da qualificação pela Organização Mundial de Saúde da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, constituindo uma calamidade pública, o Presidente da República declarou, no passado dia 18 de março, o estado de emergência.

Em execução da declaração do estado de emergência, o Governo aprovou o [Decreto n.º 2-A/2020](#), de 20 de março, o qual contém um conjunto de medidas com o objetivo de conter a transmissão da doença e, bem assim, proteger os cidadãos e garantir a capacidade de resposta do Serviço Nacional de Saúde e das cadeias de abastecimento de bens essenciais, regulando o funcionamento das empresas e a circulação de pessoas num contexto de calamidade pública.

A adoção destas medidas pelo Governo teve em conta a situação existente no momento da sua aprovação, assentando num juízo de estrita proporcionalidade, como impõem a Constituição e a lei, limitando-se ao indispensável para salvaguardar a saúde pública e o funcionamento da economia, designadamente no que respeita ao abastecimento de bens essenciais aos cidadãos.

Adicionalmente ao referido Decreto do Governo, foram aprovados pela Assembleia da República e pelo Governo um conjunto de diplomas legislativos com o propósito de apoiar os cidadãos e as empresas no esforço coletivo de contenção, tendo estes merecido promulgação imediata do Presidente da República.

Não obstante o exemplar comportamento dos Portugueses no cumprimento destas medidas, bem como a aceitação e apoio que mereceu a declaração do estado de emergência, e sem prejuízo dos efeitos positivos que elas já permitiram alcançar no combate à disseminação da doença, torna-se indispensável a sua manutenção.

A obtenção destes efeitos foi possível através de uma suspensão muito limitada de direitos, sem necessidade de obliteração do direito à liberdade individual, bastando para tanto as restrições no direito à circulação e sem que, na maioria dos casos, tenha havido necessidade de recurso a sanções de natureza criminal para assegurar o seu cumprimento.

As autoridades de saúde determinaram a transição da fase de contenção para a fase de mitigação. Tal significa, naturalmente, que se deve acentuar o nível de prevenção, sob pena de o esforço feito até aqui ser desperdiçado.

Os efeitos ainda iniciais das medidas adotadas confirmam o acerto da estratégia seguida e aconselham a sua manutenção.

Tal é tanto mais evidente quanto se aproxima o tempo da Páscoa, época tradicional de encontro de famílias e de circulação internacional. É essencial para o sucesso da estratégia traçada e conduzida até aqui que este tempo não conduza ao aumento de contactos entre pessoas e, conseqüentemente, de infeções.

Com efeito, a nossa preocupação deve continuar até ao fim de um processo que todos sabemos que será longo.

Para isso considera o Presidente da República, à semelhança do que ocorreu no dia 18 de março, indispensável a renovação da declaração do estado de emergência, com o aditamento de matérias respeitantes à proteção do emprego, ao controlo de preços, ao apoio a idosos em lares ou domiciliário, ao ensino e à adoção de medidas urgentes para proteção dos cidadãos privados de liberdade, especialmente vulneráveis à doença COVID-19, de harmonia com a exortação contida na mensagem da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 25 de março.

Nestes termos, o Presidente da República decreta, nos termos dos artigos 19.º, 134.º, alínea d), e 138.º da Constituição e da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, alterada pela [Lei Orgânica n.º 1/2011](#), de 30 de novembro, e pela [Lei Orgânica n.º 1/2012](#), de 11 de maio, ouvido o Governo e obtida a necessária autorização da Assembleia da República, através da [Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020](#), de 2 de abril, o seguinte:

1.º

É renovada a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma continuada situação de calamidade pública.

2.º

A declaração do estado de emergência abrange todo o território nacional.

3.º

A renovação do estado de emergência tem a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 3 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais novas renovações, nos termos da lei.

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

- a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio, em estabelecimento de saúde ou noutra local definido pelas autoridades competentes, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela

obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pela produção e pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém;

b) Propriedade e iniciativa económica privada: 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, assim como 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 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 carácter 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; podem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais; podem ser temporariamente modificados os termos e condições de contratos de execução duradoura ou dispensada a exigibilidade de determinadas prestações, bem como 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; pode ser reduzida ou diferida, sem penalização, a percepção de rendas, juros, dividendos e outros rendimentos prediais ou de capital.

c) Direitos dos trabalhadores: pode ser determinado pelas autoridades públicas competentes que quaisquer colaboradores de entidades públicas, privadas ou do setor social, 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, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, em estruturas residenciais, apoio domiciliário ou de rua, 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. 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. 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. Fica suspenso o exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas, de unidades de prestação de cuidados de saúde e de serviços públicos essenciais, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população;

d) Circulação internacional: podem ser estabelecidos pelas autoridades públicas competentes, em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos Tratados da União Europeia, controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários e fitossanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em território nacional ou de condicionar essa entrada à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da epidemia ou de sobrecarga dos recursos afetos ao seu combate, designadamente impondo o confinamento compulsivo de pessoas em local definido pelas autoridades competentes. Podem igualmente ser tomadas as medidas necessárias a assegurar a circulação internacional de bens e serviços essenciais;

e) Direito de reunião e de manifestação: podem ser impostas 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 epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo coronavírus;

f) Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;

g) Liberdade de aprender e ensinar: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a proibição ou limitação de aulas presenciais, a imposição do ensino à distância por meios telemáticos (com recurso à internet ou à televisão), o adiamento ou prolongamento de períodos letivos, o ajustamento de métodos de avaliação e a suspensão ou recalendarização de provas de exame ou da abertura do ano letivo, bem como eventuais ajustes ao modelo de acesso ao ensino superior;

h) Direito à proteção de dados pessoais: as autoridades públicas competentes podem determinar que os operadores de telecomunicações enviem aos respetivos clientes mensagens escritas (SMS) com alertas da Direção-Geral da Saúde ou outras relacionadas com o combate à epidemia.

5.º

Fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas 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.

6.º

Podem ser tomadas medidas excepcionais e urgentes de proteção dos cidadãos privados de liberdade em execução de decisão condenatória, bem como do pessoal que exerce funções nos estabelecimentos prisionais, com vista à redução da vulnerabilidade das pessoas que se encontrem nestes estabelecimentos à doença COVID-19.

7.º

1 - Os efeitos da presente declaração não afetam, em caso algum, os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, à defesa dos arguidos e à liberdade de consciência e religião.

2 - Os efeitos da presente declaração não afetam igualmente, em caso algum, as liberdades de expressão e de informação.

3 - Em caso algum pode ser posto em causa o princípio do Estado unitário ou a continuidade territorial do Estado.

4 - Nos termos da lei, a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria de Justiça mantêm-se em sessão permanente.

8.º

Os órgãos responsáveis, nos termos da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, pela execução da declaração do estado de emergência devem manter permanentemente informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos atos em que consista essa execução.

9.º

São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência.

10.º

O presente Decreto entra imediatamente em vigor, produzindo efeitos nos termos definidos no artigo 3.º

Assinado em 2 de abril de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendado em 2 de abril de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



6. As Resoluções da Assembleia da República

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

6. AS RESOLUÇÕES DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

♦ Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março (Autorização da declaração do estado de emergência)

Sumário: Autorização da declaração do estado de emergência.

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea l) do artigo 161.º, do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 15.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, alterada e republicada pela [Lei Orgânica n.º 1/2012](#), de 11 de maio, conceder autorização para a declaração do estado de emergência, solicitada pelo Presidente da República, na sua mensagem de 18 de março de 2020, nos exatos termos e com a fundamentação e conteúdo constantes do projeto de decreto do Presidente da República:

1.º

É declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

2.º

A declaração de estado de emergência abrange todo o território nacional.

3.º

O estado de emergência tem a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia (...) de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia (...) de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações, nos termos da lei.

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém;

b) Propriedade e iniciativa económica privada: 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, assim como pode ser determinada a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção ou o seu encerramento e impostas outras limitações ou modificações à respetiva atividade, incluindo alterações à quantidade, natureza ou preço dos bens produzidos e comercializados ou aos respetivos procedimentos e circuitos de distribuição e comercialização, bem como alterações ao respetivo regime de funcionamento;

c) Direitos dos trabalhadores: 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, 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. 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;

d) Circulação internacional: podem ser estabelecidos pelas autoridades públicas competentes, em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos Tratados da União Europeia, controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em território nacional ou de condicionar essa entrada à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da epidemia ou de sobrecarga dos recursos afetos ao seu combate, designadamente impondo o confinamento compulsivo de pessoas. Podem igualmente ser tomadas as medidas necessárias a assegurar a circulação internacional de bens e serviços essenciais;

e) Direito de reunião e de manifestação: podem ser impostas 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 epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo Coronavírus;

f) Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou

proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;

g) Direito de resistência: 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.

5.º

1 - Os efeitos da presente declaração não afetam, em caso algum, os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, à defesa dos arguidos e à liberdade de consciência e religião.

2 - Os efeitos da presente declaração não afetam igualmente, em caso algum, as liberdades de expressão e de informação.

3 - Em caso algum pode ser posto em causa o princípio do Estado unitário ou a continuidade territorial do Estado.

4 - Nos termos da lei, a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria de Justiça mantêm-se em sessão permanente.

6.º

Os órgãos responsáveis, nos termos da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, pela execução da declaração do estado de emergência devem manter permanentemente informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos atos em que consista essa execução.

7.º

São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência.

8.º

A presente resolução entra em vigor com o Decreto do Presidente da República, produzindo efeitos nos mesmos termos.

Aprovada em 18 de março de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

♦ **Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 02 de abril (Autorização da renovação do estado de emergência)**

Sumário: Autorização da renovação do estado de emergência.

A Assembleia da República resolve, nos termos da alínea l) do artigo 161.º e do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição e do n.º 1 do artigo 15.º e do n.º 1 do artigo 23.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, alterada e republicada pela [Lei Orgânica n.º 1/2012](#), de 11 de maio, conceder autorização para a renovação do estado de emergência, solicitada por S. Ex.ª o Presidente da República, na mensagem que endereçou à Assembleia da República em 1 de abril de 2020, nos exatos termos e com a fundamentação e conteúdo constantes do projeto de Decreto do Presidente da República:

1.º

É renovada a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma continuada situação de calamidade pública.

2.º

A declaração do estado de emergência abrange todo o território nacional.

3.º

A renovação do estado de emergência tem a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 3 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais novas renovações, nos termos da lei.

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio, em estabelecimento de saúde ou noutro local definido pelas autoridades competentes, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pela produção e pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém;

b) Propriedade e iniciativa económica privada: 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, assim como 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 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 carácter 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; podem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais; podem ser temporariamente modificados os termos e condições de contratos de execução duradoura ou dispensada a exigibilidade de determinadas prestações, bem como 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; pode ser reduzida ou diferida, sem penalização, a percepção de rendas, juros, dividendos e outros rendimentos prediais ou de capital;

c) Direitos dos trabalhadores: pode ser determinado pelas autoridades públicas competentes que quaisquer colaboradores de entidades públicas, privadas ou do setor social, 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, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, em estruturas residenciais, apoio domiciliário ou de rua, 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. 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. 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. Fica suspenso o exercício do direito à greve na medida em que possa comprometer o funcionamento de infraestruturas críticas, de unidades de prestação de cuidados de saúde e de serviços públicos essenciais, bem como em setores económicos vitais para a produção, abastecimento e fornecimento de bens e serviços essenciais à população;

d) Circulação internacional: podem ser estabelecidos pelas autoridades públicas competentes, em articulação com as autoridades europeias e em estrito respeito pelos

Tratados da União Europeia, controlos fronteiriços de pessoas e bens, incluindo controlos sanitários e fitossanitários em portos e aeroportos, com a finalidade de impedir a entrada em território nacional ou de condicionar essa entrada à observância das condições necessárias a evitar o risco de propagação da epidemia ou de sobrecarga dos recursos afetos ao seu combate, designadamente impondo o confinamento compulsivo de pessoas em local definido pelas autoridades competentes. Podem igualmente ser tomadas as medidas necessárias a assegurar a circulação internacional de bens e serviços essenciais;

e) Direito de reunião e de manifestação: podem ser impostas 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 epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo Coronavírus;

f) Liberdade de culto, na sua dimensão coletiva: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas;

g) Liberdade de aprender e ensinar: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a proibição ou limitação de aulas presenciais, a imposição do ensino à distância por meios telemáticos (com recurso à Internet ou à televisão), o adiamento ou prolongamento de períodos letivos, o ajustamento de métodos de avaliação e a suspensão ou recalendarização de provas de exame ou da abertura do ano letivo, bem como eventuais ajustes ao modelo de acesso ao ensino superior;

h) Direito à proteção de dados pessoais: as autoridades públicas competentes podem determinar que os operadores de telecomunicações enviem aos respetivos clientes mensagens escritas (SMS) com alertas da Direção-Geral da Saúde ou outras relacionadas com o combate à epidemia.

5.º

Fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas 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.

6.º

Podem ser tomadas medidas excepcionais e urgentes de proteção dos cidadãos privados de liberdade em execução de decisão condenatória, bem como do pessoal que exerce funções nos estabelecimentos prisionais, com vista à redução da vulnerabilidade das pessoas que se encontrem nestes estabelecimentos à doença COVID-19.

7.º

1 - Os efeitos da presente declaração não afetam, em caso algum, os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, à não retroatividade da lei criminal, à defesa dos arguidos e à liberdade de consciência e religião.

2 - Os efeitos da presente declaração não afetam igualmente, em caso algum, as liberdades de expressão e de informação.

3 - Em caso algum pode ser posto em causa o princípio do Estado unitário ou a continuidade territorial do Estado.

4 - Nos termos da lei, a Procuradoria-Geral da República e a Provedoria de Justiça mantêm-se em sessão permanente.

8.º

Os órgãos responsáveis, nos termos da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, pela execução da declaração do estado de emergência devem manter permanentemente informados o Presidente da República e a Assembleia da República dos atos em que consista essa execução.

9.º

São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência.

10.º

A presente resolução entra em vigor com o Decreto do Presidente da República, produzindo efeitos nos mesmos termos.

Aprovada em 2 de abril de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.



7. Os Decretos de Execução

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

7. OS DECRETOS DE EXECUÇÃO

♦ **Decreto n.º 2-A/2020 - 20 de março (revogado, pelo 2-B/2020) (Autorização da declaração do estado de emergência)**

Sumário: Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.



Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República

**Decreto n.º 2-A/2020 - Diário da República n.º 57/2020,
1.º Suplemento, Série I de 2020-03-20**

***Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo
Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março***

Sumário: Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

No dia 18 de março de 2020 foi decretado o estado de emergência em Portugal, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março.

A Organização Mundial de Saúde havia qualificado a situação atual de emergência de saúde pública ocasionada pela epidemia da doença COVID-19, tornando-se imperiosa a previsão de medidas para assegurar o tratamento da mesma, através de um regime adequado a esta realidade, que permita estabelecer medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia.

A situação excecional que se vive e a proliferação de casos registados de contágio de COVID-19 exige a aplicação de medidas extraordinárias e de caráter urgente de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, em articulação com as autoridades europeias, com vista a prevenir a transmissão do vírus.

É prioridade do Governo prevenir a doença, conter a pandemia, salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuam a ser asseguradas. Com efeito, urge adotar as medidas que são essenciais, adequadas e necessárias para, proporcionalmente, restringir determinados direitos para salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos os portugueses.

A democracia não poderá ser suspensa, numa sociedade aberta, onde o sentimento comunitário e de solidariedade é cada vez mais urgente. Assim, o presente decreto pretende proceder à execução do estado de emergência, de forma adequada e no estritamente

necessário, a qual pressupõe a adoção de medidas com o intuito de conter a transmissão do vírus e conter a expansão da doença COVID-19.

Estas medidas devem ser tomadas com respeito pelos limites constitucionais e legais, o que significa que devem, por um lado, limitar-se ao estritamente necessário e, por outro, que os seus efeitos devem cessar assim que retomada a normalidade.

O presente decreto incide, designadamente, sobre a matéria da circulação na via pública, regulando a prossecução de tarefas e funções essenciais à sobrevivência, as deslocações por motivos de saúde, o funcionamento da sociedade em geral, bem como o exercício de funções profissionais a partir do domicílio. Fica também prevista uma exceção genérica que permite a circulação nos casos que, pela sua urgência, sejam inadiáveis, bem como uma permissão de circulação para efeitos, por exemplo, de exercício físico, por forma a mitigar os impactos que a permanência constante no domicílio pode ter no ser humano. Fica também acautelada a necessidade de deslocação por razões familiares imperativas, como por exemplo para assistência a pessoas com deficiência, a filhos, a idosos ou a outros dependentes. Bem assim, o presente decreto atende à importância e imprescindibilidade do funcionamento, em condições de normalidade, da cadeia de produção alimentar para a manutenção do regular funcionamento da sociedade.

O Governo entende que os contactos entre pessoas, que constituem forte veículo de contágio e de propagação do vírus, devem manter-se ao nível mínimo indispensável, o que se reflete, pelo presente decreto, nos espaços de comércio a retalho, especialmente propícios a contactos entre clientes, entre estes e os trabalhadores e entre os próprios trabalhadores. Também não estão excluídos os riscos de contágio e de propagação através de produtos ou de superfícies onde o vírus temporariamente se aloje, pelo que a redução do contacto entre pessoas e bens ou estruturas físicas deve ser acautelada e reduzida tanto quanto possível.

Acresce que a prestação de serviços envolve, a maior parte das vezes, um contacto próximo entre pessoas e potencia a respetiva movimentação e circulação, situação esta que igualmente se pretende minorar.

São estabelecidas regras aplicáveis ao funcionamento ou suspensão de determinados tipos de instalações, estabelecimentos e atividades, incluindo aqueles que, pela sua essencialidade, devam permanecer em funcionamento, sendo estabelecidas regras de permanência nos mesmos.

Determina-se, ainda, que por decisão das autoridades competentes, podem ser requisitados quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado que se mostrem necessários ao combate à doença COVID-19.

Por fim, são fixadas prerrogativas e competências, neste contexto, aos membros do Governo responsáveis pelas áreas setoriais a quem caiba concretizar, pelo Governo, medidas adicionais no âmbito do estado de emergência.

Assim:

Nos termos da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta:

Notas

1. O sumário do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, da Presidência do Conselho de Ministros, foi retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-D/2020 - Diário da República n.º 57/2020, 2.º Suplemento, Série I de 2020-03-20, em vigor a partir de 2020-03-22

Artigo 1.º

Objeto

Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República

Artigo 2.º

Aplicação territorial

O presente decreto é aplicável em todo o território nacional.

Artigo 3.º

Confinamento obrigatório

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

Artigo 4.º

Dever especial de proteção

1 - Ficam sujeitos a um dever especial de proteção:

- a) Os maiores de 70 anos;
- b) Os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde devam ser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos.

2 - Os cidadãos abrangidos pelo número anterior só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde;
- c) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;
- d) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;

- e) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia;
- f) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

3 - Salvo em situação de baixa médica, os cidadãos abrangidos pela alínea b) do n.º 1 podem, ainda, circular para o exercício da atividade profissional.

4 - A restrição prevista no n.º 2 não se aplica:

- a) Aos profissionais de saúde e agentes de proteção civil;
- b) Aos titulares de cargos políticos, magistrados e líderes dos parceiros sociais.

Artigo 5.º

Dever geral de recolhimento domiciliário

1 - Os cidadãos não abrangidos pelo disposto nos artigos anteriores só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocação para efeitos de desempenho de atividades profissionais ou equiparadas;
- c) Procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho;
- d) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde e transporte de pessoas a quem devam ser administrados tais cuidados ou dádiva de sangue;
- e) Deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco, por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar;
- f) Deslocações para assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes;
- g) Deslocações para acompanhamento de menores:
 - i) Em deslocações de curta duração, para efeitos de fruição de momentos ao ar livre;
 - ii) Para frequência dos estabelecimentos escolares, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;
- h) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;
- i) Deslocações para participação em ações de voluntariado social;
- j) Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente;
- k) Deslocações para visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação;
- l) Participação em atos processuais junto das entidades judiciárias;
- m) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;
- n) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia e para alimentação de animais;
- o) Deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária, de cuidadores de colónias reconhecidas pelos municípios, de voluntários de

associações zoófilas com animais a cargo que necessitem de se deslocar aos abrigos de animais e de equipas de resgate de animais;

p) Deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito, emitido nos termos legais, no exercício das respetivas funções ou por causa delas;

q) Deslocações por parte de pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais;

r) Deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa;

s) Retorno ao domicílio pessoal;

t) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

2 - Os veículos particulares podem circular na via pública para realizar as atividades mencionadas no número anterior ou para reabastecimento em postos de combustível.

3 - Para os efeitos do presente decreto, a atividade dos atletas de alto rendimento e seus treinadores, bem como acompanhantes desportivos do desporto adaptado, é equiparada a atividade profissional.

4 - Sem prejuízo do estabelecido nos números anteriores, em todas as deslocações efetuadas devem ser respeitadas as recomendações e ordens determinadas pelas autoridades de saúde e pelas forças e serviços de segurança, designadamente as respeitantes às distâncias a observar entre as pessoas.

Artigo 6.º

Teletrabalho

É obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam.

Artigo 7.º

Encerramento de instalações e estabelecimentos

São encerradas as instalações e estabelecimentos referidos no anexo I ao presente decreto e que dele faz parte integrante.

Artigo 8.º

Suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho

1 - São suspensas as atividades de comércio a retalho, com exceção daquelas que disponibilizem bens de primeira necessidade ou outros bens considerados essenciais na presente conjuntura, as quais se encontram elencadas no anexo II ao presente decreto e que dele faz parte integrante.

2 - A suspensão determinada nos termos do número anterior não se aplica aos estabelecimentos de comércio por grosso nem aos estabelecimentos que pretendam manter a respetiva atividade exclusivamente para efeitos de entrega ao domicílio ou disponibilização dos bens à porta do estabelecimento ou ao postigo, estando neste caso interdito o acesso ao interior do estabelecimento pelo público.

Artigo 9.º**Suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços**

1 - São suspensas as atividades de prestação de serviços em estabelecimentos abertos ao público, com exceção daquelas que prestem serviços de primeira necessidade ou outros serviços considerados essenciais na presente conjuntura, as quais se encontram elencadas no anexo II ao presente decreto.

2 - Os estabelecimentos de restauração e similares podem manter a respetiva atividade, se os seus titulares assim o decidirem, para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, diretamente ou através de intermediário.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, os estabelecimentos de restauração e similares ficam dispensados de licença para confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio e podem determinar aos seus trabalhadores a participação nas respetivas atividades, ainda que as mesmas não integrassem o objeto dos respetivos contratos de trabalho.

4 - O disposto no n.º 1 não se aplica a serviços de restauração praticados:

- a) Em cantinas ou refeitórios que se encontrem em regular funcionamento;
- b) Noutras unidades de restauração coletiva cujos serviços de restauração sejam praticados ao abrigo de um contrato de execução continuada.

Artigo 10.º**Efeitos sobre contratos de arrendamento e outras formas de exploração de imóveis**

O encerramento de instalações e estabelecimentos ao abrigo do presente decreto 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, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados.

Artigo 11.º**Comércio eletrónico e serviços à distância ou através de plataforma eletrónica**

Não se suspendem as atividades de comércio eletrónico, nem as atividades de prestação de serviços que sejam prestados à distância, sem contacto com o público, ou que desenvolvam a sua atividade através de plataforma eletrónica.

Artigo 12.º**Autorizações ou suspensões em casos especiais**

1 - Não se suspendem as atividades de comércio a retalho nem as atividades de prestação de serviços situados ao longo da rede de autoestradas, no interior dos aeroportos e nos hospitais.

2 - O membro do Governo responsável pela área da economia pode, mediante despacho:

- a) Permitir a abertura de algumas instalações ou estabelecimentos referidos no anexo I ao presente decreto;
- b) Permitir o exercício de outras atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços, incluindo a restauração, para além das previstas no anexo II ao presente decreto, que venham a revelar-se essenciais com o evoluir da presente conjuntura;

- c) Impor o exercício de algumas das atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços mencionadas no anexo II ao presente decreto, caso se venha a revelar essencial para assegurar o regular abastecimento de bens essenciais à população;
- d) Determinar o exercício de comércio a retalho por estabelecimentos de comércio por grosso, caso se venha a revelar essencial para manter a continuidade das cadeias de distribuição de produtos aos consumidores;
- e) Limitar ou suspender o exercício das atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços previstos nos anexos II ao presente decreto, caso o respetivo exercício se venha a manifestar dispensável ou indesejável no âmbito do combate ao contágio e propagação do vírus.

3 - Os pequenos estabelecimentos de comércio a retalho e aqueles que prestem serviços de proximidade podem, excecionalmente, requerer à autoridade municipal de proteção civil autorização para funcionamento, mediante pedido fundamentado.

4 - O membro do Governo responsável pela área da economia pode delegar os poderes previstos no n.º 1.

Artigo 13.º

Regras de segurança e higiene

No caso dos estabelecimentos de comércio a retalho ou de prestação de serviços que mantenham a respetiva atividade nos termos dos artigos anteriores, devem ser observadas as seguintes regras de segurança e higiene:

- a) Nos estabelecimentos em espaço físico, devem ser adotadas as medidas que assegurem uma distância mínima de dois metros entre pessoas, uma permanência pelo tempo estritamente necessário à aquisição dos produtos e a proibição do consumo de produtos no seu interior, sem prejuízo do respeito pelas regras de acesso e afetação previstas na Portaria n.º 71/2020, de 15 de março;
- b) A prestação do serviço e o transporte de produtos devem ser efetuados mediante o respeito das necessárias regras de higiene e sanitárias definidas pela Direção-Geral da Saúde.

Artigo 14.º

Atendimento prioritário

1 - Os estabelecimentos de comércio a retalho ou de prestação de serviços que mantenham a respetiva atividade nos termos dos artigos anteriores devem atender com prioridade as pessoas sujeitas a um dever especial de proteção, nos termos previstos no artigo 4.º, bem como, profissionais de saúde, elementos das forças e serviços de segurança, de proteção e socorro, pessoal das forças armadas e de prestação de serviços de apoio social.

2 - Os responsáveis pelos estabelecimentos devem informar, de forma clara e visível, o direito de atendimento prioritário previsto no número anterior e adotar as medidas necessárias a que o mesmo seja efetuado de forma organizada e com respeito pelas regras de higiene e segurança.

Alterações

Retificado pelo/a Declaração de Retificação n.º 11-D/2020 - Diário da República n.º 57/2020, 2.º Suplemento, Série I de 2020-03-20, em vigor a partir de 2020- 03-22

Artigo 15.º**Serviços públicos**

1 - As lojas de cidadão são encerradas, mantendo-se o atendimento presencial mediante marcação, na rede de balcões dos diferentes serviços, bem como a prestação desses serviços através dos meios digitais e dos centros de contacto com os cidadãos e as empresas.

2 - Pode ser determinado o funcionamento de serviços públicos considerados essenciais, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do serviço em causa e pela área da Administração Pública.

3 - Pode o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, com faculdade de delegação, salvo para os serviços essenciais a que se refere o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, determinar:

a) A definição de orientações sobre teletrabalho, designadamente sobre as situações que impõem a presença dos trabalhadores da Administração Pública nos seus locais de trabalho, bem como sobre a compatibilidade das funções com o teletrabalho;

b) A definição de orientações relativas à constituição e manutenção de situações de mobilidade;

c) A definição de orientações sobre os casos em que aos trabalhadores da Administração Pública pode ser imposto o exercício de funções em local diferente do habitual, em entidade diversa ou em condições e horários de trabalho diferentes;

d) A articulação com as autarquias no que se refere aos serviços públicos locais, em especial os espaços cidadão, e ao regime de prestação de trabalho na administração local;

e) A centralização e coordenação da informação quanto ao funcionamento e comunicação dos serviços públicos de atendimento;

f) A difusão de informação, instrumentos de apoio e práticas inovadoras de gestão e organização do trabalho, para proporcionar suporte a atividade dos serviços e dos trabalhadores em novos ambientes do trabalho.

4 - O membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros adapta o disposto no presente artigo aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Artigo 16.º**Serviços essenciais**

São serviços essenciais, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, os definidos em portaria do membro do Governo responsável pela Presidência do Conselho de Ministros.

Artigo 17.º**Eventos de cariz religioso e culto**

1 - Fica proibida a realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas.

2 - A realização de funerais está condicionada à adoção de medidas organizacionais que garantam a inexistência de aglomerados de pessoas e o controlo das distâncias de segurança,

designadamente a fixação de um limite máximo de presenças, a determinar pela autarquia local que exerça os poderes de gestão do respetivo cemitério.

Artigo 18.º

Proteção Individual

Todas as atividades que se mantenham em laboração ou funcionamento devem respeitar as recomendações das autoridades de saúde, designadamente em matéria de higiene e de distâncias a observar entre as pessoas.

Artigo 19.º

Garantia de saúde pública

O membro do Governo responsável pela área da saúde, com faculdade de delegação, determina:

- a) A emissão de ordens e instruções necessárias para garantir o fornecimento de bens e o funcionamento de serviços nos centros de produção afetados pela escassez de produtos necessários à proteção da saúde pública;
- b) A requisição temporária de indústrias, fábricas, oficinas, campos ou instalações de qualquer natureza, incluindo centros de saúde, serviços e estabelecimentos de saúde particulares;
- c) A requisição temporária de todo o tipo de bens e serviços e impor prestações obrigatórias a qualquer entidade, nos casos em que tal seja adequado e indispensável para a proteção da saúde pública, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19.

Artigo 20.º

Administração Interna

O membro do Governo responsável pela área da administração interna, com faculdade de delegação:

- a) Determina o encerramento da circulação rodoviária e ferroviária, por razões de saúde pública, segurança ou fluidez do tráfego ou a restrição à circulação de determinados tipos de veículos;
- b) Coordena uma estrutura de monitorização do estado de emergência, composta por representantes das áreas governativas definidos por despacho do Primeiro Ministro e de representantes das forças e serviços de segurança, para efeitos de acompanhamento e produção de informação regular sobre a situação, designadamente para efeito do cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 28.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, sem prejuízo das competências próprias da Secretária-Geral do Serviço de Segurança Interna e do Gabinete Coordenador de Segurança.

Artigo 21.º

Defesa Nacional

O membro do Governo responsável pela área da defesa nacional assegura a articulação com as restantes áreas governativas para garantir, quando necessário, o empenhamento de pessoas, meios, bens e serviços da Defesa Nacional necessários ao cumprimento do disposto no presente decreto.

Artigo 22.º**Acesso ao direito e aos tribunais**

O membro do Governo responsável pela área da justiça articula com os Conselhos Superiores e com a Procuradoria-Geral da República a adoção das providências adequadas à efetivação do acesso ao direito e aos tribunais, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão.

Artigo 23.º**Transportes**

Os membros do Governo responsáveis pela área dos transportes, de acordo com as competências conferidas pelo Decreto-Lei n.º 169-B/2019, 3 de dezembro, com faculdade de delegação, determinam:

- a) A prática dos atos que, nos termos legais e no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir os serviços de mobilidade, ordinários ou extraordinários, a fim de proteger pessoas e bens, bem como a manutenção e funcionamento das infraestruturas viárias, ferroviárias, portuárias e aeroportuárias;
- b) As regras para o setor da aeronáutica civil, com a definição de medidas de rastreio e organização dos terminais dos aeroportos internacionais e de flexibilização na gestão dos aeroportos, bem como a definição de orientações sobre as situações que impõem a presença dos trabalhadores para salvaguarda da prestação dos serviços mínimos essenciais, adaptando, se necessário, o nível das categorias profissionais, as férias e os horários de trabalho e escalas;
- c) O estabelecimento dos concretos termos e condições em que deve ocorrer o transporte de mercadorias em todo o território nacional, a fim de garantir o respetivo fornecimento;
- d) A declaração da obrigatoriedade de, em relação a todos os meios de transporte, os operadores de serviços de transporte de passageiros realizarem a limpeza dos veículos de transporte, de acordo com as recomendações estabelecidas pelo Ministério da Saúde;
- e) O estabelecimento da redução do número máximo de passageiros por transporte para um terço do número máximo de lugares disponíveis, por forma a garantir a distância adequada entre os utentes dos transportes;
- f) A adoção de outras medidas adicionais que sejam adequadas e necessárias para limitar a circulação de meios de transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública;
- g) A adoção das medidas necessárias para assegurar a participação da companhia aérea nacional em operações destinadas a apoiar o regresso de cidadãos nacionais a território nacional, seja através da manutenção temporária de voos regulares, seja através de operações dedicadas àquele objetivo.

Artigo 24.º**Agricultura**

O membro do Governo responsável pela área da agricultura, com faculdade de delegação, determina, nos termos legais, as medidas necessárias e a prática dos atos que, no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento de bens e serviços agrícolas e pecuários, e os essenciais à cadeia agroalimentar, incluindo a atividade operacional dos aproveitamentos hidroagrícolas, a atividade dos laboratórios nacionais de referência, a

recolha de cadáveres nas explorações pecuárias, as certificações e os controlos sanitários e fitossanitários, bem como a importação de matérias-primas de bens alimentares.

Artigo 25.º

Mar

O membro do Governo responsável pela área do mar determina, com faculdade de delegação, nos termos legais, as medidas necessárias e a prática dos atos que, no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento no âmbito das pescas, aquicultura e transformação.

Artigo 26.º

Energia e Ambiente

O membro do Governo responsável pela área do ambiente, com faculdade de delegação, determina, nos termos legais, as medidas necessárias para garantir o ciclo urbano da água, eletricidade e gás, bem como dos derivados de petróleo e gás natural, a recolha e tratamento de resíduos sólidos.

Artigo 27.º

Requisição civil

Por decisão das autoridades de saúde ou das autoridades de proteção civil podem ser requisitados quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado, que se mostrem necessários ao combate à doença COVID-19, designadamente equipamentos de saúde, máscaras de proteção respiratória ou ventiladores, que estejam em stock ou que venham a ser produzidos a partir da entrada em vigor do presente decreto.

Artigo 28.º

Proteção Civil

No âmbito da Proteção Civil, e sem prejuízo do disposto na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro:

- a) São acionadas as estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes, as quais avaliam, em função da evolução da situação, a eventual ativação dos planos de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial;
- b) É efetuada a avaliação permanente da situação operacional e a correspondente adequação do Estado de Alerta Especial do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Artigo 29.º

Regime excecional

Durante o período em que durar o estado de emergência:

- a) Fica suspensa a contagem do tempo de serviço efetivo para efeitos do cômputo do limite máximo de duração dos contratos, fixado no n.º 1 do artigo 28.º da Lei do Serviço Militar, aprovada pela Lei n.º 174/99, de 21 de setembro, na sua redação atual, e no n.º 3 do artigo 45.º do Regulamento da Lei do Serviço Militar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 289/2000, de 14 de novembro, na sua redação atual;

- b) Não é permitida a rescisão do vínculo contratual pelo militar que se encontre na situação prevista na alínea b) do n.º 4 do artigo 264.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 90/2015, de 29 de maio, na sua redação atual;
- c) É aplicável o regime excecional de dispensa de serviço previsto no artigo 26.º-A e 26.º-B do Decreto-Lei n.º 241/2007, de 21 de junho, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, aos voluntários da Cruz Vermelha Portuguesa que comprovadamente sejam chamados para prestar socorro ou transporte no âmbito da situação epidémica de COVID-19.

Artigo 30.º

Licenças e autorizações

No decurso da vigência do presente decreto, as licenças, autorizações ou outro tipo de atos administrativos, mantêm-se válidos independentemente do decurso do respetivo prazo.

Artigo 31.º

Regulamentos e atos de execução

- 1 - Os regulamentos e atos administrativos de execução do presente decreto são eficazes através de mera notificação ao destinatário, por via eletrónica ou outra, sendo dispensadas as demais formalidades aplicáveis.
- 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, entende-se por realizada a notificação aos destinatários através da publicação dos regulamentos ou atos no site das entidades competentes para a aprovação dos regulamentos ou a prática dos atos.

Artigo 32.º

Fiscalização

- 1 - Compete às forças e serviços de segurança fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto, mediante:
- a) O encerramento dos estabelecimentos e fazendo cessar as atividades previstas no anexo I ao presente decreto;
 - b) A emanação das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, a cominação e a participação por crime de desobediência, nos termos e para os efeitos do artigo 348.º do Código Penal, por violação do disposto nos artigos 7.º a 9.º do presente decreto e do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º, bem como a condução ao respetivo domicílio;
 - c) O aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública;
 - d) A recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º
- 2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, as autoridades de saúde comunicam às forças e serviços de segurança do local de residência a aplicação das medidas de confinamento obrigatório.
- 3 - As forças e serviços de segurança reportam permanentemente ao membro do Governo responsável pela área da administração interna o grau de acatamento pela população do disposto no presente decreto, com vista a que o Governo possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário.

4 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as entidades do Ministério da Saúde comunicam ao membro do Governo responsável pela administração interna as orientações de caráter genérico das autoridades de saúde.

Artigo 33.º

Dever geral de cooperação

Durante o período de vigência do estado de emergência os cidadãos e demais entidades têm o dever de colaboração, nomeadamente no cumprimento de ordens ou instruções dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança, proteção civil e saúde pública na pronta satisfação de solicitações, que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes para a concretização das medidas do presente decreto.

Artigo 34.º

Salvaguarda de medidas

O presente decreto não prejudica as medidas já adotadas, no âmbito do estado de alerta ou do estado de calamidade declarado para o concelho de Ovar, bem como as destinadas a prevenir, conter, mitigar ou tratar a infeção epidemiológica por SARS-Cov-2 e a doença COVID-19, bem como as destinadas à reposição da normalidade em sequência das mesmas.

Artigo 35.º

Entrada em vigor

O presente decreto entra em vigor às 00:00 do dia 22 de março de 2020.

Assinatura

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 19 de março de 2020. - António Luís Santos da Costa.

Assinado em 20 de março de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.
Referendado em 20 de março de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

Anexo I

[a que se referem o artigo 7.º, a alínea a) do n.º 2 do artigo 12.º e a alínea a) do n.º 1 do artigo 32.º]

1 - Atividades recreativas, de lazer e diversão:

Discotecas, bares e salões de dança ou de festa;

Circos;

Parques de diversões e parques recreativos para crianças e similares;

Parques aquáticos e jardins zoológicos, sem prejuízo do acesso dos trabalhadores para efeitos de cuidado dos animais;

Quaisquer locais destinados a práticas desportivas de lazer;

Outros locais ou instalações semelhantes às anteriores.

2 - Atividades culturais e artísticas:

Auditórios, cinemas, teatros e salas de concertos;

Museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos ou similares (centros interpretativos, grutas, etc.), nacionais, regionais e municipais, públicos ou privados, sem prejuízo do acesso dos trabalhadores para efeitos de conservação e segurança;

Bibliotecas e arquivos;

Praças, locais e instalações tauromáquicas;

Galerias de arte e salas de exposições;

Pavilhões de congressos, salas polivalentes, salas de conferências e pavilhões multiúso.

3 - Atividades desportivas, salvo as destinadas à atividade dos atletas de alto rendimento:

Campos de futebol, rugby e similares;

Pavilhões ou recintos fechados;

Pavilhões de futsal, basquetebol, andebol, voleibol, hóquei em patins e similares;

Campos de tiro; Courts de ténis, padel e similares;

Pistas de patinagem, hóquei no gelo e similares;

Piscinas; R

ingues de boxe, artes marciais e similares;

Circuitos permanentes de motas, automóveis e similares;

Velódromos;

Hipódromos e pistas similares;

Pavilhões polidesportivos;

Ginásios e academias;

Pistas de atletismo;

Estádios.

4 - Atividades em espaços abertos, espaços e vias públicas, ou espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas:

Pistas de ciclismo, motociclismo, automobilismo e rotas similares, salvo as destinadas à atividade dos atletas de alto rendimento;

Provas e exposições náuticas;

Provas e exposições aeronáuticas;

Desfiles e festas populares ou manifestações folclóricas ou outras de qualquer natureza.

5 - Espaços de jogos e apostas:

Casinos;

Estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar, como bingos ou similares;

Salões de jogos e salões recreativos.

6 - Atividades de restauração:

Restaurantes e similares, cafeterias, casas de chá e afins, com as exceções do presente decreto;

Bares e afins;

Bares e restaurantes de hotel, exceto quanto a estes últimos para efeitos de entrega de refeições aos hóspedes; Esplanadas; Máquinas de vending.

7 - Termas e spas ou estabelecimentos afins.

Anexo II

[a que se referem o n.º 1 do artigo 8.º, o n.º 1 do artigo 9.º e as alíneas b), c) e e) do n.º 2 do artigo 12.º]

1 - Minimercados, supermercados, hipermercados;

2 - Frutarias, talhos, peixarias, padarias;

3 - Mercados, nos casos de venda de produtos alimentares;

4 - Produção e distribuição agroalimentar;

5 - Lotas;

6 - Restauração e bebidas, nos termos do presente decreto;

7 - Confeção de refeições prontas a levar para casa, nos termos do presente decreto;

8 - Serviços médicos ou outros serviços de saúde e apoio social;

9 - Farmácias e locais de venda de medicamentos não sujeitos a receita médica;

10 - Estabelecimentos de produtos médicos e ortopédicos;

11 - Oculistas;

12 - Estabelecimentos de produtos cosméticos e de higiene;

13 - Estabelecimentos de produtos naturais e dietéticos;

14 - Serviços públicos essenciais e respetiva reparação e manutenção (água, energia elétrica, gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, comunicações eletrónicas, serviços postais, serviço de recolha e tratamento de águas residuais, serviços de recolha e tratamento de efluentes, serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos e de higiene urbana e serviço de transporte de passageiros);

15 - Papelarias e tabacarias (jornais, tabaco);

16 - Jogos sociais;

17 - Clínicas veterinárias;

18 - Estabelecimentos de venda de animais de companhia e respetivos alimentos;

19 - Estabelecimentos de venda de flores, plantas, sementes e fertilizantes;

20 - Estabelecimentos de lavagem e limpeza a seco de têxteis e peles;

21 - Drogarias;

22 - Lojas de ferragens e estabelecimentos de venda de material de bricolage;

23 - Postos de abastecimento de combustível;

24 - Estabelecimentos de venda de combustíveis para uso doméstico;

- 25 - Estabelecimentos de manutenção e reparação de veículos automóveis e motocicletas, tratores e máquinas agrícolas, bem como venda de peças e acessórios e serviços de reboque;
- 26 - Estabelecimentos de venda e reparação de eletrodomésticos, equipamento informático e de comunicações e respetiva reparação;
- 27 - Serviços bancários, financeiros e seguros;
- 28 - Atividades funerárias e conexas;
- 29 - Serviços de manutenção e reparações ao domicílio;
- 30 - Serviços de segurança ou de vigilância ao domicílio;
- 31 - Atividades de limpeza, desinfeção, desratização e similares;
- 32 - Serviços de entrega ao domicílio;
- 33 - Estabelecimentos turísticos, exceto parques de campismo, podendo aqueles prestar serviços de restauração e bebidas no próprio estabelecimento exclusivamente para os respetivos hóspedes;
- 34 - Serviços que garantam alojamento estudantil.
- 35 - Atividades e estabelecimentos enunciados nos números anteriores, ainda que integrados em centros comerciais.

♦ Decreto n.º 2-B/2020, de 02 de abril

Sumário: Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

No dia 18 de março de 2020 foi decretado o estado de emergência em Portugal, através do [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020](#), de 18 de março.

A Organização Mundial de Saúde havia qualificado a situação atual de emergência de saúde pública ocasionada pela epidemia da doença COVID-19, tornando-se imperiosa a previsão de medidas para assegurar o tratamento da mesma, através de um regime adequado a esta realidade, que permita estabelecer medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia.

A situação excecional que se vive e a proliferação de casos registados de contágio de COVID-19 exige a aplicação de medidas extraordinárias e de carácter urgente de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, em articulação com as autoridades europeias, com vista a prevenir a transmissão do vírus.

É prioridade do Governo prevenir a doença, conter a pandemia, salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuam a ser asseguradas. Com efeito, urge adotar as medidas que são essenciais, adequadas e necessárias para, proporcionalmente, restringir determinados direitos para salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos os portugueses.

A democracia não poderá ser suspensa, numa sociedade aberta, onde o sentimento comunitário e de solidariedade é cada vez mais urgente. Assim, o presente decreto pretende proceder à execução do estado de emergência, de forma adequada e no estritamente necessário, a qual pressupõe a adoção de medidas com o intuito de conter a transmissão do vírus e conter a expansão da doença COVID-19.

Estas medidas devem ser tomadas com respeito pelos limites constitucionais e legais, o que significa que devem, por um lado, limitar-se ao estritamente necessário e, por outro, que os seus efeitos devem cessar assim que retomada a normalidade.

Neste contexto, o Governo aprovou o [Decreto n.º 2-A/2020](#), de 20 de março, incidindo, designadamente, sobre a matéria da circulação na via pública, regulando a prossecução de tarefas e funções essenciais à sobrevivência, as deslocações por motivos de saúde, o funcionamento da sociedade em geral, bem como o exercício de funções profissionais a partir do domicílio. Foi igualmente prevista uma exceção genérica que permite a circulação nos casos que, pela sua urgência, sejam inadiáveis, uma permissão de circulação para efeitos, por exemplo, de exercício físico ou a necessidade de deslocação por razões familiares imperativas.

Atendendo a que os contactos entre pessoas, que constituem forte veículo de contágio e de propagação do vírus, foram ainda estabelecidas regras aplicáveis ao funcionamento ou suspensão de determinados tipos de instalações, estabelecimentos e atividades, incluindo

aqueles que, pela sua essencialidade, devam permanecer em funcionamento, sendo estabelecidas regras de permanência nos mesmos.

Verificando-se que foi renovada a declaração do estado de emergência pelo [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020](#), de 2 de abril, e tendo sido, após a aprovação do [Decreto n.º 2-A/2020](#), de 20 de março, detetadas situações que careciam de regulamentação expressa neste âmbito excecional com a evolução registada da pandemia, o Governo decide aprovar um conjunto adicional de medidas de modo a minorar o risco de contágio e de propagação da doença.

Com efeito, no momento atual, o Governo mantém o entendimento de que os contactos entre pessoas, que constituem forte veículo de contágio e de propagação do vírus, bem como as suas deslocações, devem manter-se ao nível mínimo indispensável, sendo de realçar para as finalidades pretendidas a especial necessidade de confinamento que impende sobre os cidadãos. Assim sendo, no presente decreto, cria limitações adicionais à circulação.

Por outro lado, verificou-se que determinadas atividades económicas devem continuar a ser exercidas, devendo manter-se a respetiva atividade.

Assim:

Nos termos do artigo 17.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual, e da alínea g) do artigo 199.º da Constituição, o Governo decreta:

Artigo 1.º

Objeto

O presente decreto procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020](#), de 18 de março, e renovada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020](#), de 2 de abril.

Artigo 2.º

Aplicação territorial

O presente decreto é aplicável em todo o território nacional.

Artigo 3.º

Confinamento obrigatório

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades de saúde:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

Artigo 4.º**Dever especial de proteção**

1 - Ficam sujeitos a um dever especial de proteção:

- a) Os maiores de 70 anos;
- b) Os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde devam ser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos.

2 - Os cidadãos abrangidos pelo número anterior só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde;
- c) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;
- d) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;
- e) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia;
- f) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

3 - Salvo em situação de baixa médica, os cidadãos abrangidos pela alínea b) do n.º 1 podem, ainda, circular para o exercício da atividade profissional.

4 - A restrição prevista no n.º 2 não se aplica, no exercício de funções:

- a) Aos profissionais de saúde e outros trabalhadores de instituições de saúde e de apoio social, bem como agentes de proteção civil;
- b) Às forças e serviços de segurança, militares e pessoal civil das Forças Armadas e inspetores da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica;
- c) Aos titulares de cargos políticos, magistrados e líderes dos parceiros sociais.

Artigo 5.º**Dever geral de recolhimento domiciliário**

1 - Os cidadãos não abrangidos pelo disposto nos artigos 3.º e 4.º só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocação para efeitos de desempenho de atividades profissionais ou equiparadas;
- c) Procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho;
- d) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde e transporte de pessoas a quem devam ser administrados tais cuidados ou dádiva de sangue;
- e) Deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco, por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar;

- f) Deslocações para assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes;
- g) Deslocações para acompanhamento de menores:
 - i) Em deslocações de curta duração, para efeitos de fruição de momentos ao ar livre;
 - ii) Para frequência dos estabelecimentos escolares e creches, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual;
- h) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;
- i) Deslocações para participação em ações de voluntariado social;
- j) Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente;
- k) Deslocações para visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação;
- l) Participação em atos processuais junto das entidades judiciais;
- m) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;
- n) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia e para alimentação de animais;
- o) Deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária, de cuidadores de colónias reconhecidas pelos municípios, de voluntários de associações zoófilas com animais a cargo que necessitem de se deslocar aos abrigos de animais e serviços veterinários municipais para recolha e assistência de animais;
- p) Deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito, emitido nos termos legais, no exercício das respetivas funções ou por causa delas;
- q) Deslocações por parte de pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais;
- r) Deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa;
- s) Retorno ao domicílio pessoal;
- t) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

2 - Os veículos particulares podem circular na via pública para realizar as atividades mencionadas no número anterior ou para reabastecimento em postos de combustível.

3 - Para os efeitos do presente decreto, a atividade dos atletas de alto rendimento e seus treinadores, bem como acompanhantes desportivos do desporto adaptado, é equiparada a atividade profissional.

4 - Sem prejuízo do estabelecido nos números anteriores, em todas as deslocações efetuadas devem ser respeitadas as recomendações e ordens determinadas pelas autoridades de saúde e pelas forças e serviços de segurança, designadamente as respeitantes às distâncias a observar entre as pessoas.

Artigo 6.º**Limitação à circulação no período da Páscoa**

- 1 - Os cidadãos não podem circular para fora do concelho de residência habitual no período compreendido entre as 00:00h do dia 9 de abril e as 24:00h do dia 13 de abril, salvo por motivos de saúde ou por outros motivos de urgência imperiosa.
- 2 - A restrição prevista no número anterior não se aplica aos cidadãos abrangidos pelo n.º 4 do artigo 4.º, desde que no exercício de funções, bem como ao desempenho das atividades profissionais admitidas pelo presente decreto.
- 3 - No período referido no n.º 1, os trabalhadores mencionados na parte final do número anterior, devem circular munidos de uma declaração da entidade empregadora que ateste que se encontram no desempenho das respetivas atividades profissionais.
- 4 - A restrição prevista no n.º 1 não obsta à circulação entre as parcelas dos concelhos em que haja descontinuidade territorial.
- 5 - No período referido no n.º 1, não são permitidos os voos comerciais de passageiros de e para os aeroportos nacionais, sem prejuízo de aterragens de emergência, voos humanitários ou para efeitos de repatriamento.

Artigo 7.º**Execução a nível local**

O Primeiro-Ministro procede à nomeação das autoridades que coordenam a execução da declaração do estado de emergência no território continental, a nível local, nos termos do n.º 4 do artigo 20.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual.

Artigo 8.º**Teletrabalho**

É obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam.

Artigo 9.º**Encerramento de instalações e estabelecimentos**

São encerradas as instalações e estabelecimentos referidos no anexo I ao presente decreto e que dele faz parte integrante.

Artigo 10.º**Suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho**

- 1 - São suspensas as atividades de comércio a retalho, com exceção daquelas que disponibilizem bens de primeira necessidade ou outros bens considerados essenciais na presente conjuntura, as quais se encontram elencadas no anexo II ao presente decreto e que dele faz parte integrante.
- 2 - A suspensão determinada nos termos do número anterior não se aplica aos estabelecimentos de comércio por grosso nem aos estabelecimentos que pretendam manter a respetiva atividade exclusivamente para efeitos de entrega ao domicílio ou disponibilização dos bens à porta do estabelecimento ou ao postigo, estando neste caso interdito o acesso ao interior do estabelecimento pelo público.

Artigo 11.º**Suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços**

1 - São suspensas as atividades de prestação de serviços em estabelecimentos abertos ao público, com exceção daquelas que prestem serviços de primeira necessidade ou outros serviços considerados essenciais na presente conjuntura, as quais se encontram elencadas no anexo II ao presente decreto.

2 - Os estabelecimentos de restauração e similares podem manter a respetiva atividade, se os seus titulares assim o decidirem, para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, diretamente ou através de intermediário.

3 - Para efeitos do disposto no número anterior, os estabelecimentos de restauração e similares ficam dispensados de licença para confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio e podem determinar aos seus trabalhadores a participação nas respetivas atividades, ainda que as mesmas não integrassem o objeto dos respetivos contratos de trabalho.

4 - O disposto no n.º 1 não se aplica a serviços de restauração praticados:

- a) Em cantinas ou refeitórios que se encontrem em regular funcionamento;
- b) Noutras unidades de restauração coletiva cujos serviços de restauração sejam praticados ao abrigo de um contrato de execução continuada.

Artigo 12.º**Efeitos sobre contratos de arrendamento e outras formas de exploração de imóveis**

O encerramento de instalações e estabelecimentos ao abrigo do presente decreto 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, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados.

Artigo 13.º**Comércio eletrónico e serviços à distância ou através de plataforma eletrónica**

Não se suspendem as atividades de comércio eletrónico, nem as atividades de prestação de serviços que sejam prestados à distância, sem contacto com o público, ou que desenvolvam a sua atividade através de plataforma eletrónica.

Artigo 14.º**Vendedores itinerantes**

1 - É permitido o exercício de atividade por vendedores itinerantes, para disponibilização de bens de primeira necessidade ou de outros bens considerados essenciais na presente conjuntura, nas localidades onde essa atividade seja necessária para garantir o acesso a bens essenciais pela população.

2 - A identificação das localidades onde a venda itinerante seja essencial para garantir o acesso a bens essenciais pela população é definida por decisão do município, após parecer favorável da autoridade de saúde de nível local territorialmente competente, sendo obrigatoriamente publicada no respetivo sítio na Internet.

Artigo 15.º**Aluguer de veículos de passageiros sem condutor**

É permitido o exercício da atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor (rent-a-car), nas seguintes hipóteses:

- a) Para as deslocações excecionalmente autorizadas ao abrigo do presente decreto, designadamente, as deslocações para aquisição de bens ou serviços essenciais, nomeadamente medicamentos, e as deslocações por motivos de saúde ou para assistência a outras pessoas;
- b) Para o exercício das atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços autorizadas ao abrigo do presente decreto ou em diploma posterior que autorize aquele exercício;
- c) Para prestação de assistência a condutores e veículos avariados, imobilizados ou sinistrados;
- d) Quando os veículos se destinem à prestação de serviços públicos essenciais ou sejam contratualizados ao abrigo do regime jurídico do parque de veículos do Estado, previsto no [Decreto-Lei n.º 170/2008](#), de 26 de agosto, na sua redação atual.

Artigo 16.º**Restrições de acesso a estabelecimentos de comércio por grosso e mercados**

A regra de ocupação máxima indicativa de 0,04 pessoas por metro quadrado de área, prevista no artigo 1.º da [Portaria n.º 71/2020](#), de 15 de março, é aplicável aos estabelecimentos de comércio por grosso e a quaisquer mercados e lotas autorizados a funcionar.

Artigo 17.º**Exercício de atividade funerária**

As empresas que exerçam atividade funerária nos termos do [Decreto-Lei n.º 10/2015](#), de 16 de janeiro, na sua redação atual, mantêm a sua atividade e realizam os serviços fúnebres dos mortos diagnosticados com COVID-19.

Artigo 18.º**Autorizações ou suspensões em casos especiais**

- 1 - Não se suspendem as atividades de comércio a retalho nem as atividades de prestação de serviços situados ao longo da rede de autoestradas, no interior dos aeroportos e nos hospitais.
- 2 - O membro do Governo responsável pela área da economia pode, mediante despacho:
 - a) Permitir a abertura de algumas instalações ou estabelecimentos referidos no anexo I ao presente decreto;
 - b) Permitir o exercício de outras atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços, incluindo a restauração, para além das previstas no anexo II ao presente decreto, que venham a revelar-se essenciais com o evoluir da presente conjuntura;
 - c) Impor o exercício de algumas das atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços mencionadas no anexo II ao presente decreto, caso se venha a revelar essencial para assegurar o regular abastecimento de bens essenciais à população;
 - d) Determinar o exercício de comércio a retalho por estabelecimentos de comércio por grosso, caso se venha a revelar essencial para manter a continuidade das cadeias de distribuição de produtos aos consumidores;

e) Limitar ou suspender o exercício das atividades de comércio a retalho ou de prestação de serviços previstos nos anexos II ao presente decreto, caso o respetivo exercício se venha a manifestar dispensável ou indesejável no âmbito do combate ao contágio e propagação do vírus.

3 - Os pequenos estabelecimentos de comércio a retalho e aqueles que prestem serviços de proximidade podem, excecionalmente, requerer à autoridade municipal de proteção civil autorização para funcionamento, mediante pedido fundamentado.

4 - O membro do Governo responsável pela área da economia pode delegar os poderes previstos no n.º 1.

Artigo 19.º

Regras de segurança e higiene

No caso dos estabelecimentos de comércio a retalho ou de prestação de serviços que mantenham a respetiva atividade nos termos dos artigos anteriores, devem ser observadas as seguintes regras de segurança e higiene:

a) Nos estabelecimentos em espaço físico, devem ser adotadas as medidas que assegurem uma distância mínima de dois metros entre pessoas, uma permanência pelo tempo estritamente necessário à aquisição dos produtos e a proibição do consumo de produtos no seu interior, sem prejuízo do respeito pelas regras de acesso e afetação previstas na [Portaria n.º 71/2020](#), de 15 de março;

b) A prestação do serviço e o transporte de produtos devem ser efetuados mediante o respeito das necessárias regras de higiene e sanitárias definidas pela Direção-Geral da Saúde;

c) Nos casos em que a atividade em causa implique um contacto intenso com objetos ou superfícies, como sucede com máquinas de vending, terminais de pagamento, dispensadores de senhas e bilhetes ou veículos alugados, os responsáveis pelo espaço ou os operadores económicos devem assegurar a desinfeção periódica de tais objetos ou superfícies, mediante a utilização de produtos adequados e eficazes no combate à propagação do vírus, exceto se ponderosas razões de segurança alimentar a tanto obstem.

Artigo 20.º

Atendimento prioritário

1 - Os estabelecimentos de comércio a retalho ou de prestação de serviços que mantenham a respetiva atividade nos termos dos artigos anteriores devem atender com prioridade as pessoas sujeitas a um dever especial de proteção, nos termos previstos no artigo 4.º, bem como, profissionais de saúde, elementos das forças e serviços de segurança, de proteção e socorro, pessoal das forças armadas e de prestação de serviços de apoio social.

2 - Os responsáveis pelos estabelecimentos devem informar, de forma clara e visível, o direito de atendimento prioritário previsto no número anterior e adotar as medidas necessárias a que o mesmo seja efetuado de forma organizada e com respeito pelas regras de higiene e segurança.

Artigo 21.º

Livre circulação de mercadorias

As restrições à circulação, incluindo nos municípios em que tenha sido determinada uma cerca sanitária, não prejudicam a livre circulação de mercadorias.

Artigo 22.º**Serviços públicos**

1 - As lojas de cidadão são encerradas, mantendo-se o atendimento presencial mediante marcação, na rede de balcões dos diferentes serviços, bem como a prestação desses serviços através dos meios digitais e dos centros de contacto com os cidadãos e as empresas.

2 - Pode ser determinado o funcionamento de serviços públicos considerados essenciais, nos termos a definir por despacho dos membros do Governo responsáveis pela área do serviço em causa e pela área da Administração Pública.

3 - Pode o membro do Governo responsável pela área da Administração Pública, com faculdade de delegação, salvo para os serviços essenciais a que se refere o artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual, determinar:

a) A definição de orientações sobre teletrabalho, designadamente sobre as situações que impõem a presença dos trabalhadores da Administração Pública nos seus locais de trabalho, bem como sobre a compatibilidade das funções com o teletrabalho;

b) A definição de orientações relativas à constituição e manutenção de situações de mobilidade;

c) A definição de orientações sobre os casos em que aos trabalhadores da Administração Pública pode ser imposto o exercício de funções em local diferente do habitual, em entidade diversa ou em condições e horários de trabalho diferentes;

d) A articulação com as autarquias no que se refere aos serviços públicos locais, em especial os espaços cidadão, e ao regime de prestação de trabalho na administração local;

e) A centralização e coordenação da informação quanto ao funcionamento e comunicação dos serviços públicos de atendimento;

f) A difusão de informação, instrumentos de apoio e práticas inovadoras de gestão e organização do trabalho, para proporcionar suporte a atividade dos serviços e dos trabalhadores em novos ambientes do trabalho;

g) Alteram os prazos de reporte de dados no âmbito do Sistema de Informação da Organização do Estado.

4 - Os membros do Governo responsáveis pelas áreas da Administração Pública e do trabalho, solidariedade e segurança social, com faculdade de delegação:

a) Definem orientações que se revelem necessárias no âmbito da eventualidade doença e no âmbito da frequência de ações de formação à distância;

b) Definem os termos em que os trabalhadores da Administração central podem exercer funções na Administração local, independentemente do seu consentimento, bem como os termos em que os trabalhadores da Administração central e da Administração local podem exercer funções, com o seu consentimento, em instituições particulares de solidariedade social ou outras instituições, do setor privado ou social, de apoio às populações mais vulneráveis, pessoas idosas, pessoas com deficiência, crianças e jovens em risco, em estruturas residenciais, apoio domiciliário ou de rua.

5 - O membro do Governo responsável pela área dos negócios estrangeiros adapta o disposto no presente artigo aos serviços periféricos externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Artigo 23.º

Regime excecional de atividades de apoio social

1 - Durante o estado de emergência, podem ser utilizados os equipamentos sociais que estejam aptos a entrar em funcionamento e dotados dos equipamentos necessários, nos termos do artigo 11.º e seguintes do [Decreto-Lei n.º 64/2007](#), de 14 de março, na sua redação atual.

2 - Compete ao Instituto da Segurança Social, I. P.:

- a) Fixar o número de vagas destes estabelecimentos de acordo com as orientações emitidas pela Direção-Geral da Saúde ou em articulação com esta;
- b) Realizar a gestão da ocupação destas vagas, privilegiando o acolhimento de pessoas com alta hospitalar e outras necessidades detetadas na comunidade.

3 - Esta autorização provisória de funcionamento cessa com o termo do estado de emergência decretado, após o qual deve ser retomado e concluído o procedimento de autorização de funcionamento, salvaguardando-se, nos termos legais e sempre que possível, a continuidade da atividade já iniciada.

4 - Durante o estado de emergência pode haver lugar a alteração transitória da utilização do espaço do edificado, relativamente ao atualmente estabelecido, quer nos estabelecimentos sociais referidos no n.º 1, quer nos que se encontram em funcionamento, licenciados e ou com acordo de cooperação.

5 - Em obediência das regras e orientações da Direção-Geral da Saúde, e para os efeitos das medidas previstas no presente artigo, pode ainda ser redefinida a capacidade de cada estabelecimento.

Artigo 24.º

Reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho

1 - Durante a vigência do presente decreto e de forma a reforçar os direitos e garantias dos trabalhadores, sempre que inspetor do trabalho verifique a existência de indícios de um despedimento em violação dos artigos 381.º, 382.º, 383.º ou 384.º do Código do Trabalho, aprovado pela [Lei n.º 7/2009](#), de 12 de fevereiro, na sua redação atual, lavra um auto e notifica o empregador para regularizar a situação.

2 - Com a notificação ao empregador nos termos do número anterior e até à regularização da situação do trabalhador ou ao trânsito em julgado da decisão judicial, conforme os casos, o contrato de trabalho em causa não cessa, mantendo-se todos os direitos das partes, nomeadamente o direito à retribuição, bem como as inerentes obrigações perante o regime geral de segurança social.

3 - Durante a vigência do presente decreto e para permitir o reforço de emergência em recursos humanos de forma a assegurar a capacidade de resposta da Autoridade para as Condições do Trabalho:

- a) É dispensado o acordo do órgão ou serviço de origem, previsto no artigo 94.º da Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho, na sua redação atual, e bem assim como o disposto na alínea a) do n.º 2 do Despacho n.º 3614-D/2020, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 58, de 23 de março, relativamente a processos de mobilidade de inspetores e técnicos superiores para a Autoridade para as Condições do Trabalho, iniciados antes ou após a entrada em vigor do presente decreto;

- b) Mediante despacho do Primeiro-Ministro e do membro do Governo responsável pela área do trabalho, solidariedade e segurança social, podem ser requisitados inspetores e técnicos superiores dos serviços de inspeção previstos no artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 276/2007](#), de 31 de julho, para reforço temporário da Autoridade para as Condições do Trabalho, sendo para este efeito dispensado o acordo dos dirigentes máximos dos serviços mencionados no número anterior e do respetivo trabalhador, que deve exercer, preferencialmente, a sua atividade na área geográfica prevista no n.º 1 do artigo 95.º da Lei Geral do Trabalho Em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho, na sua redação atual, e se mantém sujeitos ao regime jurídico e disciplinar que decorre do seu vínculo laboral;
- c) A Autoridade para as Condições do Trabalho fica autorizada a contratar aquisição de serviços externos que auxiliem a execução da sua atividade, ao abrigo do disposto no regime excecional de contratação pública previsto no [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual.

Artigo 25.º

Serviços essenciais

São serviços essenciais, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 10.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual, os definidos em portaria do membro do Governo responsável pela Presidência do Conselho de Ministros.

Artigo 26.º

Eventos de cariz religioso e culto

- 1 - Fica proibida a realização de celebrações de cariz religioso e de outros eventos de culto que impliquem uma aglomeração de pessoas.
- 2 - A realização de funerais está condicionada à adoção de medidas organizacionais que garantam a inexistência de aglomerados de pessoas e o controlo das distâncias de segurança, designadamente a fixação de um limite máximo de presenças, a determinar pela autarquia local que exerça os poderes de gestão do respetivo cemitério.

Artigo 27.º

Proteção Individual

Todas as atividades que se mantenham em laboração ou funcionamento devem respeitar as recomendações das autoridades de saúde, designadamente em matéria de higiene e de distâncias a observar entre as pessoas.

Artigo 28.º

Garantia de saúde pública

- 1 - O membro do Governo responsável pela área da saúde, com faculdade de delegação, determina:
- a) As medidas de exceção aplicáveis à atividade assistencial realizada pelos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde;
- b) As medidas excecionais de articulação dos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde com os serviços prestadores de cuidados de saúde dos setores privado e social, em matéria de prestação de cuidados de saúde;

- c) A emissão de ordens e instruções necessárias para garantir o fornecimento de bens e o funcionamento de serviços e de centros de produção afetados pela escassez de produtos necessários à proteção da saúde pública;
- d) As medidas necessárias e a prática dos atos que, no âmbito específico da sua ação, sejam adequados 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;
- e) A requisição temporária de indústrias, fábricas, oficinas, explorações ou instalações de qualquer natureza, incluindo serviços e estabelecimentos de saúde dos setores privado e social;
- f) A requisição temporária de todo o tipo de bens e serviços, incluindo profissionais, e a imposição de prestações obrigatórias a qualquer entidade, nos casos em que tal seja adequado e indispensável para a proteção da saúde pública, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o membro do Governo responsável pela área da saúde, com faculdade de delegação, determina as medidas de exceção necessárias, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19, relativamente a:

- a) Circuitos do medicamento e dos dispositivos médicos, bem como de outros produtos de saúde, biocidas, soluções desinfetantes, álcool e equipamentos de proteção individual, designadamente no âmbito do fabrico, distribuição, comercialização, importação, aquisição, dispensa e prescrição, tendentes a assegurar e viabilizar o abastecimento, a disponibilidade e o acesso dos produtos necessários às unidades de saúde, aos doentes e demais utentes;
- b) Acesso a medicamentos, designadamente os experimentais, utilizados no âmbito da pandemia e da continuidade dos ensaios clínicos;
- c) Medidas de contenção e limitação de mercado, de fixação de preços máximos, de monitorização centralizada de stocks e quantidades produzidas, e de isenção do pagamento de taxas para os operadores económicos que atuem em situações de urgência;
- d) Mecanismos de notificação prévia de exportação dos bens referidos na alínea a), de forma a assegurar as necessidades destes bens a nível nacional.

3 - O membro do Governo responsável pela área da saúde, com faculdade de delegação, determina a possibilidade dos operadores de telecomunicações procederem ao envio aos respetivos clientes de comunicações e mensagens escritas com alertas da Direção-Geral da Saúde ou outras relacionadas com o combate à pandemia.

Artigo 29.º

Suspensão excecional da cessação de contratos de trabalho

1 - Durante o período de vigência do estado de emergência, suspende-se, temporária e excecionalmente, a possibilidade de fazer cessar os contratos de trabalho de profissionais de saúde vinculados aos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde, independentemente da natureza jurídica do vínculo, quer por iniciativa do empregador, quer por iniciativa do trabalhador, salvo situações excecionais devidamente fundamentadas e autorizadas pelo órgão dirigente.

2 - O disposto no número anterior aplica-se, ainda, à cessação de contratos individuais de trabalho por revogação ou denúncia e a cessação de contratos de trabalho em funções públicas mediante extinção por acordo, denúncia ou exoneração, a pedido do trabalhador.

3 - Os contratos de trabalho a termo dos profissionais referidos no n.º 1, cuja caducidade devesse operar na pendência do período aí referido, consideram-se automática e excepcionalmente prorrogados até ao termo do estado de emergência e suas eventuais renovações.

4 - Enquanto perdurar a vigência da declaração do estado de emergência, fica, ainda, suspensa, temporária e excepcionalmente, a possibilidade de fazer cessar contratos de prestação de serviços de saúde, quer por iniciativa dos serviços e estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde, quer por iniciativa do prestador de serviços, salvo situações excecionais, devidamente fundamentadas e autorizadas pelo órgão dirigente.

Artigo 30.º

Administração Interna

O membro do Governo responsável pela área da administração interna, com faculdade de delegação:

a) Determina o encerramento da circulação rodoviária e ferroviária, por razões de saúde pública, segurança ou fluidez do tráfego ou a restrição à circulação de determinados tipos de veículos;

b) Coordena uma estrutura de monitorização do estado de emergência, composta por representantes das áreas governativas definidos por despacho do Primeiro Ministro e de representantes das forças e serviços de segurança, para efeitos de acompanhamento e produção de informação regular sobre a situação, designadamente para efeito do cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 28.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual, sem prejuízo das competências próprias da Secretária-Geral do Serviço de Segurança Interna e do Gabinete Coordenador de Segurança;

c) Determina, conjuntamente com o membro do Governo responsável pela área da saúde, de acordo com orientações da Organização Mundial de Saúde, os países ou territórios dos quais as pessoas provenientes devam ser sujeitas a controlo sanitário, para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º;

d) Estabelece, conjuntamente com o membro do Governo responsável pela área da saúde, cercas sanitárias, mediante proposta das autoridades de saúde.

Artigo 31.º

Defesa Nacional

O membro do Governo responsável pela área da defesa nacional assegura a articulação com as restantes áreas governativas para garantir, quando necessário, o empenhamento de pessoas, meios, bens e serviços da Defesa Nacional necessários ao cumprimento do disposto no presente decreto.

Artigo 32.º

Acesso ao direito e aos tribunais

O membro do Governo responsável pela área da justiça articula com os Conselhos Superiores e com a Procuradoria-Geral da República a adoção das providências adequadas à efetivação do

acesso ao direito e aos tribunais, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão.

Artigo 33.º

Transportes

1 - Os membros do Governo responsáveis pela área dos transportes, de acordo com as competências conferidas pelo [Decreto-Lei n.º 169-B/2019](#), de 3 de dezembro, com faculdade de delegação, determinam:

- a) A prática dos atos que, nos termos legais e no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir os serviços de mobilidade, ordinários ou extraordinários, a fim de proteger pessoas e bens, bem como a manutenção e funcionamento das infraestruturas viárias, ferroviárias, portuárias e aeroportuárias;
- b) As regras para o setor da aeronáutica civil, com a definição de medidas de rastreio e organização dos terminais dos aeroportos internacionais e de flexibilização na gestão dos aeroportos, bem como a definição de orientações sobre as situações que impõem a presença dos trabalhadores para salvaguarda da prestação dos serviços mínimos essenciais, adaptando, se necessário, o nível das categorias profissionais, as férias e os horários de trabalho e escalas;
- c) O estabelecimento dos concretos termos e condições em que deve ocorrer o transporte de mercadorias em todo o território nacional, a fim de garantir o respetivo fornecimento;
- d) A declaração da obrigatoriedade de, em relação a todos os meios de transporte, os operadores de serviços de transporte de passageiros realizarem a limpeza dos veículos de transporte, de acordo com as recomendações estabelecidas pelo Ministério da Saúde;
- e) O estabelecimento da redução do número máximo de passageiros por transporte, para um terço do número máximo de lugares disponíveis, por forma a garantir a distância adequada entre os utentes dos transportes;
- f) A adoção de outras medidas adicionais que sejam adequadas e necessárias para limitar a circulação de meios de transporte coletivos no sentido de preservar a saúde pública;
- g) A adoção das medidas necessárias para assegurar a participação da companhia aérea nacional em operações destinadas a apoiar o regresso de cidadãos nacionais a território nacional, seja através da manutenção temporária de voos regulares, seja através de operações dedicadas àquele objetivo.

2 - O disposto na alínea e) do número anterior aplica-se ao transporte aéreo, salvo nos casos estabelecidos em despacho do membro do Governo responsável pela área dos transportes aéreos.

Artigo 34.º

Agricultura

1 - O membro do Governo responsável pela área da agricultura, com faculdade de delegação, determina, nos termos legais, as medidas necessárias e a prática dos atos que, no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento de bens e serviços agrícolas e pecuários, de produtos essenciais à proteção fitossanitária dos vegetais, e os essenciais à cadeia agroalimentar, incluindo a atividade operacional dos aproveitamentos hidroagrícolas, a atividade dos laboratórios nacionais de referência e de controlo oficiais, a

recolha de cadáveres nas explorações pecuárias, as certificações e os controlos sanitários e fitossanitários, bem como a importação de matérias-primas e bens alimentares.

2 - Os membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da agricultura, mediante despacho:

- a) Permitem o exercício de outras atividades ou prestação de serviços relacionados com a agricultura e produção animal, para além das previstas no anexo II ao presente decreto, que venham a revelar-se essenciais com o evoluir da presente conjuntura;
- b) Impõem o exercício de algumas das atividades ou prestação de serviços relacionados com a produção agrícola e agroalimentar, mencionados no anexo II ao presente decreto, caso se venha a revelar essencial para assegurar o regular abastecimento de bens agroalimentares essenciais à população.

Artigo 35.º

Mar

O membro do Governo responsável pela área do mar determina, com faculdade de delegação, nos termos legais, as medidas necessárias e a prática dos atos que, no âmbito específico da sua ação, sejam adequados e indispensáveis para garantir as condições de normalidade na produção, transporte, distribuição e abastecimento no âmbito das pescas, aquicultura e transformação.

Artigo 36.º

Energia e Ambiente

O membro do Governo responsável pela área do ambiente, com faculdade de delegação, determina, nos termos legais, as medidas necessárias para garantir o ciclo urbano da água, eletricidade e gás, bem como dos derivados de petróleo e gás natural, a recolha e tratamento de resíduos sólidos, incluindo as derrogações temporárias ao regime geral de gestão de resíduos, e a prestação dos serviços essenciais ligados à conservação da natureza e florestas, designadamente a mobilização em permanência das equipas de Sapadores Florestais, do Corpo Nacional de Agentes Florestais e dos Vigilantes da Natureza que integram o dispositivo de prevenção e combate a incêndios.

Artigo 37.º

Requisição civil

Por decisão das autoridades de saúde ou das autoridades de proteção civil podem ser requisitados quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado, que se mostrem necessários ao combate à doença COVID-19, designadamente equipamentos de saúde, máscaras de proteção respiratória ou ventiladores, que estejam em stock ou que venham a ser produzidos a partir da entrada em vigor do presente decreto.

Artigo 38.º

Proteção Civil

No âmbito da Proteção Civil, e sem prejuízo do disposto na [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual:

- a) São acionadas as estruturas de coordenação política e institucional territorialmente competentes, as quais avaliam, em função da evolução da situação, a eventual ativação dos planos de emergência de proteção civil do respetivo nível territorial;
- b) É efetuada a avaliação permanente da situação operacional e a correspondente adequação do Estado de Alerta Especial do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro.

Artigo 39.º

Acesso a dados anonimizados do Sistema Nacional de Vigilância Epidemiológica para investigação científica

A Direção-Geral da Saúde disponibiliza à comunidade científica e tecnológica portuguesa o acesso a microdados de saúde pública relativos a doentes infetados pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 e a pessoas com suspeita de COVID-19, devidamente anonimizados e sem possibilidade de identificação do respetivo titular, que se encontrem na posse da Direção-Geral da Saúde ou sob a sua responsabilidade

Artigo 40.º

Regime excecional

Durante o período em que durar o estado de emergência:

- a) Fica suspensa a contagem do tempo de serviço efetivo para efeitos do cômputo do limite máximo de duração dos contratos, fixado no n.º 1 do artigo 28.º da Lei do Serviço Militar, aprovada pela [Lei n.º 174/99](#), de 21 de setembro, na sua redação atual, e no n.º 3 do artigo 45.º do Regulamento da Lei do Serviço Militar, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 289/2000](#), de 14 de novembro, na sua redação atual;
- b) Não é permitida a rescisão do vínculo contratual pelo militar que se encontre na situação prevista na alínea b) do n.º 4 do artigo 264.º do Estatuto dos Militares das Forças Armadas, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 90/2015](#), de 29 de maio, na sua redação atual;
- c) É aplicável o regime excecional de dispensa de serviço previsto nos artigos 26.º-A e 26.º-B do [Decreto-Lei n.º 241/2007](#), de 21 de junho, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, aos voluntários da Cruz Vermelha Portuguesa que comprovadamente sejam chamados para prestar socorro ou transporte no âmbito da situação epidémica de COVID-19.

Artigo 41.º

Licenças e autorizações

No decurso da vigência do presente decreto, as licenças, autorizações ou outro tipo de atos administrativos, mantêm-se válidos independentemente do decurso do respetivo prazo.

Artigo 42.º

Regulamentos e atos de execução

- 1 - Os regulamentos e atos administrativos de execução do presente decreto são eficazes através de mera notificação ao destinatário, por via eletrónica ou outra, sendo dispensadas as demais formalidades aplicáveis.
- 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, entende-se por realizada a notificação aos destinatários através da publicação dos regulamentos ou atos no site das entidades competentes para a aprovação dos regulamentos ou a prática dos atos.

Artigo 43.º**Fiscalização**

1 - Compete às forças e serviços de segurança e à polícia municipal fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto, mediante:

- a) A sensibilização da comunidade quanto ao dever geral de recolhimento
- b) O encerramento dos estabelecimentos e a cessação das atividades previstas no anexo I ao presente decreto;
- c) A emanação das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, designadamente para recolhimento ao respetivo domicílio;
- d) A cominação e a participação por crime de desobediência, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal, bem como do artigo 7.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, por violação do disposto nos artigos 6.º, 9.º a 11.º do presente decreto, bem como do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º;
- e) O aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública e a dispersão das concentrações superiores a cinco pessoas, salvo se pertencerem ao mesmo agregado familiar;
- f) A recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º

2 - Compete às juntas de freguesia, no quadro da garantia de cumprimento do disposto no presente decreto:

- a) O aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública;
- b) A recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º;
- c) A sinalização junto das forças e serviços de segurança, bem como da polícia municipal, dos estabelecimentos a encerrar, para garantir a cessação das atividades previstas no anexo I ao presente decreto.

3 - Para efeitos do disposto na alínea c) do n.º 1, as autoridades de saúde comunicam às forças e serviços de segurança do local de residência a aplicação das medidas de confinamento obrigatório.

4 - As forças e serviços de segurança reportam permanentemente ao membro do Governo responsável pela área da administração interna o grau de acatamento pela população do disposto no presente decreto, com vista a que o Governo possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário.

5 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as entidades do Ministério da Saúde comunicam ao membro do Governo responsável pela área da administração interna as orientações de carácter genérico das autoridades de saúde.

6 - A desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em violação do disposto no presente decreto, são sancionadas nos termos da lei penal e as respetivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da [Lei n.º 27/2006](#), de 3 de julho.

Artigo 44.º**Dever geral de cooperação**

Durante o período de vigência do estado de emergência os cidadãos e demais entidades têm o dever de colaboração, nomeadamente no cumprimento de ordens ou instruções dos órgãos e agentes responsáveis pela segurança, proteção civil e saúde pública na pronta satisfação de solicitações, que justificadamente lhes sejam feitas pelas entidades competentes para a concretização das medidas do presente decreto.

Artigo 45.º**Salvaguarda de medidas**

O presente decreto não prejudica as medidas já adotadas, no âmbito do estado de alerta ou do estado de calamidade declarado para o concelho de Ovar, bem como as destinadas a prevenir, conter, mitigar ou tratar a infeção epidemiológica por SARS-Cov-2 e a doença COVID-19, bem como as destinadas à reposição da normalidade em sequência das mesmas.

Artigo 46.º**Norma revogatória**

É revogado o [Decreto n.º 2-A/2020](#), de 20 de março.

Artigo 47.º**Entrada em vigor**

O presente decreto entra em vigor às 00h de 3 de abril de 2020.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 2 de abril de 2020. - O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

Assinado em 2 de abril de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendado em 2 de abril de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

ANEXO I

[a que se referem o artigo 9.º, a alínea a) do n.º 2 do artigo 18.º, a alínea b) do n.º 1 e a alínea c) do n.º 2 do artigo 43.º]

1 - Atividades recreativas, de lazer e diversão:

Discotecas, bares e salões de dança ou de festa;

Circos;

Parques de diversões e parques recreativos para crianças e similares;

Parques aquáticos e jardins zoológicos, sem prejuízo do acesso dos trabalhadores para efeitos de cuidado dos animais;

Quaisquer locais destinados a práticas desportivas de lazer;

Outros locais ou instalações semelhantes às anteriores.

2 - Atividades culturais e artísticas:

Auditórios, cinemas, teatros e salas de concertos;

Museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos ou similares (centros interpretativos, grutas, etc.), nacionais, regionais e municipais, públicos ou privados, sem prejuízo do acesso dos trabalhadores para efeitos de conservação e segurança;

Bibliotecas e arquivos;

Praças, locais e instalações tauromáquicas;

Galerias de arte e salas de exposições;

Pavilhões de congressos, salas polivalentes, salas de conferências e pavilhões multiúso.

3 - Atividades desportivas, salvo as destinadas à atividade dos praticantes desportivos profissionais e de alto rendimento, em contexto de treino:

Campos de futebol, rugby e similares;

Pavilhões ou recintos fechados;

Pavilhões de futsal, basquetebol, andebol, voleibol, hóquei em patins e similares;

Campos de tiro;

Courts de ténis, padel e similares;

Pistas de patinagem, hóquei no gelo e similares;

Piscinas;

Ringues de boxe, artes marciais e similares;

Circuitos permanentes de motos, automóveis e similares;

Velódromos;

Hipódromos e pistas similares;

Pavilhões polidesportivos;

Ginásios e academias;

Pistas de atletismo;

Estádios;

Campos de golfe.

4 - Atividades em espaços abertos, espaços e vias públicas, ou espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas:

Pistas de ciclismo, motociclismo, automobilismo e rotas similares, salvo as destinadas à atividade dos praticantes desportivos profissionais e de alto rendimento, em contexto de treino;

Provas e exposições náuticas;

Provas e exposições aeronáuticas;

Desfiles e festas populares ou manifestações folclóricas ou outras de qualquer natureza.

5 - Espaços de jogos e apostas:

Casinos;

Estabelecimentos de jogos de fortuna ou azar, como bingos ou similares;

Salões de jogos e salões recreativos.

6 - Atividades de restauração:

Restaurantes e similares, cafeterias, casas de chá e afins, com as exceções do presente decreto;

Bares e afins;

Bares e restaurantes de hotel, com as exceções do presente decreto;

Esplanadas;

Máquinas de vending, com as exceções do presente decreto.

7 - Termas e spas ou estabelecimentos afins.

ANEXO II

[que se referem o n.º 1 do artigo 10.º, o n.º 1 do artigo 11.º, as alíneas b), c) e e) do n.º 2 do artigo 18.º e as alíneas a) e b) do n.º 2 do artigo 34.º]

1 - Minimercados, supermercados, hipermercados;

2 - Frutarias, talhos, peixarias, padarias;

3 - Mercados, nos casos de venda de produtos alimentares;

4 - Produção e distribuição agroalimentar;

5 - Lotas;

6 - Restauração e bebidas, nos termos do presente decreto;

7 - Confeção de refeições prontas a levar para casa, nos termos do presente decreto;

8 - Serviços médicos ou outros serviços de saúde e apoio social;

9 - Farmácias e locais de venda de medicamentos não sujeitos a receita médica;

10 - Estabelecimentos de produtos médicos e ortopédicos;

11 - Oculistas;

12 - Estabelecimentos de produtos cosméticos e de higiene;

13 - Estabelecimentos de produtos naturais e dietéticos;

14 - Serviços públicos essenciais e respetiva reparação e manutenção (água, energia elétrica, gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, comunicações eletrónicas, serviços postais, serviço de recolha e tratamento de águas residuais, serviços de recolha e tratamento de efluentes, serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos e de higiene urbana e serviço de transporte de passageiros);

15 - Serviços habilitados para o fornecimento de água, a recolha e tratamento de águas residuais e ou de resíduos gerados no âmbito das atividades ou nos estabelecimentos referidos no presente anexo;

16 - Papelarias e tabacarias (jornais, tabaco);

17 - Jogos sociais;

18 - Centros de atendimento médico-veterinário;

19 - Estabelecimentos de venda de animais de companhia e de alimentos e rações;

- 20 - Estabelecimentos de venda de flores, plantas, sementes e fertilizantes e produtos fitossanitários químicos e biológicos;
- 21 - Estabelecimentos de lavagem e limpeza a seco de têxteis e peles;
- 22 - Drogarias;
- 23 - Lojas de ferragens e estabelecimentos de venda de material de bricolage;
- 24 - Postos de abastecimento de combustível e postos de carregamento de veículos elétricos;
- 25 - Estabelecimentos de venda de combustíveis para uso doméstico;
- 26 - Estabelecimentos de comércio, manutenção ou reparação de velocípedes, veículos automóveis e motocicletas, tratores e máquinas agrícolas, navios e embarcações, bem como venda de peças e acessórios e serviços de reboque;
- 27 - Estabelecimentos de venda e reparação de eletrodomésticos, equipamento informático e de comunicações e respetiva reparação;
- 28 - Serviços bancários, financeiros e seguros;
- 29 - Atividades funerárias e conexas;
- 30 - Serviços de manutenção e reparações ao domicílio;
- 31 - Serviços de segurança ou de vigilância ao domicílio;
- 32 - Atividades de limpeza, desinfeção, desratização e similares;
- 33 - Serviços de entrega ao domicílio;
- 34 - Estabelecimentos turísticos, exceto parques de campismo, podendo aqueles prestar serviços de restauração e bebidas no próprio estabelecimento exclusivamente para os respetivos hóspedes;
- 35 - Serviços que garantam alojamento estudantil;
- 36 - Máquinas de vending em empresas, em empresas, estabelecimentos ou quaisquer instituições nos quais aquelas máquinas representem o único meio de acesso a produtos alimentares;
- 37 - Atividade por vendedores itinerantes, nos termos previstos no artigo 14.º;
- 38 - Atividade de aluguer de veículos de mercadorias sem condutor (rent-a-cargo);
- 39 - Atividade de aluguer de veículos de passageiros sem condutor (rent-a-car), nos termos previstos no artigo 15.º;
- 40 - Atividades e estabelecimentos enunciados nos números anteriores, ainda que integrados em centros comerciais;
- 41 - Prestação de serviços de execução ou beneficiação das Redes de Faixas de Gestão de Combustível.
- 42 - Estabelecimentos de venda de material e equipamento de rega, assim como produtos relacionados com a vinificação, assim como material de acomodação de frutas e legumes;
- 43 - Estabelecimentos de venda de produtos fitofarmacêuticos e biocidas;
- 44 - Estabelecimentos de venda de medicamentos veterinários.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



8. As Leis e Decretos-Lei Excepcionais

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

8. AS LEIS E DECRETOS-LEI EXCECIONAIS

♦ **Decreto-Lei n.º 10-A/2020 - 13 de março***

Sumário: Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.

Atendendo à emergência de saúde pública de âmbito internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020, bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de março de 2020, importa acautelar, estrategicamente, a previsão de normas de contingência para a epidemia SARS-CoV-2, e, bem assim, assegurar o tratamento da doença COVID-19 no Serviço Nacional de Saúde (SNS), através de um regime legal adequado a esta realidade excecional, em especial no que respeita a matéria de contratação pública e de recursos humanos.

A situação excecional que se vive no momento atual e a proliferação de casos registados de contágio de COVID-19 exige a aplicação de medidas extraordinárias e de caráter urgente. Neste sentido, no domínio da saúde, é prioritário que se garanta às entidades prestadoras de cuidados de saúde do SNS a possibilidade de aquisição, com a máxima celeridade, dos equipamentos, bens e serviços necessários à avaliação de casos suspeitos e ao tratamento de sintomas e complicações associadas ao COVID-19, e, ainda, a tomada de outras medidas consideradas urgentes e imprescindíveis, designadamente em matéria de gestão de recursos humanos.

Importa, igualmente, adotar os mecanismos processuais que permitam, de forma atempada e responsável, assegurar a disponibilidade de produtos essenciais num quadro de uma generalizada e acrescida procura a nível mundial destes produtos num contexto de diminuição de produção e de constrangimentos à circulação dos bens.

Na verdade, face à urgência na execução das medidas de contenção recomendadas pelos vários serviços integrados no Ministério da Saúde, de que depende a sua eficácia, importa assegurar, com caráter urgente e inadiável, um regime excecional que permita a implementação célere das medidas propostas.

Para tal, torna-se necessário estabelecer um regime excecional em matéria de contratação pública e realização de despesa pública, bem como em matéria de recursos humanos,

* Ratificado e sendo considerado parte integrante da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, onde, nos artigos 1º e 2º, se dispõe:

“Artigo 1.º
Objeto

A presente lei procede à:

- a) Ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;
- b) Aprovação de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19.

Artigo 2.º
Ratificação de efeitos

O conteúdo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei.”

conciliando a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos.

Por outro lado, o Governo considera que é necessário aprovar um conjunto de medidas, atentos os constrangimentos causados no desenvolvimento da atividade judicial e administrativa. Importa, por isso, acautelar estas circunstâncias através do estabelecimento de um regime específico de justo impedimento e de suspensão de prazos processuais e procedimentais sempre que o impedimento ou o encerramento de instalações seja determinado por decisão de autoridade de saúde ou de outra autoridade pública.

De igual modo, considerando a eventual impossibilidade dos cidadãos em renovar ou obter documentos relevantes para o exercício de direitos, decorrente do encerramento de instalações, importa prever a obrigatoriedade de aceitação pelas autoridades públicas da exibição de documentos, cujo prazo de validade expire durante o período de vigência do presente decreto-lei.

Importa, por último, promover medidas que aumentem as possibilidades de distanciamento social e isolamento profilático, cuidando da perceção do rendimento dos próprios ou daqueles que se vejam na situação de prestar assistência a dependentes.

Assim:

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição, o Governo decreta o seguinte:

CAPÍTULO I

Disposição geral

Artigo 1.º

Objeto e âmbito

- 1 - O presente decreto-lei estabelece medidas excepcionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2.
- 2 - O disposto no presente decreto-lei aplica-se à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por COVID-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma.
- 3 - As medidas excepcionais previstas nos capítulos II e III são aplicáveis às entidades do setor público empresarial e do setor público administrativo, bem como, com as necessárias adaptações, às autarquias locais.

CAPÍTULO II

Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa

Artigo 2.º

Regime excecional de contratação pública

- 1 - Para efeitos de escolha do procedimento de ajuste direto para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, independentemente da natureza da entidade adjudicante, aplica-se o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008](#), de 29 de janeiro, na sua redação atual, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa.
- 2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, no caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a (euro) 20 000, é aplicável o disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 128.º do CCP.
- 3 - Aos procedimentos abrangidos pelo presente decreto-lei não se aplicam as limitações constantes dos n.ºs 2 a 5 do artigo 113.º CCP, estando as mesmas igualmente isentas do disposto no artigo 27.º-A do CCP.
- 4 - As adjudicações feitas ao abrigo do presente regime excecional são comunicadas pelas entidades adjudicantes aos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e pela respetiva área setorial e publicitadas no portal dos contratos públicos, garantindo o cumprimento dos princípios da publicidade e transparência da contratação.
- 5 - Os contratos celebrados ao abrigo do presente regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem prejuízo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP.
- 6 - Sempre que estiver em causa a garantia da disponibilização, por parte do operador económico, dos bens e serviços a que se refere o presente artigo, pode a entidade adjudicante efetuar adiantamentos do preço com dispensa dos pressupostos previstos no artigo 292.º do CCP, e os atos e contratos decorrentes podem produzir imediatamente todos os seus efeitos.
- 7 - Fica, igualmente, dispensada de autorização prévia a exceção para a aquisição centralizada de bens ou serviços abrangidos por um acordo-quadro para as entidades abrangidas pelo Sistema Nacional de Compras Públicas.
- 8 - Aos contratos celebrados ao abrigo do presente decreto-lei, aplica-se o disposto no n.º 5 do artigo 45.º da [Lei n.º 98/97](#), de 26 de agosto, na sua redação atual, podendo o contrato produzir todos os seus efeitos antes do visto ou da declaração de conformidade, designadamente quanto aos pagamentos a que derem causa.
- 9 - Os documentos de habilitação, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP, podem ser dispensados, inclusivamente para efeitos de efetuação de pagamentos, sem prejuízo da entidade adjudicante os poder pedir a qualquer momento. (acrescentado pela Lei 4-A/2020, de 06 de abril)
- 10 - Independentemente do preço contratual, a prestação da caução pode não ser exigida. (acrescentado pela Lei 4-A/2020, de 06 de abril)

Artigo 3.º**Regime excepcional de autorização de despesa**

1 - Aos procedimentos de contratação pública realizados ao abrigo do presente decreto-lei aplicam-se, a título excepcional, as seguintes regras de autorização de despesa:

- a) Os pedidos de autorização da tutela financeira e setorial, quando exigíveis por lei, consideram-se tacitamente deferidos, na ausência de pronúncia, logo que decorridas 24 horas após remessa, por via eletrónica, à respetiva entidade pública com competência para os autorizar;
- b) Consideram-se fundamentadas as aquisições realizadas no âmbito do presente decreto-lei, para efeito dos pedidos de autorização referidos na alínea anterior;
- c) As despesas plurianuais que resultam do presente decreto-lei encontram-se tacitamente deferidas se, após apresentação do pedido de autorização através de portaria de extensão de encargos junto do membro do Governo responsável pela área das finanças, sobre o mesmo não recair despacho de indeferimento no prazo de três dias, competindo ao membro do Governo responsável pela área setorial os normais procedimentos de publicação;
- d) As alterações orçamentais que envolvam reforço, por contrapartida de outras rubricas de despesa efetiva, são autorizadas pelo membro do Governo responsável pela respetiva área setorial;
- e) Nos casos devidamente justificados, quando seja necessária a descativação de verbas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos no presente decreto-lei, a mesma considera-se tacitamente deferida logo que decorridos três dias após a apresentação do respetivo pedido.

2 - É aprovada por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do respetivo setor de atividade a lista de bens e serviços elegíveis para efeitos da alínea c) do número anterior.

Artigo 4.º**Regimes excepcionais de autorização administrativa**

A decisão de contratar a aquisição de serviços cujo objeto seja a realização de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados, não carecem das autorizações administrativas previstas na lei, sendo da competência do membro do Governo responsável pela área setorial.

CAPÍTULO III

Regime excepcional em matéria de composição das juntas médicas, gestão de recursos humanos e aquisição de serviços

Artigo 5.º

Regime excepcional de composição das juntas médicas de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência

- 1 - Cada Administração Regional de Saúde, I. P. (ARS, I. P.), assegura a criação de, pelo menos, uma junta médica de avaliação das incapacidades das pessoas com deficiência (JMAI) por agrupamento de centros de saúde ou unidade local de saúde.
- 2 - As JMAI são constituídas por médicos especialistas, integrando um presidente, dois vogais efetivos e dois suplentes, sendo o presidente substituído, nas suas faltas e impedimentos, pelo primeiro vogal efetivo.
- 3 - O presidente tem, preferencialmente, competência em avaliação do dano corporal ou comprovada participação em JMAI.
- 4 - Da avaliação de incapacidade efetuada pela JMAI cabe recurso para a Junta Médica de Recurso (JMR) da ARS, I. P., competente, a apresentar ao presidente do respetivo conselho diretivo.
- 5 - A JMR integra um presidente e dois vogais, selecionados de entre os membros das JMAI da região de saúde que não tenham participado na avaliação anterior, podendo um deles ser indicado pelo recorrente.
- 6 - Em cada ARS, I. P., é criado, na dependência direta do conselho diretivo, um Núcleo de Coordenação Regional das JMAI (Núcleo), dedicado à sua criação, organização e funcionamento.
- 7 - O Núcleo é coordenado por um médico, preferencialmente com a competência em avaliação do dano corporal ou comprovada participação em JMAI, competindo-lhe presidir à JMR.
- 8 - As ARS, I. P., garantem o apoio logístico, administrativo e jurídico aos respetivos Núcleos.
- 9 - As ARS, I. P., e as Unidades Locais de Saúde, E. P. E., asseguram o apoio logístico e administrativo necessário ao funcionamento das JMAI.

Artigo 6.º

Regime excepcional em matéria de recursos humanos

- 1 - Ficam suspensos os limites estabelecidos pelos n.ºs 2 e 3 do artigo 120.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à [Lei n.º 35/2014](#), de 20 de junho, na sua redação atual, bem como os limites previstos nos n.ºs 1 a 3 do artigo 228.º da [Lei n.º 7/2009](#), de 12 de fevereiro, na sua redação atual, para a realização de trabalho extraordinário ou suplementar em todos os órgãos, organismos, serviços e demais entidades do Ministério da Saúde, das forças e serviços de segurança, da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, do Hospital das Forças Armadas (HFAR), do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos (LMPQF), do Instituto de Ação Social das Forças Armadas, I. P. (IASFA, I. P.), da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) e do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P. (INMLCF, I. P.).

2 - A contratação de trabalhadores para a constituição de vínculos de emprego a termo, pelo período de quatro meses, nos órgãos, organismos, serviços e demais entidades, incluindo o setor público empresarial do Ministério da Saúde, é autorizada por despacho do membro do Governo responsável pela área da saúde, com a faculdade de delegação, sendo dispensadas quaisquer formalidades.

3 - O disposto no número anterior é aplicável, com as necessárias adaptações, à contratação de profissionais de saúde para a DGRSP, o INMLCF, I. P., o HFAR, o LMPQF e o IASFA, I. P.

4 - Os contratos a termo referidos nos n.ºs 2 e 3 são renovados, por iguais períodos, pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e consoante o caso, da saúde, da defesa nacional ou da justiça.

5 - O disposto no artigo 22.º-A do Estatuto do Serviço Nacional de Saúde, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 11/93](#), de 15 de janeiro, na sua redação atual, é aplicável a todos os profissionais em exercício de funções nos órgãos, organismos, serviços e demais entidades, incluindo o setor público empresarial, do Ministério da Saúde.

6 - O regime constante do [Decreto-Lei n.º 89/2010](#), de 21 de julho, na sua redação atual, é aplicável sem sujeição aos limites de idade previstos no Estatuto da Aposentação, na sua redação atual.

Artigo 7.º

Regime excepcional em matéria de aquisição de serviços

A celebração de contratos de aquisição de serviços por parte dos órgãos, organismos, serviços e demais entidades, incluindo o setor público empresarial, do Ministério da Saúde, da DGRSP, do INMLCF, I. P., do HFAR, do LMPQF e do IASFA, I. P., é autorizada pelo dirigente máximo ou órgão máximo de gestão, sendo posteriormente comunicada aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da saúde e da justiça, respetivamente.

Artigo 8.º

Extensão do âmbito de aplicação do [Decreto-Lei n.º 62/79](#), de 30 de março

É aplicável, com as necessárias adaptações, o regime previsto no artigo 9.º do [Decreto-Lei n.º 62/79](#), de 30 de março, na sua redação atual, aos profissionais do setor da saúde diretamente envolvidos no diagnóstico e resposta laboratorial especializada, rápida e integrada, em situações de casos, surtos e outras emergências de saúde pública nas situações referentes à epidemia SARS-CoV-2 que possam constituir um risco para a saúde pública, tendo em vista assegurar a capacidade de resposta rápida e atempada a tais situações bem como a disponibilidade permanente dos trabalhadores.

CAPÍTULO IV

Suspensão de atividade letivas e não letivas

Artigo 9.º

Suspensão de atividade letivas e não letivas e formativas

1 - Ficam suspensas as atividades letivas e não letivas e formativas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos e do setor social e solidário de educação pré-escolar, básica, secundária e superior e em equipamentos sociais de apoio à primeira infância ou deficiência, bem como nos centros de formação de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P..

2 - Ficam igualmente suspensas as atividades de apoio social desenvolvidas em Centro de Atividades Ocupacionais, Centro de Dia e Centro de Atividades de Tempos Livres.

3 - A suspensão prevista nos números anteriores inicia-se no dia 16 de março de 2020 e é reavaliada no dia 9 de abril de 2020, podendo ser prorrogada após reavaliação.

4 - Os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas da rede pública de ensino e os estabelecimentos particulares, cooperativos e do setor social e solidário com financiamento público adotam as medidas necessárias para a prestação de apoios alimentares a alunos beneficiários do escalão A da ação social escolar e, sempre que necessário, as medidas de apoio aos alunos das unidades especializadas que foram integradas nos centros de apoio à aprendizagem e cuja permanência na escola seja considerada indispensável.

5 - Sem prejuízo da aplicação do disposto nos números anteriores aos equipamentos sociais da área da deficiência, designadamente das respostas de Centros de Atividades Ocupacional e das Equipas Locais de Intervenção Precoce, estes equipamentos devem assegurar apoio alimentar aos seus utentes em situação de carência económica.

6 - Na formação profissional obrigatória ou certificada, nomeadamente a referente ao acesso e exercício profissionais, a atividade formativa presencial pode ser excepcionalmente substituída por formação à distância, quando tal for possível e estiverem reunidas condições para o efeito, com as devidas adaptações e flexibilização dos respetivos requisitos, mediante autorização da entidade competente.

7 - Ficam excecionadas do disposto no n.º 1 as respostas de Lar Residencial e Residência Autónoma.

Artigo 10.º

Trabalhadores de serviços essenciais

1 - É identificado em cada agrupamento de escolas um estabelecimento de ensino que promove o acolhimento dos filhos ou outros dependentes a cargo dos profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais, cuja mobilização para o serviço ou prontidão obste a que prestem assistência aos mesmos, na sequência da suspensão prevista no artigo anterior.

2 - Os trabalhadores das atividades enunciadas no artigo anterior são mobilizados pela entidade empregadora ou pela autoridade pública.

Artigo 11.º**Viagens de finalistas**

- 1 - Fica interdita a realização de viagens de finalistas ou similares.
- 2 - As agências ou outras entidades organizadoras das viagens previstas no número anterior ficam obrigados ao reagendamento das mesmas, salvo acordo em contrário.

CAPÍTULO V**Limitação de acesso a espaços frequentados pelo público****Artigo 12.º****Restrições de acesso a estabelecimentos**

- 1 - É suspenso o acesso ao público dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance.
- 2 - A afetação dos espaços acessíveis ao público dos demais estabelecimentos de restauração ou de bebidas e de estabelecimentos comerciais deve observar as regras de ocupação que vierem a ser definidas por portaria do membro do Governo responsável pela área da economia.
- 3 - Na portaria referida no número anterior podem ser estabelecidas restrições totais ou parciais da afetação dos espaços acessíveis ao público.

Artigo 13.º**Restrições de acesso a serviços e edifícios públicos**

Pode ser limitado o acesso a serviços e a edifícios públicos mediante despacho do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública e pela área a que o serviço ou edifício respeitam.

CAPÍTULO VI**Atos e diligências processuais e procedimentais****Artigo 14.º****Justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais**

- 1 - A declaração emitida por autoridade de saúde a favor de sujeito processual, parte, seus representantes ou mandatários, que ateste a necessidade de um período de isolamento destes por eventual risco de contágio do COVID-19 considera-se, para todos os efeitos, fundamento para a alegação do justo impedimento à prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados presencialmente no âmbito de processos, procedimentos, atos e diligências que corram os seus termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios, cartórios notariais, conservatórias, serviços e entidades administrativas, no âmbito de

procedimentos contraordenacionais, respetivos atos e diligências e no âmbito de procedimentos, atos e diligências regulados pelo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 4/2015](#), de 7 de janeiro, e demais legislação administrativa.

2 - A declaração referida no número anterior constitui, igualmente, fundamento de justificação de não comparecimento em qualquer diligência processual ou procedimental, bem como do seu adiamento, no âmbito dos processos e procedimentos referidos no número anterior.

3 - O disposto nos números anteriores é, com as devidas adaptações, aplicável aos demais intervenientes processuais ou procedimentais, ainda que meramente acidentais.

Artigo 15.º

Encerramento de instalações

1 - No caso de encerramento de instalações onde devam ser praticados atos processuais ou procedimentais no âmbito de processos e procedimentos referidos no n.º 1 do artigo anterior, ou de suspensão de atendimento presencial nessas instalações, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio do COVID-19, considera-se suspenso o prazo para a prática do ato processual ou procedimental em causa a partir do dia do encerramento ou da suspensão do atendimento.

2 - A suspensão estabelecida no número anterior cessa com a declaração da autoridade pública de reabertura das instalações.

3 - O disposto no artigo anterior é aplicável aos cidadãos, sujeitos processuais, partes, seus representantes ou mandatários que residam ou trabalhem nos municípios em que se verifique o encerramento de instalações ou a suspensão do atendimento presencial, ainda que os atos e diligências processuais ou procedimentais devam ser praticados em município diverso.

CAPÍTULO VII

Decurso de prazos

Artigo 16.º

Atendibilidade de documentos expirados

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, as autoridades públicas aceitam, para todos os efeitos legais, a exibição de documentos suscetíveis de renovação cujo prazo de validade expire a partir da data de entrada em vigor do presente decreto-lei ou nos 15 dias imediatamente anteriores ou posteriores.

2 - O cartão do cidadão, certidões e certificados emitidos pelos serviços de registos e da identificação civil, carta de condução, bem como os documentos e vistos relativos à permanência em território nacional, cuja validade termine a partir da data de entrada em vigor do presente decreto-lei são aceites, nos mesmos termos, até 30 de junho de 2020.

Artigo 17.º**Prazos de deferimento tácito de autorizações e licenciamentos**

- 1 - São suspensos os prazos de cujo decurso decorra o deferimento tácito pela administração de autorizações e licenciamentos requeridos por particulares.
- 2 - São, ainda, suspensos os prazos de cujo decurso decorra o deferimento tácito pela administração de autorizações e licenciamentos, ainda que não requeridos por particulares, no âmbito da avaliação de impacte ambiental.

Artigo 18.º**Prazos de realização de assembleias gerais**

As assembleias gerais das sociedades comerciais, das associações ou das cooperativas que devam ter lugar por imposição legal ou estatutária, podem ser realizadas até 30 de junho de 2020.

CAPÍTULO VIII**Medidas de proteção social na doença e na parentalidade****Artigo 19.º****Isolamento profilático**

- 1 - É equiparada a doença a situação de isolamento profilático durante 14 dias dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 82/2009](#), de 2 de abril, na sua redação atual.
- 2 - O reconhecimento do direito ao subsídio de doença não depende de verificação do prazo de garantia, do índice de profissionalidade e da certificação da incapacidade temporária para o trabalho.
- 3 - A atribuição do subsídio não está sujeita a período de espera.
- 4 - O valor do subsídio corresponde a 100 % da remuneração de referência.
- 5 - No caso de os beneficiários não apresentarem seis meses com registo de remunerações, a remuneração de referência é definida por $R/(30 \times n)$, em que R representa o total das remunerações registadas desde o início do período de referência até ao dia que antecede o isolamento profilático e n o número de meses a que as mesmas se reportam.

Artigo 20.º**Subsídio de doença**

Nas situações de doença dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes do regime geral de segurança social com doença causada pelo referido COVID-19, a atribuição do subsídio de doença não está sujeita a período de espera.

Artigo 21.º**Subsídios de assistência a filho e a neto**

- 1 - Considera-se falta justificada a situação decorrente do acompanhamento de isolamento profilático durante 14 dias de filho ou outro dependente a cargo dos trabalhadores por conta de outrem do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 82/2009](#), de 2 de abril, na sua redação atual.
- 2 - Em caso de isolamento profilático, determinado nos termos do número anterior, de criança menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, a atribuição do subsídio para assistência a filho e do subsídio para assistência a neto, não depende de prazo de garantia.
- 3 - No caso de os beneficiários não apresentarem seis meses com registo de remunerações, a remuneração de referência é definida por $R/(30 \times n)$, em que R representa o total das remunerações registadas desde o início do período de referência até ao dia que antecede o isolamento profilático e n o número de meses a que as mesmas se reportam.
- 4 - O número de dias de atribuição de um dos subsídios referidos no n.º 1 não releva para o cômputo do período máximo de atribuição em cada ano civil.

Artigo 22.º**Faltas do trabalhador**

- 1 - Fora dos períodos de interrupções letivas fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, 18 de junho, consideram-se justificadas, sem perda de direitos salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, quando determinado:
 - a) Por autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do [Decreto-Lei n.º 82/2009](#), de 2 de abril, na sua redação atual;
 - b) Pelo Governo.
- 2 - Para efeitos do disposto no número anterior, o trabalhador comunica a ausência nos termos do artigo 253.º do Código do Trabalho, aprovado pela [Lei n.º 7/2009](#), de 12 de fevereiro, na sua redação atual.

Artigo 23.º**Apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem**

- 1 - Nas situações referidas no artigo anterior, o trabalhador por conta de outrem tem direito a receber um apoio excecional mensal, ou proporcional, correspondente a dois terços da sua remuneração base, pago em partes iguais pela entidade empregadora e pela segurança social.
- 2 - O apoio a que se refere o número anterior tem por limite mínimo uma remuneração mínima mensal garantida (RMMG) e por limite máximo três RMMG.

3 - O apoio a que se refere o presente artigo é deferido de forma automática após requerimento da entidade empregadora, desde que não existam outras formas de prestação da atividade, nomeadamente por teletrabalho.

4 - A parcela da segurança social é entregue à entidade empregadora que procede ao pagamento da totalidade do apoio ao trabalhador.

5 - Salvo o disposto no n.º 7, sobre o apoio incide a quotização do trabalhador e 50 % da contribuição social da entidade empregadora, devendo o mesmo ser objeto de declaração de remunerações autónoma.

6 - Os apoios previstos no presente artigo e no artigo seguinte não podem ser percebidos simultaneamente por ambos os progenitores e só são percebidos uma vez, independentemente do número de filhos ou dependentes a cargo

7 - Quando a entidade empregadora revista natureza pública, com exceção do setor empresarial do estado, o apoio previsto no presente artigo é assegurado integralmente pela mesma.

Artigo 24.º

Apoio excecional à família para trabalhadores independentes

1 - Nas situações análogas às do n.º 1 do artigo 22.º, caso o trabalhador independente sujeito ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses consecutivos há pelo menos 12 meses, não possa prosseguir a sua atividade, tem direito a um apoio excecional mensal, ou proporcional.

2 - O valor do apoio é correspondente a um terço da base de incidência contributiva mensualizada referente ao primeiro trimestre de 2020.

3 - O apoio a que se refere os números anteriores tem por limite mínimo 1 Indexante de Apoios Sociais (IAS) e máximo de 2 1/2 IAS.

4 - O apoio é objeto de declaração trimestral de rendimentos, estando sujeito à correspondente contribuição social.

5 - O apoio a que se refere o presente artigo é atribuído de forma automática após requerimento do trabalhador independente, desde que não existam outras formas de prestação da atividade, nomeadamente por teletrabalho.

6 - Os apoios previstos no presente artigo e no artigo anterior não podem ser percebidos simultaneamente por ambos os progenitores e só são percebidos uma vez, independentemente do número de filhos ou dependentes a cargo.

Artigo 25.º

Trabalhadores do regime de proteção social convergente

Aos trabalhadores do regime de proteção social convergente aplicam-se, com as necessárias adaptações, as regras previstas no presente capítulo.

CAPÍTULO IX

Medidas de apoio aos trabalhadores independentes

Artigo 26.º

Apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente

- 1 - O apoio extraordinário à redução da atividade económica reveste a forma de um apoio financeiro aos trabalhadores abrangidos exclusivamente pelo regime dos trabalhadores independentes e que não sejam pensionistas, sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses consecutivos há pelo menos 12 meses, em situação comprovada de paragem total da sua atividade ou da atividade do respetivo setor, em consequência do surto de COVID-19, em situação comprovada, por qualquer meio admissível em Direito, de paragem total da sua atividade ou da atividade do respetivo setor.
- 2 - As circunstâncias referidas no número anterior são atestadas mediante declaração do próprio, sob compromisso de honra, ou do contabilista certificado no caso de trabalhadores independentes no regime de contabilidade organizada.
- 3 - Durante o período de aplicação desta medida, o trabalhador independente tem direito a um apoio financeiro com duração de um mês, prorrogável mensalmente, até um máximo de seis meses, correspondente ao valor da remuneração registada como base de incidência contributiva, com o limite do valor do IAS.
- 4 - O apoio financeiro é pago a partir do mês seguinte ao da apresentação do requerimento.
- 5 - Enquanto se mantiver o pagamento do apoio extraordinário, o trabalhador independente mantém a obrigação da declaração trimestral quando sujeito a esta obrigação.
- 6 - O apoio previsto no presente artigo não é cumulável com os apoios previstos no capítulo anterior.

Artigo 27.º

Diferimento do pagamento de contribuições

Os trabalhadores abrangidos pelo apoio financeiro referido no artigo anterior têm direito ao diferimento do pagamento de contribuições devidas nos meses em que esteja a ser pago o apoio financeiro extraordinário.

Artigo 28.º

Pagamento diferido das contribuições

- 1 - O pagamento das contribuições devidas relativas ao período de diferimento deve ser efetuado a partir do segundo mês posterior ao da cessação do apoio e pode ser efetuado num prazo máximo de 12 meses, em prestações mensais e iguais.
- 2 - Aos acordos prestacionais previstos no presente artigo é aplicável o artigo 8.º do [Decreto-Lei n.º 213/2012](#), de 25 de setembro, na sua redação atual.

CAPÍTULO X

Formas alternativas de trabalho

Artigo 29.º

Teletrabalho

1 - Durante a vigência do presente decreto-lei, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas.

2 - O disposto no número anterior não é aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo artigo 10.º

Artigo 30.º

Regime excecional de funcionamento de júris nos sistemas do ensino superior, ciência e tecnologia

1 - As reuniões do júri de concursos previstas nos estatutos da carreira docente do ensino superior e da carreira de investigação científica podem ser realizadas, em todas as fases do procedimento, por videoconferência, desde que haja condições técnicas para o efeito.

2 - As reuniões do júri de provas para atribuição do título académico de agregado e de título de especialista podem ser realizadas por videoconferência, desde que haja condições técnicas para o efeito.

3 - Na prestação de provas a que alude o número anterior, pode ser autorizada a participação de vogais do júri por videoconferência, desde que haja condições técnicas para a sua plena participação nos trabalhos.

CAPÍTULO XI

Disposições complementares e finais

Artigo 31.º

Voluntariado

Podem ser promovidas ações de voluntariado para assegurar as funções que não consigam ser garantidas de outra forma, nos termos do regime geral.

Artigo 32.º

Regime excecional de dispensa de serviço

É aplicável o regime excecional de dispensa de serviço previsto nos artigos 26.º-A e 26.º-B do [Decreto-Lei n.º 241/2007](#), de 21 de junho, na sua redação atual, com as necessárias adaptações, aos bombeiros voluntários comprovadamente chamados pelo respetivo corpo de bombeiros para prestar socorro ou transporte no âmbito da situação epidémica de COVID-19.

Artigo 33.º**Enquadramento no subsistema de proteção familiar**

As medidas previstas nos capítulos VIII e IX, para efeitos de financiamento, são enquadradas no subsistema de proteção familiar.

Artigo 34.º**Responsabilidade emergente do pagamento indevido de prestações de segurança social**

Sem prejuízo das sanções legais previstas para as falsas declarações, é aplicável aos apoios previstos nos capítulos VIII e IX o regime estabelecido no [Decreto-Lei n.º 133/88](#), de 20 de abril.

Artigo 35.º**Regulamentação**

A regulamentação necessária à implementação das medidas previstas no capítulo IX é efetuada por portaria do membro do Governo responsável pela área da segurança social.

Artigo 36.º**Entrada em vigor**

O presente decreto-lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Artigo 37.º**Produção de efeitos**

O presente decreto-lei produz efeitos no dia da sua aprovação, com exceção do disposto nos artigos 14.º a 16.º, que produz efeitos desde 9 de março de 2020, e do disposto no capítulo VIII, que produz efeitos a 3 de março de 2020.

Artigo 5.º, da Lei 4-A/2020, de 06 de abril**Norma interpretativa**

O artigo 10.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março.

Artigo 6.º**Produção de efeitos**

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei produz efeitos à data de produção de efeitos do [Decreto-Lei n.º](#)

[10-A/2020](#), de 13 de março.

2 - O artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 7.º
Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Visto e aprovado em Conselho de Ministros de 12 de março de 2020. - António Luís Santos da Costa - Pedro Gramaxo de Carvalho Siza Vieira - Mário José Gomes de Freitas Centeno - João Titterington Gomes Cravinho - Eduardo Arménio do Nascimento Cabrita - Francisca Eugénia da Silva Dias Van Dunem - Alexandra Ludomila Ribeiro Fernandes Leitão - Manuel Frederico Tojal de Valsassina Heitor - João Miguel Marques da Costa - Ana Manuel Jerónimo Lopes Correia Mendes Godinho - Marta Alexandra Fartura Braga Temido de Almeida Simões.

Promulgado em 13 de março de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendado em 13 de março de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

♦ **Lei n.º 1-A/2020 - 19 de março (Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19)**

Sumário: Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei procede à:

- a) Ratificação dos efeitos do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março;
- b) Aprovação de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19.

Artigo 2.º

Ratificação de efeitos

O conteúdo do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei.

Artigo 3.º

Órgãos do poder local

1 - As reuniões ordinárias dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais previstas para os meses de abril e maio podem realizar-se até 30 de junho de 2020.

2 - A obrigatoriedade de realização pública das reuniões dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias e dos órgãos deliberativos das entidades intermunicipais, conforme previsto nos artigos 49.º, 70.º e 89.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado em anexo à [Lei n.º 75/2013](#), de 12 de setembro, fica suspensa até ao dia 30 de junho de 2020, sem prejuízo da sua gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia sempre que tecnicamente viável.

3 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, até dia 30 de junho de 2020, podem ser realizadas por videoconferência, ou outro meio digital, as reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, desde que haja condições técnicas para o efeito.

Artigo 4.º

Aprovação de contas

1 - As entidades previstas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 51.º da [Lei n.º 97/98](#), de 26 de agosto, cuja aprovação de contas dependa de deliberação de um órgão colegial, podem remetê-las ao Tribunal de Contas até 30 de junho de 2020, em substituição do prazo referido no n.º 4 do artigo 52.º, sem prejuízo do disposto nos restantes números desse artigo.

2 - As entidades abrangidas pelo artigo 18.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, podem remeter as contas aprovadas ao Tribunal de Contas até 15 de julho de 2020.

Artigo 5.º

Órgãos colegiais e prestação de provas públicas

1 - A participação por meios telemáticos, designadamente vídeo ou teleconferência de membros de órgãos colegiais de entidades públicas ou privadas nas respetivas reuniões, não obsta ao regular funcionamento do órgão, designadamente no que respeita a quórum e a deliberações, devendo, contudo, ficar registado na respetiva ata a forma de participação.

2 - A prestação de provas públicas previstas em regimes gerais ou especiais pode ser realizada por videoconferência, desde que haja acordo entre o júri e o respetivo candidato e as condições técnicas para o efeito.

Artigo 6.º

Fiscalização preventiva

1 - Sem prejuízo dos regimes de fiscalização concomitante e de fiscalização sucessiva previstos na [Lei n.º 98/97](#), de 26 de agosto, ficam isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos abrangidos pelo [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, bem como outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, durante o período de vigência da presente lei.

2 - Os contratos referidos no número anterior devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração.

3 - Não são suspensos os prazos relativos a processos de fiscalização prévia pendentes ou que devam ser remetidos ao Tribunal de Contas durante o período de vigência da presente lei.

Artigo 7.º

Prazos e diligências

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos, que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de

prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública. **(redação inicial)**

2 - O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional.

3 - A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

4 - O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional.

5 - O disposto no n.º 1 não obsta:

a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

6 - Ficam também suspensos:

a) O prazo de apresentação do devedor à insolvência, previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

b) Quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

7 - Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte: **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de

saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

8 - Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número anterior:

a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do [Decreto-Lei n.º 49/2014](#), de 27 de março, na sua redação atual; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

9 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em:

a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias [Anterior alínea a) do n.º 6.]

b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais; **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

c) Procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de atos por particulares. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

10 - A suspensão dos prazos em procedimentos tributários, referida na alínea c) do número anterior, abrange apenas os atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

11 - Durante a situação excecional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

12 - Não são suspensos os prazos relativos à prática de atos realizados exclusivamente por via eletrónica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P. **(redação da Lei 4-A/2020, de 06 de abril)**

13 - Após a data da cessação da situação excecional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020. (anterior n.º 11).

Artigo 6.º, da Lei 4-A/2020, de 06 de abril
Produção de efeitos

1 - (...)

2 - O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei.

5 - Nos processos urgentes os prazos suspendem-se, salvo nas circunstâncias previstas nos n.ºs 8 e 9.

6 - O disposto no presente artigo aplica-se ainda, com as necessárias adaptações, a:

a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;

b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, e respetivos atos e diligências que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;

c) Prazos administrativos e tributários que corram a favor de particulares.

7 - Os prazos tributários a que se refere a alínea c) do número anterior dizem respeito apenas aos atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como aos prazos para a prática de atos no âmbito dos mesmos procedimentos tributários.

8 - Sempre que tecnicamente viável, é admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada.

9 - No âmbito do presente artigo, realizam-se apenas presencialmente os atos e diligências urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

10 - São suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria.

11 - Após a data da cessação da situação excecional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020. (Redação inicial)

Artigo 7.º-A

[acrescentado pela Lei 4-A/2020, de 06 de abril)

Contratação pública

1 - A suspensão de prazos prevista no n.º 1 do artigo anterior não se aplica ao contencioso pré-contratual previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

2 - A suspensão dos prazos administrativos previstos na alínea c) do n.º 9 do artigo anterior não é aplicável aos prazos relativos a procedimentos de contratação pública, designadamente os constantes do Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

3 - Os prazos procedimentais no âmbito do Código dos Contratos Públicos que estiveram suspensos por força dos artigos 7.º e 10.º da presente lei, na sua redação inicial, retomam a sua contagem na data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

Artigo 8.º

Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários

Durante a vigência das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade de saúde pública e até 60 dias após a cessação de tais medidas nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da presente lei, ficam suspensos:

- a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; (redação inicial)
- b) A caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, salvo se o arrendatário não se opuser à cessação;
- c) A produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;
- d) O prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas;
- e) A execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado. [alínea b) da versão inicial.]

Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa:

- a) A produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;
- b) A execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado.

Artigo 9.º

Prevalência

1 - Sem prejuízo das competências atribuídas pela Constituição e pela lei a órgãos de soberania de carácter eletivo, o disposto na presente lei, bem como no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, prevalece sobre normas legais, gerais e especiais que disponham em sentido contrário, designadamente as constantes da lei do Orçamento do Estado.

2 - Aos trabalhadores com vínculo de emprego público continua a aplicar-se o disposto na alínea j) do n.º 2 do artigo 134.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual.

Artigo 10.º

Produção de efeitos

A presente lei produz efeitos à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

Artigo 5.º, da Lei 4-A/2020, de 06 de abril

Norma interpretativa

O artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Artigo 6.º**Produção de efeitos**

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei produz efeitos à data de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

2 - O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 7.º**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Artigo 11.º**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 18 de março de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

Promulgada em 19 de março de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendada em 19 de março de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

◆ Lei n.º 4-A/2020 de 6 de abril

Sumário: Procede à primeira alteração à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, e à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.

Procede à primeira alteração à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, e à segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º**Objeto**

A presente lei procede à:

- a) Primeira alteração à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, que aprova medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19;
- b) Segunda alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.

Artigo 2.º**Alteração à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março**

Os artigos 7.º e 8.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, passam a ter a seguinte redação:

«Artigo 7.º

[...]

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte.

2 - ...

3 - ...

4 - ...

5 - O disposto no n.º 1 não obsta:

- a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
- b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

6 - Ficam também suspensos:

- a) O prazo de apresentação do devedor à insolvência, previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;
- b) Quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial.

7 - Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

- a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
- b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;
- c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

8 - Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número anterior:

- a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da [Lei n.º 44/86](#), de 30 de setembro, na sua redação atual;
- b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do [Decreto-Lei n.º 49/2014](#), de 27 de março, na sua redação atual;
- c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos.

9 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em:

- a) [Anterior alínea a) do n.º 6.]
- b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais;
- c) Procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de atos por particulares.

10 - A suspensão dos prazos em procedimentos tributários, referida na alínea c) do número anterior, abrange apenas os atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles.

11 - Durante a situação excecional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa.

12 - Não são suspensos os prazos relativos à prática de atos realizados exclusivamente por via eletrónica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P.

13 - (Anterior n.º 11.)

Artigo 8.º

[...]

Durante a vigência das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade de saúde pública e até 60 dias após a cessação de tais medidas nos termos do n.º 2 do artigo 7.º da presente lei, ficam suspensos:

- a) ...
- b) A caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, salvo se o arrendatário não se opuser à cessação;
- c) A produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;
- d) O prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas;
- e) [Anterior alínea b).]»

Artigo 3.º**Aditamento à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março**

É aditado à [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, o artigo 7.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 7.º-A

Contratação pública

- 1 - A suspensão de prazos prevista no n.º 1 do artigo anterior não se aplica ao contencioso pré-contratual previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos.
- 2 - A suspensão dos prazos administrativos previstos na alínea c) do n.º 9 do artigo anterior não é aplicável aos prazos relativos a procedimentos de contratação pública, designadamente os constantes do Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 18/2008](#), de 29 de janeiro.
- 3 - Os prazos procedimentais no âmbito do Código dos Contratos Públicos que estiveram suspensos por força dos artigos 7.º e 10.º da presente lei, na sua redação inicial, retomam a sua contagem na data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.»

Artigo 4.º**Alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março**

O artigo 2.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 2.º

[...]

1 - ...

2 - ...

3 - ...

4 - ...

5 - ...

6 - ...

7 - ...

8 - ...

9 - Os documentos de habilitação, previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP, podem ser dispensados, inclusivamente para efeitos de efetuação de pagamentos, sem prejuízo da entidade adjudicante os poder pedir a qualquer momento.

10 - Independentemente do preço contratual, a prestação da caução pode não ser exigida.»

Artigo 5.º**Norma interpretativa**

O artigo 10.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março.

Artigo 6.º

Produção de efeitos

1 - Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei produz efeitos à data de produção de efeitos do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março.

2 - O artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 2 de abril de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

Promulgada em 3 de abril de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendada em 3 de abril de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

♦ Lei n.º 7/2020 - de 10 de abril

Sumário: Estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março, e à quarta alteração à [Lei n.º 27/2007](#), de 30 de julho

Estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, e procede à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março, e à quarta alteração à [Lei n.º 27/2007](#), de 30 de julho

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º**Objeto**

A presente lei estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, nas seguintes matérias:

- a) Definição das regras aplicáveis à atividade letiva das instituições de ensino superior;
- b) Definição de limitações de acesso a plataformas de jogos de azar online;
- c) Não interrupção de serviços essenciais;
- d) Suspensão, em determinadas circunstâncias, da cobrança de comissões nas operações de pagamento através de plataformas digitais dos prestadores de serviços de pagamentos;
- e) Equiparação das amas registadas na segurança social às creches, para efeitos de aplicação dos artigos 23.º e 24.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual;
- f) Admissibilidade de resgate, em determinadas condições, de Planos de Poupança Reforma;
- g) Salvaguarda da gratuidade da Linha SNS 24;
- h) Alargamento das obrigações da concessionária do serviço público de televisão, procedendo à quarta alteração à Lei da Televisão e dos Serviços Audiovisuais a Pedido, aprovada pela [Lei n.º 27/2007](#), de 30 de julho;
- i) Reagendamento de espetáculos culturais, procedendo à primeira alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia da doença COVID-19 no âmbito cultural e artístico, em especial quanto aos espetáculos não realizados.

Artigo 2.º**Pagamento de propinas em contexto da COVID-19**

- 1 - Deve ser assegurado pelas instituições de ensino superior o ensino à distância enquanto vigorarem as medidas restritivas quanto ao ensino presencial.
- 2 - No caso de não ser assegurado o ensino à distância, as instituições do ensino superior devem proceder ao reajustamento da propina devida pela frequência no ensino superior.
- 3 - O disposto no número anterior não prejudica os apoios definidos no âmbito da ação social escolar.

Artigo 3.º

Limitações de acesso a plataformas de jogos de azar online

- 1 - São estabelecidas limitações arciais ou totais de acesso a plataformas de jogos de azar online, até ao término do período relativo ao estado de emergência, com vista à proteção dos consumidores, em especial os mais vulneráveis, como menores, jovens adultos ou pessoas com adição ao jogo.
- 2 - O Governo procede à regulamentação do disposto no presente artigo no prazo de cinco dias a contar da sua entrada em vigor.

Artigo 4.º

Garantia de acesso aos serviços essenciais

- 1 - Durante o estado de emergência e no mês subsequente, não é permitida a suspensão do fornecimento dos seguintes serviços essenciais, previstos no n.º 2 do artigo 1.º da [Lei n.º 23/96](#), de 26 de julho:
 - a) Serviço de fornecimento de água;
 - b) Serviço de fornecimento de energia elétrica;
 - c) Serviço de fornecimento de gás natural;
 - d) Serviço de comunicações eletrónicas.
- 2 - A suspensão prevista na alínea d) do número anterior aplica-se quando motivada por situação de desemprego, quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20 %, ou por infeção por COVID-19.
- 3 - Durante a vigência da presente lei, os consumidores que se encontrem em situação de desemprego ou com uma quebra de rendimentos do agregado familiar igual ou superior a 20 % face aos rendimentos do mês anterior podem requerer a cessação unilateral de contratos de telecomunicações, sem lugar a compensação ao fornecedor.
- 4 - No caso de existirem valores em dívida relativos ao fornecimento dos serviços referidos no n.º 1, deve ser elaborado um plano de pagamento.
- 5 - O plano de pagamento referido no número anterior é definido por acordo entre o fornecedor e o cliente, devendo iniciar-se no segundo mês posterior ao estado de emergência.

Artigo 5.º

Impedimento de cobrança de comissões

- 1 - Fica suspensa a cobrança de comissões devidas pela utilização e realização de operações de pagamento através de plataformas digitais dos prestadores de serviços de pagamentos, designadamente de homebanking ou de aplicações com instrumento de pagamento baseado em cartão, para as pessoas que estejam em situação de isolamento profilático ou de doença ou que prestem assistência a filhos ou netos, conforme estabelecido no [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, na sua redação atual, ou que tenham sido colocadas em redução do período normal de trabalho ou em suspensão do contrato de trabalho, em virtude de crise empresarial, em situação de desemprego registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., bem como para as pessoas que sejam elegíveis para o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente, nos termos do artigo 26.º do referido decreto-lei, ou sejam trabalhadoras de entidades cujo estabelecimento ou atividade tenha sido objeto de encerramento determinado durante o período de estado de emergência, nos termos do artigo 9.º do [Decreto n.º 2-B/2020](#), de 2 de abril.

2 - Para beneficiar da suspensão prevista no presente artigo, o beneficiário envia ao prestador de serviços de pagamento um documento comprovativo da respetiva situação no quadro das medidas de contenção da epidemia SARS-CoV-2.

Artigo 6.º

Extensão do regime previsto no [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março

Para efeitos de aplicação do apoio previsto nos artigos 23.º e 24.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, consideram-se equiparadas às creches as amas registadas na segurança social.

Artigo 7.º

Resgate de Plano de Poupança Reforma

1 - Sem prejuízo do disposto nos n.ºs 1 a 4 do artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 158/2002](#), de 2 de julho, enquanto vigorar o estado de emergência, o valor dos Planos de Poupança Reforma (PPR) pode ser reembolsado nos termos do n.º 3, até ao limite mensal do indexante dos apoios sociais, pelos participantes desses planos e desde que um dos membros do seu agregado familiar esteja em situação de isolamento profilático ou de doença ou prestem assistência a filhos ou netos, conforme estabelecido no [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março, ou que tenha sido colocado em redução do período normal de trabalho ou em suspensão do contrato de trabalho, em virtude de crise empresarial, em situação de desemprego registado no Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P., bem como seja elegível para o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhador independente, nos termos do artigo 26.º do referido decreto-lei, ou seja trabalhador de entidades cujo estabelecimento ou atividade tenha sido objeto de encerramento determinado durante o período de estado de emergência, nos termos do artigo 9.º do [Decreto n.º 2-B/2020](#), de 2 de abril.

2 - O valor do PPR reembolsado deve corresponder ao valor da unidade de participação à data do requerimento de reembolso.

3 - Para efeitos do presente artigo, não é aplicável o disposto no n.º 4 do artigo 21.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, desde que tenham sido subscritos até 31 de março de 2020.

Artigo 8.º

Alteração à [Lei n.º 27/2007](#), de 30 de julho

O artigo 51.º da [Lei n.º 27/2007](#), de 30 de julho, alterada pelas [Leis n.ºs 8/2011](#), de 11 de abril, [40/2014](#), de 9 de setembro, e [78/2015](#), de 29 de julho, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 51.º

[...]

1 - ...

2 - ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) ...

i) ...

j) ...

l) ...

m) ...

n) ...

o) Promover a emissão de programas que aconselhem e estimulem os cidadãos para a prática adequada de exercício físico e de uma boa nutrição, no caso de dever coletivo de permanência em residência, por período alargado, devido a declaração de estado de exceção ou por necessidade de isolamento social.»

Artigo 9.º

Linhas telefónicas

1 - As entidades públicas e empresas que prestam serviços públicos estão impossibilitadas de disponibilizar:

a) Números especiais de valor acrescentado com o prefixo «7», para contacto telefónico dos consumidores;

b) Apenas números especiais, números nómadas com o prefixo «30», ou números azuis com o prefixo «808», para contacto telefónico dos consumidores.

2 - Todas as entidades públicas e empresas que prestam serviços públicos que disponibilizam linhas telefónicas com números especiais, com os prefixos indicados no número anterior, devem proceder à sua substituição por números telefónicos com o prefixo «2», no prazo máximo de 90 dias, a contar da data de entrada em vigor da presente lei.

3 - São abrangidos pelo presente artigo as entidades que estejam integradas na Administração Pública central, regional ou local, as empresas que prestam serviços públicos essenciais, designadamente de fornecimento de água, energia elétrica, gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, comunicações eletrónicas, serviços postais, recolha e tratamento de águas residuais, gestão de resíduos sólidos urbanos e transporte de passageiros e as empresas concessionárias da Administração Pública central, regional ou local.

4 - Tendo em conta a especificidade do serviço prestado pela linha SNS 24, o Ministério da Saúde deve no prazo máximo de 60 dias, a contar da data de entrada em vigor da presente lei, substituir o número do SNS 24 de prefixo «808» por um número especial, assegurando a sua total gratuitidade para os utentes.

Artigo 10.º**Alteração ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março**

O artigo 11.º do [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março, passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 11.º

[...]

1 - As entidades públicas e os organismos de direito público referidos no Código dos Contratos Públicos ou entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos, promotores de espetáculos abrangidos pelo presente decreto-lei, podem aplicar aos contratos celebrados e a celebrar as normas previstas nos artigos 2.º e 4.º do [Decreto-Lei n.º 10-A/2020](#), de 13 de março.

2 - As entidades referidas no n.º 1 que tenham que proceder ao reagendamento dos espetáculos podem contratar bens, serviços ou trabalhos complementares, ao abrigo do disposto nos artigos 438.º e 454.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 18/2008](#), de 29 de janeiro, na sua redação atual, bem como aplicar o regime da revisão de preços, se aplicável.

3 - As entidades referidas no n.º 1 que tenham de cancelar os espetáculos por impossibilidade de reagendamento dos mesmos podem proceder ao pagamento do preço dos compromissos anteriormente assumidos, caso o bem ou serviço tenha sido efetivamente prestado, ou na respetiva proporção, aplicando-se o disposto no artigo 299.º do CCP.

4 - As entidades referidas no n.º 1 podem reagendar os espetáculos de entrada livre até ao prazo de 24 meses após a cessação das medidas de proibição ou limitação de realização de espetáculos.

5 - As entidades referidas no n.º 1 devem garantir, nos casos de cancelamento e reagendamentos, a realização dos pagamentos nos prazos contratualmente estipulados ou, o mais tardar, na data que se encontrava inicialmente agendado o espetáculo, no montante mínimo de 50 % do preço contratual, sem prejuízo de eventual alteração do contrato com vista à nova calendarização do espetáculo e pagamentos subsequentes.

6 - As entidades referidas no n.º 1 devem garantir a conclusão dos procedimentos de formação de contratos públicos para os quais já tenha sido emitida a decisão de contratar e envio de convite à apresentação de propostas, nos casos de programação já anunciada, mas ainda não contratualizada, aplicando-se o disposto nos números anteriores após a assinatura do contrato.»

Artigo 11.º**Aditamento ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março**

É aditado ao [Decreto-Lei n.º 10-I/2020](#), de 26 de março, o artigo 11.º-A, com a seguinte redação:

«Artigo 11.º-A

Intermediários

1 - Sempre que os pagamentos previstos no artigo anterior sejam efetuados a agentes, produtores e companhias de espetáculo ou a quaisquer outros intermediários, devem estes, no prazo de 10 dias úteis, após receberem o pagamento da entidade contratante referida no n.º 1 do artigo anterior, proceder ao pagamento proporcional e equitativo aos trabalhadores envolvidos nos eventos respetivos, designadamente autores, artistas, técnicos e outros

profissionais e empresas que tenham sido contratados para o espetáculo em questão, sem prejuízo da cobrança proporcional de comissões que lhes sejam devidas.

2 - Nos casos de reagendamento, os pagamentos referidos no número anterior são havidos como sinal e princípio de pagamento da prestação a efetuar na data para a qual o espetáculo vier a ser reagendado.»

Artigo 12.º

Produção de efeitos

1 - O disposto no artigo 4.º da presente lei produz efeitos relativamente a todos os pagamentos de serviços que sejam devidos a partir de dia 20 de março de 2020.

2 - O disposto no artigo 5.º da presente lei vigora até 30 de junho de 2020.

Artigo 13.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 8 de abril de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

Promulgada em 9 de abril de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendada em 10 de abril de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

◆ Lei n.º 9/2020 - de 10 de abril**Sumário: Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19****Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19**

A Assembleia da República decreta, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, o seguinte:

Artigo 1.º**Objeto**

1 - A presente lei estabelece, excecionalmente, no âmbito da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19, as seguintes medidas:

- a) Um perdão parcial de penas de prisão;
- b) Um regime especial de indulto das penas;
- c) Um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados;
- d) A antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

2 - As medidas previstas na presente lei não se aplicam a condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções.

Artigo 2.º**Perdão**

1 - São perdoadas as penas de prisão de reclusos condenados por decisão transitada em julgado, de duração igual ou inferior a dois anos.

2 - São também perdoados os períodos remanescentes das penas de prisão de reclusos condenados por decisão transitada em julgado, de duração superior à referida no número anterior, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos, e o recluso tiver cumprido, pelo menos, metade da pena.

3 - O perdão referido nos números anteriores abrange a prisão subsidiária resultante da conversão da pena de multa e a execução da pena de prisão por não cumprimento da pena de multa de substituição e, em caso de cúmulo jurídico, incide sobre a pena única.

4 - Em caso de condenação do mesmo recluso em penas sucessivas sem que haja cúmulo jurídico, o perdão incide apenas sobre o remanescente do somatório dessas penas, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos.

5 - Relativamente a condenações em penas de substituição, o perdão a que se refere este artigo só deve ser aplicado se houver lugar à revogação ou suspensão.

6 - Ainda que também tenham sido condenados pela prática de outros crimes, não podem ser beneficiários do perdão referido nos n.ºs 1 e 2 os condenados pela prática:

- a) Do crime de homicídio previsto nos artigos 131.º, 132.º e 133.º do Código Penal, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 48/95](#), de 15 de março, na sua redação atual;
- b) Do crime de violência doméstica e de maus tratos previstos, respetivamente, nos artigos 152.º e 152.º-A do Código Penal;

- c) De crimes contra a liberdade pessoal, previstos no capítulo IV do título I do livro II do Código Penal;
- d) De crimes contra a liberdade sexual e autodeterminação sexual, previstos no capítulo V do título I do livro II do Código Penal;
- e) Dos crimes previstos na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 210.º do Código Penal, ou previstos nessa alínea e nesse número em conjugação com o artigo 211.º do mesmo Código;
- f) De crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, previstos no título III do livro II do Código Penal;
- g) Dos crimes previstos nos artigos 272.º, 273.º e 274.º do Código Penal, quando tenham sido cometidos com dolo;
- h) Do crime previsto no artigo 299.º do Código Penal;
- i) Pelo crime previsto no artigo 368.º-A do Código Penal;
- j) Dos crimes previstos nos artigos 372.º, 373.º e 374.º do Código Penal;
- k) Dos crimes previstos nos artigos 21.º, 22.º e 28.º do [Decreto-Lei n.º 15/93](#), de 22 de janeiro, na sua redação atual;
- l) De crime enquanto membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas ou funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das suas funções, envolvendo violação de direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos, independentemente da pena;
- m) De crime enquanto titular de cargo político ou de alto cargo público, magistrado judicial ou do Ministério Público, no exercício de funções ou por causa delas;
- n) Dos crimes previstos nos artigos 144.º, 145.º, n.º 1, alínea c), e 147.º do Código Penal.

7 - O perdão a que se referem os n.ºs 1 e 2 é concedido a reclusos cujas condenações tenham transitado em julgado em data anterior à da entrada em vigor da presente lei e sob a condição resolutive de o beneficiário não praticar infração dolosa no ano subsequente, caso em que à pena aplicada à infração superveniente acresce a pena perdoada.

8 - Compete aos tribunais de execução de penas territorialmente competentes proceder à aplicação do perdão estabelecido na presente lei e emitir os respetivos mandados com carácter urgente.

9 - O perdão a que se referem os n.ºs 1 e 2 só pode ser aplicado uma vez por cada condenado.

Artigo 3.º

Indulto excepcional

1 - O membro do Governo responsável pela área da justiça pode propor ao Presidente da República o indulto, total ou parcial, da pena de prisão aplicada a recluso que tenha 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor da presente lei e seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia.

2 - O diretor do estabelecimento prisional a que está afeto o recluso condenado, obtido o consentimento deste, remete, em 48 horas, ao diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, proposta de indulto excepcional acompanhada dos seguintes elementos:

- a) Informação médica sobre o estado de saúde, física ou psíquica, do recluso e o seu grau de autonomia e a sua incompatibilidade com a normal manutenção em meio prisional;
- b) Informações constantes do processo individual do recluso;
- c) Registo criminal atualizado do condenado;
- d) Cômputo da pena, homologado pela autoridade judiciária competente.

3 - Obtidos os elementos referidos no número anterior e o parecer do diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, a proposta é remetida, em 48 horas, ao Ministério da Justiça, que a leva à decisão do Presidente da República.

4 - À concessão e à revogação do indulto é aplicável o disposto no artigo 223.º, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 227.º e no artigo 228.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela [Lei n.º 115/2009](#), de 12 de outubro, na sua redação atual.

5 - Não podem ser beneficiários do indulto excepcional os reclusos condenados pela prática dos crimes previstos no n.º 6 do artigo 2.º

6 - Os pedidos de indulto podem ser apresentados pelos interessados no prazo de três dias úteis contados da entrada em vigor da presente lei, devendo ser subsequentemente instruídos em cinco dias úteis.

Artigo 4.º

Licença de saída administrativa extraordinária

1 - O diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais ou, por delegação deste, os subdiretores-gerais de Reinserção e Serviços Prisionais podem conceder ao recluso condenado, mediante o seu consentimento, licença de saída pelo período de 45 dias, desde que cumulativamente se verificarem os seguintes requisitos:

- a) O preenchimento dos pressupostos e critérios gerais de concessão da licença de saída previstos no artigo 78.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade;
- b) O gozo prévio de pelo menos uma licença de saída jurisdicional ao recluso que cumpre pena em regime aberto ou o gozo prévio de duas saídas jurisdicionais ao recluso que cumpre pena em regime comum;
- c) A inexistência de qualquer situação de evasão, ausência ilegítima ou revogação da liberdade condicional nos 12 meses antecedentes.

2 - Recae sobre o condenado os deveres de permanecer na habitação e de aceitar a vigilância dos serviços de reinserção social e dos elementos dos órgãos de polícia criminal territorialmente competentes, cumprindo as suas orientações e respondendo aos contactos periódicos que com ele vierem a estabelecer, nomeadamente por via telefónica.

3 - A licença de saída pode ser renovada, mais do que uma vez e por períodos de até 45 dias, por decisão do diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, em função da conduta assumida pelo recluso e do contexto sanitário decorrente da doença COVID-19.

4 - Durante a vigência da licença de saída, o diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais pode autorizar o recluso que cumpre pena em regime aberto a manter a atividade laboral que desenvolvia fora do estabelecimento prisional.

5 - Os serviços de reinserção social competentes podem autorizar a deslocação do recluso a estabelecimento de saúde para receber cuidados médicos.

6 - Se, durante a licença de saída, o recluso deixar de cumprir injustificadamente qualquer das condições impostas, os serviços de reinserção social devem informar a delegação regional de reinserção, cujo diretor promove de imediato a aplicação de uma solene advertência pelo diretor do estabelecimento prisional ou a revogação da licença de saída pelo diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

7 - O recluso pode impugnar a legalidade da decisão de revogação perante o tribunal de execução das penas.

8 - Em caso de revogação, os serviços prisionais comunicam tal facto ao representante do Ministério Público junto do tribunal de execução das penas, para efeitos do disposto na alínea h) do artigo 141.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

9 - A concessão da licença de saída referida no n.º 1, bem como a sua cessação, é comunicada, de imediato, ao representante do Ministério Público junto do tribunal de execução das penas, para efeitos do disposto na alínea b) do artigo 141.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

10 - O período de saída é considerado tempo de execução da pena ou da medida privativa da liberdade, exceto se a licença for revogada.

Artigo 5.º

Adaptação à liberdade condicional

1 - Para efeito de adaptação à liberdade condicional, verificado o gozo, com êxito, de licença de saída administrativa concedida nos termos do artigo anterior, a colocação em liberdade condicional pode ser antecipada pelo tribunal de execução das penas, por um período máximo de seis meses.

2 - A duração da medida prevista no artigo anterior é equivalente ao período que o recluso condenado tem de cumprir para atingir dois terços ou cinco sextos da pena, conforme se trate de pena de prisão em medida inferior ou superior a seis anos.

3 - O condenado fica obrigado, durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, aceitando a vigilância dos serviços de reinserção social e dos órgãos de polícia criminal territorialmente competentes, cumprindo as suas orientações e respondendo aos contactos periódicos, que com ele vierem a estabelecer, nomeadamente por via telefónica.

4 - É aplicável o regime dos artigos 62.º do Código Penal e 188.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, se este se revelar, em concreto, mais favorável ao recluso.

Artigo 6.º

Regresso ao meio prisional

Em qualquer das circunstâncias que, nos termos da presente lei, ditam o regresso do condenado ao meio prisional, há lugar ao cumprimento prévio de um período de quarentena de 14 dias, nos termos que tenham sido determinados pela Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

Artigo 7.º**Prisão preventiva e reclusos especialmente vulneráveis**

1 - O juiz deve proceder ao reexame dos pressupostos da prisão preventiva independentemente do decurso dos três meses referidos no artigo 213.º do Código de Processo Penal, sobretudo quando os arguidos estiverem em alguma das situações descritas no n.º 1 do artigo 3.º, de modo a reponderar a necessidade da medida, avaliando, nomeadamente, a efetiva subsistência dos requisitos gerais previstos no artigo 204.º daquele Código.

2 - Nos termos do artigo 193.º do Código de Processo Penal, a prisão preventiva só pode ser aplicada quando se revelarem manifestamente inadequadas ou insuficientes as outras medidas de coação.

Artigo 8.º**Procedimentos de saúde pública**

A libertação de reclusos ao abrigo da presente lei é antecedida dos procedimentos indicados pela Direção-Geral da Saúde.

Artigo 9.º**Afetação extraordinária de juízes**

Para implementação do disposto na presente lei, e durante o período em que a mesma vigorar, o Conselho Superior da Magistratura, no âmbito dos seus poderes de gestão, afeta aos tribunais de execução das penas os juízes necessários.

Artigo 10.º**Cessação de vigência**

A presente lei cessa a sua vigência na data fixada pelo decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 1-A/2020](#), de 19 de março, o qual declara o termo da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

Artigo 11.º**Entrada em vigor**

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Aprovada em 8 de abril de 2020.

O Presidente da Assembleia da República, Eduardo Ferro Rodrigues.

Promulgada em 9 de abril de 2020.

Publique-se.

O Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.

Referendada em 10 de abril de 2020.

O Primeiro-Ministro, António Luís Santos da Costa.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



9. Legislação compilada - COVID-19

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

9. LEGISLAÇÃO COMPILADA - COVID-19

Nesta página poderá encontrar, por ordem cronológica, toda a legislação publicada a propósito da COVID 19.

<https://dre.pt/legislacao-covid-19-por-data-de-publicacao>

The screenshot shows the DRE website interface. At the top left is the DRE logo with the text 'DIÁRIO DA REPÚBLICA ELETRÓNICO' and the date 'SEXTA-FEIRA, 17 DE ABRIL DE 2020'. A search bar is present with the placeholder 'O que procura?' and a search button. Navigation links for 'Entrar', 'Registar', and language options 'Português | English' are in the top right. The main content area is titled 'LEGISLAÇÃO COMPILADA - COVID-19' and 'Por ordem cronológica'. It lists three legislative acts:

- 16 ABRIL 2020**
PORTARIA N.º 94-A/2020 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 74/2020, 1.º SUPLEMENTO, SÉRIE I DE 2020-04-16
 Regulamenta os procedimentos de atribuição dos apoios excecionais de apoio à família, dos apoios extraordinários à redução da atividade económica de trabalhador independente e à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, do diferimento das contribuições dos trabalhadores independentes e do reconhecimento do direito à prorrogação de prestações do sistema de segurança social
- 15 ABRIL 2020**
DESPACHO N.º 4586-A/2020 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 74/2020, 2.º SUPLEMENTO, SÉRIE II DE 2020-04-15
 Estabelece para o transporte aéreo outros casos em que não se aplica o previsto na alínea e) do n.º 1 do artigo 33.º do Decreto n.º 2-B/2020 e que não estavam previstos no Despacho n.º 4328-A/2020, de 7 de abril
- DECRETO-LEI N.º 16/2020 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 74/2020, SÉRIE I DE 2020-04-15**
 Estabelece normas excecionais e temporárias destinadas à prática de atos por meios de comunicação à distância, no âmbito da pandemia da doença COVID-19
- DECRETO-LEI N.º 15/2020 - DIÁRIO DA REPÚBLICA N.º 74/2020, SÉRIE I DE 2020-04-15**
 Cria uma linha de crédito com juros bonificados dirigida aos operadores do setor da pesca

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



10. Impactos na Jurisdição Administrativa e Fiscal

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

10. IMPACTOS NA JURISDIÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL

A SITUAÇÃO EXCECIONAL CAUSADA PELA COVID-19 E A LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA: ALGUMAS NÓTULAS SOBRE OS IMPACTOS NA JURISDIÇÃO TRIBUTÁRIA.

Tiago Brandão de Pinho

Juiz de Direito,

Docente do Centro de Estudos Judiciários.

1. O estado de emergência. Preliminares.
 - 1.1. Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 104/2020, de 9 de março
Prorrogação do prazo para cumprimento de obrigações relativas a IRC
 - 1.2. Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março
 - 1.2.1. Possibilidade de prática de ato fora de prazo com fundamento em justo impedimento
 - 1.2.2. Justificação de faltas e adiamento de diligências
 - 1.2.3. Suspensão de prazos em caso de encerramento ou suspensão do atendimento presencial do Tribunal ou de serviço da Administração Tributária
 - 1.2.4. Suspensão de prazos para formação de ato de deferimento tácito?
 - 1.2.5. Contribuições para a Segurança Social devidas por trabalhadores independentes, sócios-gerentes e membros de órgãos estatutários de pessoas coletivas sem finalidade lucrativa
 - 1.2.6. Teletrabalho
2. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março
 - 2.1. Suspensão dos prazos para a prática de atos processuais nos processos não urgentes
 - 2.2. (Não) Suspensão dos prazos para prática de atos nos processos urgentes
 - 2.3. Não suspensão dos atos e diligências necessários para evitar dano irreparável, em geral
 - 2.3.1. Suspensão dos atos no processo de execução
 - 2.4. Suspensão dos prazos de caducidade e de prescrição
 - 2.5. Suspensão dos prazos procedimentais nos meios de impugnação gratuitos contra o ato de liquidação e na impugnação do seu indeferimento
 - 2.6. Suspensão dos prazos na fase administrativa do Processo de Contraordenação
 - 2.7. Alteração do período de férias judiciais?
3. Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de Março
 - 3.1. Regime de flexibilização dos pagamentos de IVA e das retenções na fonte de IRS e IRC
 - 3.2. Regime de pagamento diferido das contribuições de março, abril e maio de 2020
 - 3.3. Suspensão dos planos de pagamento em prestações em curso
 - 3.3.1. Suspensão dos planos prestacionais em curso relativos a processos de execução fiscal
 - 3.3.2. Suspensão dos planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social, fora do âmbito dos processos executivos
 - 3.4. Suspensão dos processos de execução fiscal
 - 3.5. A possibilidade de diferimento e flexibilização do pagamento das contribuições devidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS)
4. Portaria n.º 89/2020, de 7 de abril
 - 4.1. Alterações ao regime de suspensão do imposto sobre o álcool utilizado para fins industriais, terapêuticos e sanitários
 - 4.2. Alterações ao procedimento de desnaturação do álcool isento

1. O estado de emergência. Preliminares.

O ano de 2020 começou vertiginoso. No dia 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial de Saúde foi notificada da existência de vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China. Uma semana depois, as autoridades de saúde chinesas confirmam que a causa daqueles casos é um tipo novo de coronavírus, inicialmente designado 2019-nCoV (novo coronavírus 2019).

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou o mais elevado nível de alerta previsto no Regulamento Sanitário Internacional¹: o estado de «emergência de saúde pública de âmbito internacional» que, nos termos do seu artigo 1.º, *designa uma ocorrência extraordinária que se conclui, conforme previsto no presente Regulamento, (i) constituir um risco para a saúde pública noutros Estados em virtude do risco de disseminação internacional de doenças, e (ii) requerer uma resposta internacional coordenada*”. Foi a sexta vez que a OMS declarou este alerta.²

Em 11 de fevereiro de 2020, o 2019-nCoV recebeu a designação de SARS-CoV-2 e a doença por si causada foi designada de COVID-19.³

No início de março, foram tomadas as primeiras medidas em Portugal relativas à doença:

- No dia 2 foi ordenado aos empregadores públicos a elaboração de planos de contingência;

- No dia 3 adotaram-se medidas para acautelar a proteção social dos beneficiários da Segurança Social que, por perigo de contágio, fossem impedidos temporariamente de exercer a sua atividade profissional;

- No dia 10, foram suspensos os voos oriundos e com destino a Itália.

Entretanto, no dia 9 de março, foi tomada a primeira medida na área da Justiça: a Diretora-geral da Administração da Justiça determinou a “*suspensão da atividade das secretarias dos núcleos de Lousada (juízo de execução, juízo local cível, juízo local criminal, unidade central e serviços do Ministério Público) e de Felgueiras (juízo local cível, juízo local criminal, unidade*

¹ Publicado através do Aviso n.º 12/2008 do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no Diário da República de 23 de janeiro de 2008, disponível em:

<https://data.dre.pt/eli/av/12/2008/01/23/p/dre/pt/html>.

² O estado de “emergência de saúde pública de importância internacional” foi anteriormente declarado: em 2009, devido à pandemia de H1N1; em 2014, por duas vezes, devido à disseminação internacional de poliovírus, e ao surto de ébola em países da África ocidental, especialmente na Guiné, na Libéria e na Serra Leoa; em 2016, devido ao vírus zika; e em 2018, novamente devido a um surto de ébola, desta vez na República Democrática do Congo.

³ SARS-CoV-2 resulta das iniciais de Severe Acute Respiratory Syndrome CoronaVirus 2, isto é, o segundo coronavírus causador de síndrome respiratória aguda grave, por estar geneticamente relacionado com o vírus que causara a epidemia de SARS em 2003. COVID-19 resulta das letras iniciais das palavras Coronavírus Disease e do ano em que surgiram os primeiros pacientes, ou seja, Doença Coronavírus 2019.

central e serviços do Ministério Público) do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este”⁴, atendendo a que nesses concelhos se concentrava um número elevado de casos de infeção. A suspensão do funcionamento destas secretarias judiciais levantou questões que foram abordadas por vários diplomas legislativos cuja produção de efeitos se verifica desde este dia 9 de março de 2020.

Nove de março foi também o dia em que o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, com o objetivo de “mitigar o impacto económico da doença e diminuir os efeitos que eventuais medidas de contingência adotadas pelas empresas e serviços públicos possam vir a representar ao nível do cumprimento voluntário das obrigações fiscais”, proferiu o **Despacho n.º 104/2020** através do qual determinou, como melhor se verá *infra*, que obrigações fiscais em sede de IRC, de pagamento e declarativas, pudessem ser cumpridas depois do termo legal, “sem quaisquer acréscimos ou penalidades”, por um lado, e, por outro, que fosse considerado pelos serviços como justo impedimento, no caso de incumprimento de obrigações declarativas, as situações de infeção ou de isolamento profilático de contribuintes ou contabilistas certificados, declaradas ou determinadas por autoridade de saúde.

No dia 10 de março, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais emitiu a sua primeira (de cinco, até ao momento) comunicação, na qual recomendava que os Juízes, não tendo atos judiciais marcados, praticassem os demais atos processuais nos seus domicílios pessoais e não procedessem à marcação de diligências não urgentes até 20 de abril.

No dia 11 de março, a OMS caracterizou a doença COVID-19 como uma pandemia, por existirem surtos por todo o globo: nessa altura havia mais de 115.000 casos em mais de 110 países, sendo a Europa o continente mais afetado⁵.

Dois dias depois, no dia 13 de março, foi publicado o despacho conjunto do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde que, “considerando ser fundamental conter as possíveis linhas de contágio para controlar a situação epidemiológica em Portugal”, declarou, ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, a situação de alerta em todo o território nacional, determinando, entre outras medidas, a interdição da realização de eventos que reunissem mais de 1000 (recintos fechados) ou mais de 5000 pessoas (ar livre), bem como a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos de restauração e bebidas que dispusessem de salas ou espaços destinados a dança.⁶

No mesmo dia, foi publicado o **Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março**, o primeiro diploma que veio estabelecer medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo coronavírus. Pretendeu o Governo acautelar a previsão de normas de contingência para a

⁴ Disponível em:

<https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/Not%C3%ADcias/DGS%20%20Coronav%C3%ADrus%20%E2%80%93%20SNS.pdf?ver=2020-03-10-094810-553>

⁵ Um mês depois, no dia 11 de abril, havia mais de 1.750.000 pessoas infetadas em 210 países e territórios, e em dois meios de transporte (os navios de cruzeiro Diamond Princess e MS Zaandam) – fonte: <http://www.worldometers.info/coronavirus>

⁶ Cfr. o Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março, disponível em <https://dre.pt/home/-/dre/130243048/details/maximized>.

epidemia causada pelo SARS-CoV-2 e, bem assim, assegurar o tratamento da doença COVID-19 no Serviço Nacional de Saúde, através da criação de vários regimes excecionais⁷ e da implementação de várias medidas para contenção da epidemia⁸.

Entre estas medidas, foram regulamentados os regimes do justo impedimento, da justificação de faltas, da contagem de prazos, do adiamento de diligências processuais e procedimentais, de que se cuidará *infra*.

Na semana seguinte, no dia 18, face à evolução da doença “*em todo o mundo em geral, e, em particular, na União Europeia*” (que levou à adoção de “*medidas de forte restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, procurando assim prevenir a transmissão do vírus*”), bem como ao crescimento do número de infetados em Portugal, onde já tinham sido “*adotadas diversas medidas importantes de contenção*”, o Presidente da República, para “*reforçar a cobertura constitucional a medidas mais abrangentes que se revele necessário adotar para combater esta calamidade pública*”, declarou o estado de emergência entre 19 de março e 2 de abril de 2020.⁹

No final deste período, o Presidente da República renovou a declaração de estado de emergência, por novo período de quinze dias, até 17 de abril de 2020.¹⁰

No primeiro dia do estado de emergência foi publicada a **Lei nº 1-A/2020, de 19 de março**, que, por um lado, ratificou os efeitos do Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, e, por outro, aprovou novas medidas de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19.

É sobre estes três atos (o despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 104/2020, de 9 de março, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março e a Lei n.º 1-A/2020, de 19 março, esta com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril), bem como sobre o Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, e a Portaria n.º 89/2020, de 7 de abril, que implementaram regimes excecionais de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, que nos vamos debruçar de seguida.

⁷ Regimes excecionais de contratação pública e de autorização de despesa; de composição das juntas médicas, gestão de recursos humanos e aquisição de serviços; em matéria de recursos humanos; e em matéria de aquisição de serviços.

⁸ Suspensão de atividades letivas, não letivas e formativas presenciais, entre 16 de março e 9 de abril; proibição da realização de viagens de finalistas; limitação de acesso a espaços frequentados pelo público, nomeadamente estabelecimentos de restauração ou de bebidas com espaço destinado a dança ou onde habitualmente...

⁹ Cfr. o Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, disponível em <https://data.dre.pt/eli/decpresrep/14-A/2020/03/18/p/dre>.

¹⁰ Cfr. o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, disponível em <https://data.dre.pt/eli/decpresrep/17-A/2020/04/02/p/dre>.

1.1. O despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 104/2020, de 9 de março ¹¹

Perante a situação excecional causada pela COVID-19, o SEAF proferiu o despacho n.º 104/2020, de 9 de março, que, no que ora interessa, tem o seguinte teor:

“(…)

Assim, determino o seguinte:

1 – O pagamento especial por conta a efetuar em março nos termos do n.º 1 do artigo 106.º do Código do IRC pode ser efetuado até 30 de junho de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidades;

2 – As obrigações fiscais previstas no n.º 1 do artigo 120.º e na alínea b) do n.º 1 do artigo 104.º do Código do IRC, relativa à entrega da declaração periódica de rendimentos de IRC (declaração Modelo 22) do período de tributação de 2019, pode ser cumprida até 31 de julho de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidades;

3 – O primeiro pagamento por conta e primeiro pagamento adicional por conta a efetuar em julho, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º e da alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º-A, ambos do Código do IRC, podem ser efetuados até 31 de agosto de 2020, sem quaisquer acréscimos ou penalidades;

4 – Devem considerar-se como condições suficientes para a aplicação da figura do justo impedimento no cumprimento das obrigações declarativas fiscais, relativamente a contribuintes ou contabilistas certificados, as situações de infeção ou de isolamento profilático declaradas ou determinadas por autoridade de saúde.

5 - (...)”

Pretendeu, assim, o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais prorrogar o prazo de cumprimento das obrigações declarativas e de pagamento relativas a IRC, adiando o pagamento especial por conta que seria devido em 31 de março para 20 de junho, a entrega da declaração Modelo 22 de 31 de maio para 31 de julho e o primeiro pagamento por conta e o primeiro pagamento adicional por conta de 31 de julho para 31 de agosto de 2020.¹²

Para o efeito, determinou que os serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, confrontados com o cumprimento daquelas obrigações fiscais depois de completado o prazo legal, mas antes de decorridos os prazos concedidos nos números 1 a 3, aceitassem o cumprimento como se ele tivesse sido tempestivamente efetuado.

¹¹ Disponível em:

http://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Documents/Despacho_SEAF_104_2020.pdf

¹² Estas medidas, restritas ao IRC, foram complementadas pelo **Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março**, quanto a outros impostos e matérias, como se verá mais à frente.

Ordenou, então, que a Administração Tributária atuasse no sentido de não impor ao contribuinte em falta *quaisquer acréscimos ou penalidades*, não havendo lugar, por exemplo, à liquidação de juros compensatórios¹³ ou à instauração de processo contraordenacional¹⁴.

Quanto ao *justo impedimento* a que se refere o n.º 4 do despacho, trata-se de *figura* que não se encontra expressamente prevista no procedimento tributário.

No caso de um contribuinte ou de o seu contabilista certificado cumprirem uma obrigação tributária fora do prazo (legal, ou, nos casos previstos no despacho, nos prazos aí definidos), a obrigação deverá ser tida como tempestivamente praticada se o contribuinte ou o seu contabilista comprovarem:

(1) Que não a puderam cumprir tempestivamente por terem estado em situação de infeção ou de isolamento profilático, o que deve ser demonstrado através de declaração da autoridade de saúde competente, e

(2) Que a obrigação foi cumprida assim que o impedimento cessou, já que este é um dos requisitos do regime do justo impedimento, como melhor se verá de seguida.

Outras questões se poderiam suscitar quanto a este despacho, designadamente quanto à sua natureza jurídica e à sua conseqüente legalidade. No entanto, uma vez que não se vislumbra especial litigiosidade quanto a esta matéria, não serão aqui desenvolvidas, deixando-se todavia duas breves considerações como nota de rodapé.^{15 16}

¹³ São devidos juros compensatórios quando, por facto imputável ao sujeito passivo, for retardada a liquidação de parte ou da totalidade do imposto devido – artigo 35.º, n.º 1, primeira parte, da LGT.

¹⁴ A falta de declarações que para efeitos fiscais devem ser apresentadas a fim de que a Administração Tributária especificamente determine, avalie ou comprove a matéria coletável, bem como a respetiva prestação fora do prazo legal, é punível com coima de € 150,00 a € 3.750,00 – artigo 116.º, n.º 1, do RGIT.

Os documentos que sirvam de base ao processo de contraordenação tributário serão remetidos ao serviço tributário competente pelos autuantes e participantes – artigo 67.º, n.º 3, do RGIT – para efeito do seu registo e autuação – artigo 68.º, n.º 1.

¹⁵ Quanto à natureza jurídica do despacho, poderá equacionar-se se se trata de um regulamento (que deve observar um procedimento próprio), de um ato administrativo ou de um comando hierárquico. O despacho do SEAF é dirigido quer aos contribuintes que têm de cumprir as obrigações ali elencadas, quer aos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira.

Quanto àqueles será um ato administrativo plural, isto é, um ato administrativo que toma uma decisão que será aplicável, por igual, a várias pessoas diferentes, determináveis: os contribuintes que têm de cumprir as obrigações tributárias a que se refere o despacho.

Quanto aos serviços, o despacho será um comando hierárquico, já que não visa a produção de efeitos jurídicos externos.

¹⁶ São garantias não impugnatórias do contribuinte todas as previsões legais com o objetivo de evitar que direitos ou interesses legalmente protegidos seus sejam violados pela Administração Tributária. Como é sabido, na vida do imposto, após a liquidação do tributo surge o momento da cobrança (na perspetiva da Administração) ou o momento do pagamento (na perspetiva do contribuinte). Este momento é, então, uma garantia não impugnatória do contribuinte, uma vez que fixa a data em que a cobrança pode ser exigida / em que o pagamento deve ser efetuado.

Quanto à legalidade do despacho, poderia, pois, equacionar-se a sua conformidade com os artigos 103.º, n.º 3, parte final, da Constituição (*Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei*) e 8.º da Lei Geral Tributária (*Estão sujeitas ao princípio da*

1.2. Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março

Como se pode ler no seu preâmbulo, “*Atendendo à emergência de saúde pública de âmbito internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de janeiro de 2020, bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de março de 2020, o Governo decidiu acautelar, estrategicamente, a previsão de normas de contingência para a epidemia SARS-CoV-2, e, bem assim, assegurar o tratamento da doença COVID-19 no Serviço Nacional de Saúde*”.

Através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, o Governo criou vários regimes excecionais e implementou várias medidas para contenção da epidemia – ver notas de rodapé 7 e 8.

Algumas destas medidas dizem diretamente respeito aos Tribunais.

Os artigos 14.º e 15.º deste diploma tratam do regime do justo impedimento, da justificação de faltas, do adiamento de diligências processuais e do encerramento de instalações onde devam ser praticados atos processuais que, no que nos interessa, tanto pode dizer respeito às instalações dos Tribunais Tributários como às instalações dos Serviços de Finanças (onde, por exemplo, são praticados atos processuais como citações ou penhoras, no âmbito do processo de execução fiscal).

legalidade fiscal as garantias dos contribuintes – n.º 1 – e a cobrança dos tributos – n.º 2, alínea a)). Estaria em análise a questão de saber se a prorrogação do termo *ad quem* dos prazos fixados por lei para cumprimento de obrigações tributárias viola o princípio da legalidade fiscal, ou se o despacho padece do vício de violação de lei, na medida em que não cumpre as normas legais que fixam a data para o pagamento voluntário da obrigação tributária.

O despacho é um ato administrativo constitutivo de direitos, na medida em que dilata o prazo para o cumprimento voluntário de obrigações tributárias. No ponto, o despacho não restringe qualquer garantia dos contribuintes, antes amplia a garantia relativa ao momento em que o imposto seria exigível.

Na relação jurídica tributária, a titularidade ativa varia com o direito em causa que a lei atribui à Administração Tributária.

Como sujeitos ativos da relação jurídica tributária podemos encontrar os titulares do poder tributário (relativo ao momento da criação dos elementos essenciais do imposto, no qual o princípio da legalidade fiscal assume especial relevância: “*Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição*”: artigo 103.º, n.º 3, primeira parte, da CRP), os titulares da competência tributária (relacionada com o momento da aplicação do imposto, isto é, com o seu lançamento, liquidação e cobrança) ou os titulares da capacidade tributária (atinente à qualidade de sujeito ativo da relação de crédito), sendo que nestes últimos o princípio da legalidade fiscal não assume aquele relevo.

O despacho do SEAF apresenta a Administração quer como titular da competência tributária (para administrar/gerir os impostos, *maxime* a sua cobrança), quer como titular da capacidade tributária (isto é, como mero credor da obrigação de pagamento).

No caso, não haverá violação do princípio da legalidade fiscal nem das normas que fixam o termo do prazo legal de pagamento porque nenhuma garantia dos contribuintes é posta em xeque.

O despacho amplia – e não restringe – a garantia legal dos contribuintes relativa ao momento do pagamento:

- Na qualidade de credor, a Administração permite que o devedor pague mais tarde;
- Na qualidade de gestor, cria as condições para que a cobrança seja efetuada no momento escolhido pelo credor.

Poderia colocar-se a questão de saber se estas normas integram, ou não, a reserva relativa de competência da Assembleia da República, por se tratar de matéria relativa à organização dos Tribunais (artigo 165.º, alínea p), primeira parte, da Constituição).

No entanto, esta questão ficou ultrapassada, uma vez que a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, *procedeu à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020*, determinando, no seu artigo 2.º, que *o conteúdo deste diploma “é parte integrante da presente Lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido Decreto-Lei”*.

Assim, uma vez que as normas dos artigos 14.º a 16.º do Decreto-Lei *produzem efeitos desde 9 de março de 2020* (cfr. o seu artigo 37.º), os efeitos da ratificação retroagem também a este dia, ficando prejudicada qualquer consideração sobre a eventual inconstitucionalidade orgânica destas normas.

1.2.1. Possibilidade de prática de ato fora de prazo com fundamento em justo impedimento

O regime do justo impedimento encontra-se previsto no Código de Processo Civil, sendo subsidiariamente aplicável ao contencioso tributário por força do artigo 2.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário.

Ora, nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Código de Processo Civil, *“Considera-se «justo impedimento» o evento não imputável à parte nem aos seus representantes ou mandatários que obste à prática atempada do ato”*, sendo que – n.º 2 – a parte que alegar o justo impedimento deve oferecer logo a respetiva prova, e o Juiz, ouvida a parte contrária, admite o Requerente a praticar o ato fora do prazo se julgar verificado o impedimento e reconhecer que a parte se apresentou a requerer logo que ele cessou.

Assim, o regime regra permite que um ato seja praticado fora do prazo se a parte alegar justo impedimento e o Juiz Tributário, depois de ouvida a outra parte, julgar verificado o impedimento e reconhecer que a parte se apresentou a requerer logo que ele cessou.

Este regime sofre, durante a vigência do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, as alterações impostas pelo seu artigo 14.º que tem o seguinte teor:

Artigo 14.º

Justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais

1 - A declaração emitida por autoridade de saúde a favor de sujeito processual, parte, seus representantes ou mandatários, que ateste a necessidade de um período de isolamento destes por eventual risco de contágio do COVID-19 considera-se, para todos os efeitos, fundamento para a alegação do justo impedimento à prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados presencialmente no âmbito de processos, procedimentos, atos e diligências que corram os seus termos nos tribunais judiciais,

tribunais administrativos e fiscais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios, cartórios notariais, conservatórias, serviços e entidades administrativas, no âmbito de procedimentos contraordenacionais, respetivos atos e diligências e no âmbito de procedimentos, atos e diligências regulados pelo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e demais legislação administrativa.

2 - A declaração referida no número anterior constitui, igualmente, fundamento de justificação de não comparecimento em qualquer diligência processual ou procedimental, bem como do seu adiamento, no âmbito dos processos e procedimentos referidos no número anterior.

3 - O disposto nos números anteriores é, com as devidas adaptações, aplicável aos demais intervenientes processuais ou procedimentais, ainda que meramente acidentais.

Com o regime previsto neste artigo 14.º, o Juiz, depois de observar o contraditório, deve julgar verificado o justo impedimento relativo à prática de atos processuais presenciais, sempre que o interessado estiver munido de declaração emitida por autoridade de saúde que ateste a necessidade de um período de isolamento por eventual risco de contágio de COVID-19.

Fundamento de justo impedimento que é válido não só:

(1) Nos *processos, procedimentos, atos e diligências que corram os seus termos nos Tribunais Administrativos e Fiscais*, mas também

(2) *No âmbito de procedimentos contraordenacionais, respetivos atos e diligências; e*

(3) *No âmbito de procedimentos, atos e diligências regulados pelo Código do Procedimento Administrativo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e demais legislação administrativa”.*

Embora não sejam expressamente referidos os procedimentos tributários previstos na Lei Geral Tributária e no Código de Procedimento e de Processo Tributário, atendendo à teleologia da norma (que segue, no que nos interessa, a orientação do predito despacho do SEAF n.º 104/2020, de 9 de março, no sentido de os contribuintes não serem prejudicados pela situação excepcional causada pela doença COVID-19), parece que esta deve ser objeto de uma interpretação extensiva de modo a abranger os procedimentos, atos e diligências regulados na lei tributária.

Acresce que, nos termos do artigo 37.º do Decreto-Lei, este regime produz efeitos desde 9 de março de 2020, precisamente a data do despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

1.2.2. Justificação de faltas e adiamento de diligências

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º do citado Decreto-Lei, a mesma declaração emitida por autoridade de saúde que ateste a necessidade de um período de isolamento por eventual risco de contágio de COVID-19 é suficiente para justificar o não comparecimento em qualquer diligência, bem como para justificar o seu adiamento, no âmbito do procedimento e do processo tributário.

Este regime, tal como o do justo impedimento relativo à prática de atos processuais presenciais, produz também efeitos desde 9 de março de 2020 – artigo 37.º do Decreto-Lei.

1.2.3. Suspensão de prazos em caso de encerramento ou suspensão do atendimento presencial do Tribunal ou de serviço da Administração Tributária

Dispõe o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020:

Artigo 15.º

Encerramento de instalações

1 - No caso de encerramento de instalações onde devam ser praticados atos processuais ou procedimentais no âmbito de processos e procedimentos referidos no n.º 1 do artigo anterior, ou de suspensão de atendimento presencial nessas instalações, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio do COVID-19, considera-se suspenso o prazo para a prática do ato processual ou procedimental em causa a partir do dia do encerramento ou da suspensão do atendimento.

2 - A suspensão estabelecida no número anterior cessa com a declaração da autoridade pública de reabertura das instalações.

3 - O disposto no artigo anterior é aplicável aos cidadãos, sujeitos processuais, partes, seus representantes ou mandatários que residam ou trabalhem nos municípios em que se verifique o encerramento de instalações ou a suspensão do atendimento presencial, ainda que os atos e diligências processuais ou procedimentais devam ser praticados em município diverso.

Por força destas normas, os prazos processuais ou procedimentais suspendem-se igualmente no caso de o Tribunal Tributário ou o serviço da Administração Tributária serem encerrados, ou suspenderem o serviço de atendimento presencial, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio de COVID-19.

Nestes casos, o prazo para a prática do ato processual ou procedimental suspende-se a partir do dia do encerramento ou da suspensão do atendimento, até a declaração da autoridade pública de reabertura das instalações.

O n.º 3 deste artigo 15.º determina que o *“disposto no artigo anterior”* é aplicável aos cidadãos, sujeitos processuais, partes, seus representantes ou mandatários que residam ou trabalhem nos municípios *em que se verifique o encerramento de instalações ou a suspensão do atendimento presencial*, ainda que os atos e diligências processuais ou procedimentais devam ser praticados em município diverso.

Ora, o *artigo anterior* refere-se aos regimes do justo impedimento, da justificação de faltas e do adiamento de diligências processuais e procedimentais com base em declaração emitida por autoridade de saúde que ateste a necessidade de um período de isolamento por eventual risco de contágio de COVID-19.

Pretendeu, então, o legislador que quem tenha o Tribunal Tributário ou o serviço da Administração Tributária da sua área de residência ou da área do seu domicílio profissional encerrado, ou com o serviço de atendimento presencial suspenso, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio de COVID-19, beneficie, igualmente, da possibilidade de praticar o ato fora de prazo ou tenha a sua falta justificada ou a diligência adiada, ainda que o Tribunal Tributário ou o serviço da Administração Tributária onde o ato deva ser praticado esteja a funcionar sem limitações.

O que bem se compreenderá, atendendo ao distanciamento social que se impõe, para evitar a propagação da COVID-19 e o colapso do Serviço Nacional de Saúde, em especial para todos aqueles que residam ou trabalhem em locais onde o surto se mostre mais forte.

Este artigo 15.º produz também efeitos desde 9 de março de 2020 – artigo 37.º do Decreto-Lei.

*

O Despacho n.º 3614-B/2020, de 23 de março, do Ministro de Estado e das Finanças e da Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, veio, além do mais, determinar os termos do funcionamento de serviços junto da Autoridade Tributária.

Nos termos do seu n.º 1, *“Durante o estado de emergência permanecem em funcionamento, com atendimento presencial por marcação, os serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira, incluindo os Serviços de Finanças e Alfândegas, e bem assim da Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública – IGCP, EPE”*, sendo – n.º 3 - o horário de funcionamento determinado pelo dirigente máximo do serviço.

*

Na região norte, a mais afetada pelo surto, no dia 9 de março, a Direção-geral da Administração da Justiça determinou a *“suspensão da atividade das secretarias dos núcleos de*

Lousada (juízo de execução, juízo local cível, juízo local criminal, unidade central e serviços do Ministério Público) e de Felgueiras (juízo local cível, juízo local criminal, unidade central e serviços do Ministério Público) do Tribunal Judicial da Comarca do Porto Este”, atendendo a que nesses concelhos se concentrava um número elevado de casos de infeção¹⁷; no dia 2 de abril encontravam-se “totalmente encerrados os Serviços de Finanças (Gaia, Gaia 3 e Maia) cujos trabalhadores testaram positivo para a COVID-19”¹⁸.

1.2.4. Suspensão de prazos para formação de ato de deferimento tácito?

Nos termos do artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, “São suspensos os prazos de cujo decurso decorra o deferimento tácito pela Administração de autorizações e licenciamentos requeridos por particulares”. O n.º 2 refere que “são, ainda, suspensos os prazos de cujo decurso decorra o deferimento tácito pela Administração de autorização e licenciamentos, ainda que não requeridos pelos particulares, no âmbito da avaliação de impacto ambiental”.

A regra no contencioso tributário é a do indeferimento tácito¹⁹, embora a lei preveja em algumas situações o deferimento tácito²⁰.

Todavia, as normas daquele artigo 17.º não parecem ser aplicáveis ao procedimento tributário, uma vez que as suas previsões se referem a pedidos de *autorização* e de *licenciamento* não

¹⁷ Cfr. o despacho da Diretora-Geral, disponível em:

https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/Not%C3%ADcias/DGS%20_%20Coronav%C3%ADrus%20%E2%80%93%20SNS.pdf?ver=2020-03-10-094810-553

¹⁸ Fonte: “Autoridade Tributária e Aduaneira tem 24 funcionários infectados mas maioria estava em teletrabalho”, <https://www.dnoticias.pt/pais/autoridade-tributaria-e-aduaneira-tem-24-funcionarios-infectados-mas-maioria-estava-em-teletrabalho-HF6034898#>, 02 abril 2020.

¹⁹ *Sem prejuízo do princípio da celeridade e diligência, o incumprimento do prazo de quatro meses referido no n.º 1, contado a partir da entrada da petição do contribuinte no serviço competente da Administração Tributária, faz presumir o seu indeferimento para efeitos de recurso hierárquico, recurso contencioso ou impugnação judicial – artigo 57.º, n.º 5, da Lei Geral Tributária.*

²⁰ São exemplos:

- O interessado que pretenda ilidir uma presunção prevista em norma de incidência tributária pode solicitar a abertura de um procedimento contraditório, sendo que “A petição considera-se tacitamente deferida se não lhe for dada qualquer resposta no prazo de seis meses, salvo quando a falta desta for imputável ao contribuinte” – artigo 64.º do CPPT;
- A impugnação do pagamento por conta depende de prévia Reclamação Graciosa para o órgão periférico local, no prazo de 30 dias após o pagamento indevido. “Decorridos 90 dias após a sua apresentação sem que tenha sido indeferida, considera-se a Reclamação tacitamente deferida” – artigo 133.º, n.º 4, do CPPT;
- A garantia prestada para suspender o processo de execução fiscal caduca se a Reclamação Graciosa não estiver decidida no prazo de um ano a contar da sua interposição. A verificação da caducidade cabe ao órgão com competência para decidir a Reclamação, mediante requerimento do interessado, devendo a decisão ser proferida no prazo de 30 dias. Não sendo proferida neste prazo, “considera-se o requerimento tacitamente deferido” – artigo 183.º-A, n.º 5, do CPPT;
- Os sujeitos passivos podem, por razões de certeza e segurança, solicitar ao Diretor-geral da Autoridade Tributária e Aduaneira que sancione as conclusões do Relatório de Inspeção relativas aos factos relatados, ou a qualificação jurídico-tributária das operações realizadas com contingência fiscal. “O pedido considera-se tacitamente deferido se a Administração Tributária não se pronunciar notificando o interessado no prazo de seis meses, a contar da data da entrada do pedido” – artigo 64.º, n.º 3, do Regime Complementar do Procedimento de Inspeção Tributária e Aduaneira.

requeridos no âmbito da *avaliação de impacto ambiental*, ou requeridos no âmbito de outros procedimentos administrativos.

1.2.5. Contribuições para a Segurança Social devidas por trabalhadores independentes, sócios-gerentes e membros de órgãos estatutários de entidades sem finalidade lucrativa

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020 prevê, no seu artigo 26.º, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, um apoio aos trabalhadores independentes que tenham estado sujeitos ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses consecutivos há pelo menos 12 meses, e estejam em situação comprovada de paragem total da sua atividade ou em situação de quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação no período de trinta dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período.

O regime é também aplicável aos sócios-gerentes de sociedades, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes àqueles, sem trabalhadores por conta de outrem, que estejam exclusivamente abrangidos pelos regimes de segurança social nessa qualidade e que, no ano anterior, tenham tido faturação comunicada através do E-fatura inferior a € 60.000,00.

Este apoio consiste no pagamento de um apoio financeiro que, enquanto for pago, *mantém a obrigação de o trabalhador independente apresentar a declaração trimestral quando sujeito a esta obrigação.*

Por outro lado, *“Os trabalhadores abrangidos [por este] apoio financeiro (...) têm direito ao diferimento do pagamento de contribuições devidas nos meses em que esteja a ser pago o apoio financeiro extraordinário”,* sendo que *“O pagamento das contribuições devidas relativas ao período de diferimento deve ser efetuado a partir do segundo mês posterior ao da cessação do apoio e pode ser efetuado num prazo máximo de 12 meses, em prestações mensais e iguais”* – artigos 27.º e 28.º.

Deste modo, os trabalhadores independentes que recebam o apoio financeiro extraordinário só têm de efetuar o pagamento das contribuições respetivas a partir do segundo mês posterior ao da cessação do apoio, de forma integral ou em prestações mensais por período não superior a um ano.

1.2.6. Teletrabalho

No seu artigo 29.º, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 determina que, durante a sua vigência, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas.

Esta regra apenas é afastada quanto aos trabalhadores de serviços essenciais, previstos no artigo 10.º do mesmo diploma, na redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, nos quais se incluem, designadamente, profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais e de instituições da área da deficiência com resposta de Centro de Atividades Ocupacionais, bem como funcionários de estabelecimentos de ensino que acolham os filhos ou outros dependentes a cargo daqueles.

Os Oficiais de Justiça podem, assim, efetuar o seu serviço por teletrabalho, tendo a DGAJ, para o efeito, providenciado pela disponibilização de computadores portáteis e autorizado o transporte dos computadores de secretária para a residência dos funcionários, para aí serem utilizados²¹.

O Conselho Superior do Ministério Público emitiu, em 27 de março, orientações para os seus magistrados no contexto do estado de emergência que foi concretizada na Diretiva n.º 2/2020, de 30 de março, da Procuradora-Geral da República, entretanto revogada pela n.º 3/2020, de 13 de abril, mantendo a determinação que a prestação de serviço por teletrabalho fosse privilegiada.²²

Quanto aos Juízes, o teletrabalho foi também recomendado pelo Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais logo na sua primeira orientação, no dia 10 de março de 2020 – ver nota de rodapé n.º 27.

2. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril)

A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, veio, por um lado, ratificar os efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (considerando que o conteúdo deste é parte integrante dela, “*produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido Decreto-Lei*”, como se viu *supra*), e, por outro, aprovar medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2, agente causador da doença COVID-19.

²¹ Cfr. o Ofício-Circular n.º 06/2020 da Diretora-geral da Administração da Justiça, de 26 de março, disponível em https://dgaj.justica.gov.pt/Portals/26/10-OF%C3%8DCIOS-CIRCULARES/2020/Of%C3%ADcio-circular%206_2020_%20teletrabalho%20nos%20tribunais.pdf?ver=2020-03-26-113047-120, bem como as «Respostas a perguntas frequentes» disponíveis em <https://dgaj.justica.gov.pt/COVID-19-Tribunais-DGAJ/Perguntas-Frequentes-COVID-19-Recursos-Humanos-e-Teletrabalho>.

²² Disponíveis em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_csmc_covid-19.pdf, em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_pgr_2_2020_0.pdf e https://simp.pgr.pt/circulares/mount/files/5e944aee1e6a0695877562_diretiva_pgr_3_2020.pdf, respetivamente

Quanto a estas medidas excepcionais e temporárias interessa-nos em especial o artigo 7.º da Lei n.º 1-A, epigrafado «Prazos e diligências», que foi alterado pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

A alteração pretendeu substituir o regime da Lei n.º 1-A/2020 que determinava a aplicação do regime das férias judiciais aos atos processuais e procedimentais que devessem ser praticados no âmbito de processo e procedimentos que corram termos, entre outros, nos Tribunais Administrativos e Fiscais e nos órgãos da execução fiscal.

Na Lei n.º 4-A/2020, o legislador substituiu a referência ao regime das férias judiciais pela suspensão, sem mais, dos prazos, fixando o seu termo *ad quem* na data a definir por Decreto-Lei no qual se declara o termo da situação excecional causada pelo SARS-CoV-2, como melhor se verá de seguida.

Já o termo *a quo* da suspensão é variável: as normas relativas à generalidade dos processos produzem os seus efeitos a 9 de março de 2020; as normas aplicáveis aos processos urgentes produzem os seus efeitos na data de entrada em vigor da Lei n.º 4-A, ou seja, 7 de abril de 2020, o dia seguinte à sua publicação – cfr. os artigos 6.º e 7.º da Lei n.º 4-A.

*

O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, com a alteração da Lei n.º 4-A, ficou com a seguinte redação:

Artigo 7.º
Prazos e diligências

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte.

2 – O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excecional.

3 – A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

4 – O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo que vigorar a situação excepcional.

5 - O disposto no n.º 1 não obsta:

a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

6 - Ficam também suspensos:

a) O prazo de apresentação do devedor à insolvência, previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;

b) Quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial.

7 - Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas

recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;

c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

8 - Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número anterior:

- a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na sua redação atual;*
- b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, na sua redação atual;*
- c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos.*

9 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em:

- a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;*
- b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais;*
- c) Procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de atos por particulares.*

10 - A suspensão dos prazos em procedimentos tributários, referida na alínea c) do número anterior, abrange apenas os atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles.

11 - Durante a situação excecional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o

arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa.

12 - Não são suspensos os prazos relativos à prática de atos realizados exclusivamente por via eletrônica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P.

13 – Após a data da cessação da situação excepcional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020.

Para permitir uma visão de conjunto, pode dizer-se que este artigo 7.º apresenta as seguintes premissas:

– Em primeiro lugar, reconhece a existência de uma *situação excepcional* causada pela COVID-19 que é *temporária* e que produzirá efeitos legais de 9 de março de 2020 até à data a definir por Decreto-Lei no qual se declarará o termo dessa situação – n.ºs 1 e 2;

– Em segundo lugar, determina a *suspensão de todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais* que devam ser praticados no âmbito dos processos não urgentes e procedimentos que corram termos nos Tribunais Administrativos e Fiscais, e nos órgãos de execução fiscal *durante a vigência da situação excepcional* – n.ºs 1 e 2;

– Em terceiro lugar, estipula a *suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos*, mesmo quanto aos regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, *durante a vigência da situação excepcional* – n.ºs 3 e 4;

– Em quarto lugar, esclarece que a *suspensão de todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais* não obsta a que os processos não urgentes sejam *tramitados* através do Magistratus, mas também através de *atos presenciais*, desde que estejam asseguradas as condições de segurança e prevenção para diminuir o risco de contágio de COVID-19, e que neles seja *proferida decisão final* – n.º 5;

– Em quinto lugar, determina que os *processos urgentes continuem a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências*, devendo os atos presenciais ser realizados através de meios de comunicação à distância (não sendo possível e estando em causa interesses que devam ser salvaguardados, as diligências devem ser efetuadas presencialmente se houver condições de segurança e prevenção para evitar o contágio de COVID-19; não sendo possível, os prazos ficam suspensos, tal como nos processos não urgentes) – n.ºs 7 e 8, alínea c);

– Finalmente, estabelece serem estas regras aplicáveis aos *atos a praticar pelos particulares nos procedimentos tributários para impugnação de atos tributários, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles* – n.º 9.º, alínea c), e 10.

Mas analisemos este artigo 7.º com maior detalhe.

2.1. Suspensão dos prazos para a prática de atos processuais nos processos não urgentes

Nos termos do n.º 1 deste artigo 7.º, *todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais ficam suspensos*, terminando esta suspensão com a *cessação da situação excepcional* provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e a doença COVID-19.

Deste modo, entre 9 de março de 2020 (cfr. o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020) e a *data a definir por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excepcional* (n.º 2 deste artigo 7.º) não se iniciam nem correm quaisquer prazos para a prática de atos processuais não urgentes.

Esta suspensão dos prazos não impossibilita que os processos não urgentes possam ser tramitados, nem obsta à prolação de sentença.

Os atos podem ser praticados através do Magistratus e, se necessário, também perante o Juiz, no caso de atos presenciais, desde que, neste caso, *todas as partes* estejam de acordo quanto à possibilidade de assegurar a sua realização através de meios de comunicação à distância *adequados* – cfr. as alíneas a) e b) do n.º 5.²³

²³ O processo judicial é o instrumento através do qual é possível ao Tribunal *administrar a Justiça em nome do povo* – cfr. o artigo 202.º, n.º 1, da Constituição – e é composto pelo conjunto de atos que culminam na decisão final.

Estes atos são praticados pelos sujeitos processuais, entre os quais se destacam o Autor, o Réu e o Juiz. O Autor e o Réu são as *partes* do processo, aquele deduz a pretensão, este apresenta a sua resistência, e aos seus atos são aplicáveis os artigos 144.º e seguintes do CPC (*“atos das partes”*).

Ao Juiz cabe compor o litígio, *não podendo resolver o conflito de interesses que a ação pressupõe sem que a resolução lhe seja pedida por uma das partes e a outra seja devidamente chamada para deduzir oposição*, e devendo *assegurar, ao longo de todo o processo, um estatuto de igualdade substancial das partes a quem compete a alegação dos factos essenciais que constituem a causa de pedir e aqueles em que baseiem as exceções invocadas* – cfr. os artigos 3.º a 5.º do CPC.

O Juiz não é, pois, *parte*, competindo-lhe, por força da natureza das suas funções no desempenho da função jurisdicional, compor o litígio e tomar posição sobre os atos das partes, tendo em vista a composição definitiva do litígio num prazo razoável, e sem prejuízo da possibilidade de recurso que as partes têm ao seu dispor.

Quando o artigo 5.º dispõe que possam ser praticados atos presenciais através de meios de comunicação à distância *“por acordo das partes”*, não está a atribuir a estas um direito potestativo.

Atendendo à *ratio* da utilização destes meios de comunicação à distância (que é a adoção de medidas de prevenção e segurança em relação à possibilidade de contágio da COVID-19) e ao objetivo da solução (garantir uma comunicação eficaz), é manifesto que o ato presencial só terá lugar se também o Juiz garantir que tem meios tecnológicos adequados, isto é, com vídeo, áudio e qualidade suficiente para garantir uma sensação de imediação na realização do ato presencial.

Decisão que, nos preditos termos, poderá estar sujeita a recurso, nos termos gerais.

Assim, embora os prazos dos processos novos não se iniciem e o dos processos pendentes não corram, é possível que um processo não urgente seja tramitado com aparente normalidade durante o período de situação excepcional causado pela doença COVID-19, solução que tenta combater a acumulação de serviço e o aumento das pendências, além de contribuir para a manutenção da administração de Justiça em nome do povo.

Por exemplo: se o Representante da Fazenda Pública apresentar a sua Contestação em processo de Impugnação Judicial, deduzindo defesa por exceção, apesar de nenhum prazo estar a correr, o Juiz pode ordenar a notificação do Impugnante para se pronunciar sobre a matéria de exceção.

Mais uma vez, apesar de o prazo não estar a correr, o Advogado pode, querendo, emitir essa pronúncia.

Se não o fizer, o prazo para a pronúncia só começará a correr quando cessar a suspensão.

Se o fizer, o Juiz pode continuar a tramitar o processo, eventualmente até à sentença final, desde que, antes de cada despacho ou sentença, as partes tenham apresentado um requerimento em que pratiquem, ou indiquem não pretender praticar, o ato a que tinham direito, uma vez que com os prazos suspensos nenhum direito pode caducar.

2.2. (Não) Suspensão dos prazos para prática de atos nos processos urgentes

Quanto aos processos urgentes, dispõe o n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, que *“Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências”*.

No entanto, *“Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente”* – alínea a) do artigo 7.º.

Pretendeu, então, o legislador que:

- (1) Os processos urgentes continuassem a ser tramitados de acordo com as regras gerais, com a única particularidade de as diligências que requeiram a

Neste sentido parece dispor a alínea c) do n.º 7, quanto aos processos urgentes, ao prever um juízo de *possibilidade* ou *adequação* – que compete ao Juiz - relativo à prática de atos através, no ponto, de teleconferência ou videochamada.

Por outro lado, ao permitir a utilização de meios de comunicação à distância, além da teleconferência que existe na rede da justiça e que garante maior segurança e, em princípio, maior qualidade, o legislador admite também a utilização de videochamada através de programas informáticos e aplicações de *smartphone*.

presença física das partes, como a inquirição de testemunhas, serem realizadas através de meios de comunicação à distância adequados²⁴;

(2) Se não for possível realizar a diligência através destes meios, *“e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes”*.

Assim, no caso de a tecnologia não estar disponível e estiver em causa a subsistência imediata do Autor²⁵, a diligência pode ser realizada presencialmente no Tribunal, desde que os presentes (Juiz, Oficial de Justiça, Advogado(s), Representante(s) da Fazenda, Parte(s), Testemunha, Intérprete...) não sejam em número superior ao recomendado pelas autoridades de saúde.

Esta norma parece dever ser interpretada extensivamente, no sentido de serem observadas outras medidas de proteção recomendadas pelas autoridades de saúde, para além do número de pessoas que podem estar no mesmo espaço, tais como garantir:

- Que as salas de diligência permitem manter as distâncias de segurança;
- Que as salas das testemunhas, dos advogados e qualquer outro local destinado à espera dos utilizadores estão reduzidas a um terço da sua capacidade normal;
- Que o atendimento nas secretarias se faz através de barreira física e com distância de pelo menos um metro, idealmente dois, garantindo sinalização devida, nomeadamente através de sinais no chão; ou que estão disponíveis estruturas para a lavagem de mãos com solução antisséptica de base alcoólica²⁶.

²⁴ Por facilidade de consulta, repete-se o que se disse no ponto anterior quanto aos *meios de comunicação à distância adequados*, isto é, com vídeo, áudio e qualidade suficiente para garantir uma sensação de imediação na realização do ato presencial. Ao permitir a utilização de meios de comunicação à distância, além da teleconferência que existe na rede da justiça e que garante maior segurança e, em princípio, maior qualidade, o legislador admite também a utilização de videochamada através de programas informáticos e aplicações de *smartphone*.

²⁵ Imagine-se, por exemplo, o caso do Reclamante que vem pôr em xeque o ato de penhora que, em processo de execução fiscal para cobrança de € 300, lhe penhorou a totalidade do saldo bancário da conta em que tem todas as suas poupanças.

²⁶ Cfr. a Orientação n.º 11/2020, de 17 de março, da Diretora-geral da Saúde, dirigida aos estabelecimentos de atendimento ao público na comunidade, disponível em:

<https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0112020-de-17032020-pdf.aspx>

Quanto às orientações, o Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais tem as suas publicadas em <http://www.cstaf.pt/index.php?topic=Informacoes>.²⁷ Quanto ao Ministério Público, pode ver-se a nota de rodapé n.º 22.

(3) Finalmente, caso as partes não manifestem o seu acordo ou o Juiz entenda que não é “possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências [naqueles termos], aplica-se também a estes processos o regime de suspensão” dos prazos previsto para os processos não urgentes – artigo 7.º, n.º 7, alínea c).

Se a decisão do Juiz se fundar num impedimento temporário e este cessar, parece ser admissível, atendendo a teleologia do preceito, que o regime de suspensão cesse e que a tramitação do processo seja retomada.

Este regime é aplicável aos processos não urgentes que se revelem necessários a evitar dano irreparável, como se verá de seguida.

2.3. Não suspensão dos atos e diligências necessários para evitar dano irreparável, em geral

Por força do artigo 7.º, n.º 8, alínea c), da Lei n.º 1-A/2020, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, assumem igualmente natureza urgente “os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável”.

Quis, assim, o legislador manter a realização de todos os processos, procedimentos, atos e diligências que o Juiz considere necessários para evitar um dano irreparável²⁸.

²⁷ Comunicado 1/2020, de 10 de março: planos de contingência; recomendação para que os Juizes, não tendo atos judiciais marcados, pratiquem os demais atos processuais nos domicílios pessoais e não procedam à marcação de diligências não urgentes até 20 de abril.

Comunicado 2/2020, de 12 de março: recomendação para que os Juizes, até 31 de março, realizem apenas atos e diligências processuais em processos de natureza urgente em que estejam em causa direitos, liberdades e garantias.

Comunicado 3/2020, de 19 de março: mantém as recomendações anteriores até à regulamentação do estado de emergência.

Comunicado 4/2020, de 23 de março: medidas de harmonização de procedimentos para vigorarem durante o estado de emergência.

Comunicado 5/2020, de 1 de abril: determina que durante o período das férias judiciais da Páscoa, todos os atos e diligências sejam realizados pelo Juiz titular do processo ou, em caso de impedimento, pelo seu substituto legal.

²⁸ Ao utilizar a expressão «dano irreparável» o legislador deixa a análise da irreparabilidade para o Juiz, matéria que tem sido tratada na jurisprudência dos Tribunais Tributários na apreciação do requisito do «prejuízo irreparável», a que alude o artigo 278.º, n.º 3, do CPPT quanto à possibilidade de subida imediata da Reclamação.

Utilizando as mesmas diretrizes jurisprudenciais, poder-se-ia dizer que há *dano irreparável* sempre que a falta de tramitação imediata do processo ou procedimento, com a não realização durante a duração da situação excecional causada pela COVID-19 do ato ou diligência, lhe retire qualquer utilidade ou efeito prático.

Deste modo, o regime previsto para os processos urgentes, como tal classificados pela lei, é também aplicável aos processos não urgentes no âmbito dos quais devam ser praticados atos e diligências que se revelem necessários para evitar um dano irreparável.

Assim, os processos que não sejam legalmente classificados como urgentes, mas que visem evitar um dano irreparável devem continuar a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências²⁹.

Para o efeito, o Juiz deverá proferir despacho, depois de ouvidas as partes, a advertir da aplicação deste regime por considerar estar perante uma situação de possível dano irreparável, cessando o efeito suspensivo.

No caso de num processo não urgente o Autor invocar dano irreparável e requerer a cessação do efeito suspensivo, o Juiz deverá proferir despacho ao abrigo dos princípios da tutela jurisdicional efetiva e do acesso ao Direito.

Quanto ao regime dos processos urgentes, remete-se para o ponto 2.2. que antecede.

2.3.1. Suspensão dos atos no processo de execução

Nos termos da alínea b) do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, *“Ficam também suspensos quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a venda, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial”*.

Embora não haja uma referência expressa, atendendo ao elemento teleológico de interpretação, deve considerar-se que estas preocupações de segurança se aplicam ao processo de execução fiscal: também aqui o legislador pretenderá evitar atos presenciais (de licitação, de abertura de propostas, etc.) que exponham os intervenientes a um risco de infeção, e, bem assim, proteger os interesses do executado, no confronto com os do exequente, suspendendo a prática de todos os atos, a não ser que tal suspensão cause prejuízo grave à subsistência do exequente, ou prejuízo irreparável.

Aliás, esta preocupação tem especial justificação no processo de execução fiscal, pois aqui o exequente é habitualmente uma entidade pública e o executado uma pessoa singular ou coletiva particular, sendo improvável que surjam situações que causem à entidade pública prejuízo grave à sua subsistência, ou prejuízo irreparável, pelo que a regra será a da suspensão

²⁹ Imagine-se, por exemplo, o caso do Embargante que vem pôr em xeque o ato de penhora que, em processo de execução fiscal no qual não é parte, lhe penhorou a totalidade do saldo bancário da conta em que tem todas as suas poupanças, deixando-o sem meios de subsistência. Se este processo ficar a aguardar o termo da situação excecional causada pela COVID-19, o Embargante, ainda que não seja contagiado pela doença, terá ficado mal com a cura...

da realização de todos os atos executivos, com temporária proteção do património do executado, pessoa singular ou pessoa coletiva particular que têm sido os destinatários da maioria das medidas extraordinárias, mesmo financeiras, tomadas durante o estado de emergência.

Esta norma produz os seus efeitos a 9 de março de 2020 – cfr. o artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril –, dias antes, pois, da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 23 de Março, que produz efeito à data de 12 de março de 2020 – cfr. o seu artigo 10.º - e que regula, com maior pormenor, o processo de execução fiscal.

Como a redação originária do n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 já determinava, através da aplicação do regime das férias judiciais, a suspensão dos prazos dos atos processuais e procedimentais que devessem ser praticados no âmbito de processo e procedimentos que corresse termos, entre outros, *nos órgãos da execução fiscal*, e o Decreto-Lei n.º 10-F/2020 apenas vem concretizar, dadas as particularidades da cobrança coerciva das receitas públicas, o disposto naquela Lei, parece ser de aceitar que os atos no processo de execução fiscal se encontram suspensos desde 9 de março de 2020.

Quanto ao termo *ad quem* da suspensão, remete-se para o ponto 3.4 em que se analisa aquele Decreto-Lei n.º 10-F/2020.³⁰

2.4. Suspensão de todos os prazos de prescrição e de caducidade

Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, *a situação excecional causada pela doença COVID-19 “constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos”*.

Por sua vez, o n.º 4 estatui que *“O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo que vigorar a situação excecional”*.

Quer a prescrição quer a caducidade traduzem o efeito do decurso do tempo sobre a inércia do titular de um direito: o decurso do prazo de prescrição torna a obrigação natural; o decurso do prazo de caducidade extingue o direito.

No direito tributário, o instituto da prescrição aplica-se à obrigação tributária e, portanto, ao direito à cobrança, enquanto o instituto da caducidade tem o seu campo de aplicação preferencial no direito da Administração à liquidação do tributo.

Os n.ºs 4 e 5 do artigo 49.º da LGT preveem as causas suspensivas da prescrição e o artigo 46.º da mesma Lei prevê as causas suspensivas da caducidade.³¹

³⁰ Em todo o caso, para facilidade de consulta, deixa-se aqui referido que a suspensão termina no dia 30 de junho de 2020 se o estado excecional causado pela COVID-19 cessar antes desta data, ou quando ocorrer esta cessação, se ocorrer em julho ou mais tarde.

Parece pacífico considerar que o legislador pretendeu criar um novo facto suspensivo dos prazos de prescrição e de caducidade: a pendência da situação excecional, entre 9 de março de 2020 e a data do seu termo a definir por Decreto-Lei.³²

Já a identificação dos prazos que são abrangidos por esta nova causa de suspensão afigura-se tarefa menos simples.

Numa interpretação meramente literal da norma do n.º 3, os prazos de prescrição e de caducidade que se suspendem são os “*relativos a todos os tipos de processos e procedimentos*”, deixando de fora, por exemplo, os prazos de prescrição e de caducidade relativos a direitos, como é mais comum no direito tributário (prescrição da obrigação tributária, caducidade do direito à liquidação, caducidade do direito de ação...).

Esta nova causa de suspensão seria, assim, aplicável ao prazo de prescrição do procedimento por contraordenação (“*O procedimento por contraordenação extingue-se, por efeito da prescrição, logo que sobre a prática do facto sejam decorridos cinco anos.*” – artigo 33.º, n.º 1, do RGIT), sendo que, por força do seu n.º 4 (“*O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo que vigorar a situação excecional*”), não é aplicável o prazo de sete anos e meio resultante do artigo 28.º, n.º 3, do RGC (“*A prescrição do procedimento tem sempre lugar quando, desde o seu início e ressalvado o tempo de suspensão, tiver decorrido o prazo da prescrição acrescido de metade*”).

Se assim fosse delimitado o âmbito de aplicação do n.º 3 do artigo 7.º, quanto aos prazos de prescrição que não sejam *relativos a todos os tipos de processos e procedimentos*, a sua suspensão operaria nos termos gerais previstos no n.º 1 do artigo 321.º do Código Civil que, por constituir uma válvula de segurança (fundada na existência de motivo de causa de maior), acrescentaria às causas de suspensão especialmente previstas na lei tributária.

³¹ O prazo de prescrição suspende-se em virtude de pagamento de prestações legalmente autorizados; enquanto não houver decisão definitiva ou transitada em julgado, que ponha termo ao processo, nos casos de reclamação, impugnação, recurso ou oposição, quando determinem a suspensão da cobrança da dívida; desde a instauração até ao trânsito em julgado da ação de impugnação pauliana intentada pelo Ministério Público; durante o período de impedimento legal à realização da venda de imóvel afeto a habitação própria e permanente; e desde a instauração de inquérito criminal até ao arquivamento ou trânsito em julgado da sentença.

O prazo de caducidade suspende-se com a notificação ao contribuinte da ordem de serviço ou despacho no início da ação de inspeção externa; em caso de litígio judicial de cuja resolução dependa a liquidação do tributo, desde o seu início até ao trânsito em julgado da decisão; em caso de benefícios fiscais de natureza contratual, desde o início até à resolução do contrato ou durante o decurso do prazo dos benefícios; em caso de benefícios fiscais de natureza condicionada, desde a apresentação da declaração até ao termo do prazo legal do cumprimento da condição; em caso de o direito à liquidação resultar de reclamação ou impugnação, a partir da sua apresentação até à decisão; com a apresentação do pedido de revisão da matéria coletável, até à notificação da respetiva decisão; em caso de aplicação de sanções da perda de benefícios fiscais de qualquer natureza, o prazo de caducidade suspende-se desde o início do respetivo procedimento criminal, fiscal ou contraordenacional até ao trânsito em julgado da decisão final.

³² Cfr. os artigos 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e 5.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, quanto ao termo *a quo*, e o artigo 7.º, n.º 2, daquela Lei quanto ao termo *ad quem*.

Esta norma estatui que *“A prescrição suspende-se durante o tempo que o titular estiver impedido de fazer valer o seu direito, por motivo de força maior, no decurso dos últimos três meses do prazo”*.

Trata-se de solução mais restrita, uma vez que aqui a *situação excecional*, enquanto motivo de força maior, só suspende o prazo de prescrição quando faltem três meses para o prazo se completar.

Mas esta interpretação meramente literal apresenta um campo de aplicação muito redutor, se se atender à intenção do legislador de, durante a *situação excecional* causada pela COVID-19, proteger os titulares de direitos que, por força das medidas de distanciamento e isolamento, impostas por razões de prevenção e segurança, que não inércia, os pudessem ver extintos por caducidade, ou prescritos.

Daí que, *presumindo que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados*, se deva procurar uma interpretação que, tendo na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso, a ela não se cinja, mas reconstitua a partir dos textos o pensamento legislativo, tendo sobretudo em conta a unidade do sistema jurídico, as circunstâncias em que a lei foi elaborada e as condições específicas do tempo em que é aplicada – artigo 9.º do Código Civil.

No ponto, procurando uma interpretação que aumente o benefício já previsto no artigo 321.º do Código Civil, atentas as circunstâncias em que a lei nova foi criada.

A esta luz, a consideração da *situação excecional causada pela doença COVID-19* como *“causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos”*, não faria dela um facto suspensivo dos prazos de prescrição e de caducidade, mas operaria a suspensão destes prazos de forma automática, em relação a todos os tipos de processos e procedimentos em cuja tramitação se integram atos com efeito suspensivo de prazos de prescrição e de caducidade, independentemente da verificação do concreto facto suspensivo.

Nesta perspetiva, a norma do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 significa que os prazos de prescrição e de caducidade que seriam suspensos pela prática de qualquer tipo de atos processuais ou procedimentais ficam, *ex lege*, suspensos durante a pendência da situação excecional (entre 9 de março de 2020 e a data do seu termo a definir por Decreto-Lei), independentemente de tais atos serem praticados.

Ou seja, tais prazos de prescrição e de caducidade que estavam a decorrer ficaram automaticamente suspensos em 9 de março de 2020 e só voltarão a correr após o termo da situação excecional causada pela COVID-19, sem necessidade, pois, de instaurar ou praticar o ato processual ou procedimental que operaria tal suspensão.

E o mesmo se diga, *mutatis mutandis*, quanto aos prazos de prescrição e de caducidade que normalmente começassem durante a *situação excepcional*: tais prazos só começam a correr depois do termo desta situação.

Finalmente, esta interpretação do n.º 3 não briga com o disposto no n.º 4 que manda *prevalecer* aquele regime de suspensão *excepcional* dos prazos de prescrição e de caducidade “*sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo que vigorar a situação excepcional*”. Também daqui resulta a intenção legislativa de sobrepor a nova causa de suspensão a todos os outros regimes em vigor.

Sendo assim, por força daquele n.º 3, o prazo de prescrição das dívidas tributárias está suspenso:

- Nos casos em que o contribuinte estivesse, no dia 9 de março de 2020 ou a partir desta data, em tempo para lançar mão dos factos suspensivos referidos nas alíneas *a)* e *b)* do n.º 4 do artigo 49.º da LGT, isto é, para pedir o pagamento em prestações, ou para deduzir reclamação, impugnação, recurso ou oposição, quando determinem a suspensão da cobrança da dívida;
- Nos casos em que o Ministério Público estivesse, no dia 9 de março de 2020 ou a partir desta data, em tempo para lançar mão dos factos suspensivos referidos na alínea *c)* n.º 4 e no n.º 5 do artigo 49.º da LGT, isto é, para intentar ação de impugnação pauliana ou instaurar inquérito criminal.

Por seu lado, ainda ao abrigo da interpretação menos literal do n.º 3 do artigo 7.º, o prazo de caducidade está suspenso:

- Nos casos em que a Administração estivesse, no dia 9 de março de 2020 ou a partir desta data, em tempo para lançar mão do facto suspensivo referido no n.º 1 do artigo 46.º da LGT, isto é, para comunicar ao interessado o início de ação de inspeção externa;
- Nos casos em que o contribuinte estivesse, no dia 9 de março de 2020 ou a partir desta data, em tempo para lançar mão dos factos suspensivos referidos nas alíneas *a)*, *c)* e *d)* do n.º 2 do artigo 46.º da LGT, isto é, para instaurar uma ação judicial de cuja resolução dependa a liquidação do tributo, para apresentar a declaração relativa a benefício fiscal de natureza condicionada, e para apresentar pedido de revisão da matéria coletável.

2.5. Suspensão dos prazos procedimentais nos meios de impugnação gratuitos contra o ato de liquidação e na impugnação do seu indeferimento

A alínea *c)* do artigo 9.º estatui que “*O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de atos por particulares*”.

Pretende, deste modo, o legislador que nos procedimentos tributários fiquem suspensos os prazos para a prática de atos pelo contribuinte, entre 9 de março de 2020 (cfr. o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020) e a *data a definir por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excepcional* provocada pela COVID-19 (n.º 2 deste artigo 7.º).

Mas a mesma suspensão não existe para os atos que devam ser praticados, nos mesmos procedimentos, pela Administração Tributária.

A suspensão não impossibilita, porém, que nos procedimentos tributários os contribuintes possam ser praticados todos os atos, incluindo os presenciais, se necessário, desde que, neste caso, todas as partes estejam de acordo quanto à possibilidade de assegurar a sua realização através de meios informáticos ou de meios de comunicação à distância (alíneas *a* e *b*) do n.º 5).

Quanto ao que se deve entender pela expressão «procedimentos tributários» utilizada naquela alínea *c*), o legislador tenta explicitar o seu conteúdo no artigo 10.º, nos seguintes termos: “*A suspensão dos prazos em procedimentos tributários, referida na alínea c) do número anterior, abrange apenas os atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles*”.

Parece manifesto que o legislador cometeu um lapso ao tratar como um *procedimento* a Impugnação Judicial que é o principal meio processual do contencioso tributário.

Mas tal lapso é útil para sublinhar o critério do legislador: todos os exemplos apresentados são meios de reação contra o ato de liquidação.

Deste modo, aquilo que o legislador pretendeu foi:

(1) Suspender o prazo para dedução de Reclamação Graciosa, interposição de Recurso Hierárquico ou apresentação de outros procedimentos de idêntica natureza, como a Revisão do ato de liquidação; bem como

(2) Suspender o prazo para o contribuinte praticar os *atos procedimentais subsequentes àqueles* atos com que pode iniciar a sua reação contra um ato de liquidação.

Estarão, pois, suspensos os prazos para a prática de atos pelo contribuinte, seja na fase de iniciativa (por exemplo, para aperfeiçoamento de requerimento), na de instrução (por exemplo, para requerer ou apresentar prova) ou em qualquer outra (por exemplo, exercer o direito de audição prévia).

(3) E suspender o prazo para o contribuinte praticar os *atos processuais subsequentes*, isto é, atos posteriores à decisão final da Administração que devam ser praticados num processo judicial, por causa daqueles, como acontecerá se pretender impugnar o ato que lhe indefira a garantia graciosa.

Será o caso do prazo para apresentação da Petição Inicial de uma Impugnação Judicial: não se tratando de um prazo processual, mas substantivo, tem, ainda assim, em vista a prática de um ato processual, subsequente à apresentação da Reclamação Graciosa.

Tudo isto sem prejuízo de, nos apontados termos, a suspensão do prazo não impedir a prática do ato e a tramitação do procedimento.

2.6. Suspensão dos prazos na fase administrativa do Processo de Contraordenação

Nos termos da primeira parte da alínea *b*) do artigo 9.º prevê-se que *“O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em procedimentos contraordenacionais (...) que corram termos em serviços da administração direta (...)”*.

Ora, o processo de contraordenação tributário é instaurado, tramitado e decidido no serviço tributário da área onde tiver sido cometida a contraordenação (artigos 67.º a 76.º do RGIT), e o serviço de finanças é uma unidade orgânica desconcentrada de âmbito local da Autoridade Tributária e Aduaneira (artigo 1.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 118/2011, de 15 de dezembro, que aprova a orgânica da ATA), sendo que esta é um serviço central que integra a administração direta do Estado (artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de dezembro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério das Finanças).

Pelo que, também na fase administrativa do processo de contraordenação, os prazos ficam suspensos entre 9 de março de 2020 (cfr. o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020) e a *data a definir por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excecional* causado pela COVID-19 (n.º 2 deste artigo 7.º).

Esta suspensão não impossibilita que na fase administrativa do processo de contraordenação possam ser praticados todos os atos, incluindo os presenciais, se necessário, desde que todas as partes estejam de acordo quanto à possibilidade de assegurar a sua realização através de meios informáticos ou de meios de comunicação à distância (alíneas *a*) e *b*) do n.º 5).

2.7. Alteração do período de férias judiciais?

Como se disse, o artigo 7.º da Lei n.º 1-A, epígrafado «Prazos e diligências», foi alterado pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, no sentido, além do mais, de ser substituído o regime do seu n.º 1 que determinava a aplicação do regime das férias judiciais aos atos processuais e procedimentais que devessem ser praticados no âmbito de processo e procedimentos que corram termos, entre outros, nos Tribunais Administrativos e Fiscais e nos órgãos da execução fiscal.

A Lei n.º 4-A veio alterar este n.º 1, retirando a menção ao regime das férias judiciais. Todavia, a redação que deu ao novo n.º 13 manteve expressamente a redação do antigo n.º 11: *“Após a*

data da cessação da situação excepcional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020”.

O legislador manteve, assim, a intenção de alterar, no futuro, os períodos de férias judiciais do ano de 2020, para responder ao aumento da pendência processual que é potenciado pelo teletrabalho, pela suspensão dos prazos e pela acrescida dificuldade na realização de diligências.

Esta solução poderá não ter especiais consequências para os magistrados e os oficiais de justiça, caso seja permitido o gozo das férias pessoais, dentro ou fora dos períodos de férias judiciais, consoante as necessidades, mesmo que estes períodos sejam extremamente reduzidos.

Mas, neste cenário, sendo o período de férias judiciais inferior ao período de férias de que devam gozar os Advogados, os que exercem a advocacia em prática isolada seriam bastante prejudicados.

3. Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de Março

O Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de Março, veio estabelecer um regime excepcional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, pretendendo *“assegurar liquidez às empresas e preservar a atividade destas e os respetivos postos de trabalho”* e complementar as medidas tomadas, no âmbito do IRC, através do Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais n.º 104/2020, de 9 de Março.

Este Decreto-Lei aprovou, além do mais:

3.1 - Um regime de flexibilização dos pagamentos relativos a IVA e retenções na fonte de IRS e IRC, a cumprir no segundo trimestre de 2020;

3.2 - Um regime de pagamento diferido das contribuições devidas pelas entidades empregadoras e pelos trabalhadores independentes;

3.3 - A aplicação aos planos prestacionais em curso na Autoridade Tributária e Aduaneira e na Segurança Social do regime previsto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março;

3.4 - A suspensão dos processos de execução fiscal instaurados pela AT e dos processos de execução por dívidas à segurança social até 30 de junho de 2020, caso o regime aprovado no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março cesse em data anterior;

3.5 - A possibilidade de diferimento e flexibilização do pagamento das contribuições devidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

3.1. Regime de flexibilização dos pagamentos de IVA e das retenções na fonte de IRS e IRC

O que é?

O regime de flexibilização dos pagamentos de IVA e das retenções na fonte de IRS e IRC consiste na possibilidade de, no segundo trimestre de 2020, estas obrigações poderem ser cumpridas ou nos prazos legais, ou em três ou seis prestações mensais, sem juros (artigo 2.º, n.º 1), e sem necessidade de prestação de garantia (artigo 2.º, n.º 6), devendo a primeira prestação ser paga na data de cumprimento da obrigação em causa e as restantes no mesmo dia dos meses subsequentes – artigo 2.º, n.º 2, alíneas a) e b).

Subsidiariamente, é aplicável o regime previsto no Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de dezembro, que disciplina a cobrança e os reembolsos do IRS e do IRC (artigo 2.º, n.º 7).

A quem se aplica?

- 1) Aos sujeitos passivos que tenham obtido um volume de negócios até € 10.000.000 em 2018 – artigo 2.º, n.º 1 -, correspondendo o conceito de «volume de negócios» ao previsto no artigo 143.º do Código do IRC, quando aplicável – artigo 2.º, n.º 8;
- 2) Aos sujeitos passivos cuja atividade se enquadre nos setores encerrados nos termos do artigo 7.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de Março, na sua redação atual³³ - artigo 2.º, n.º 1;
- 3) Aos sujeitos passivos que tenham iniciado a atividade em ou após 1 de janeiro de 2019 – artigo 2.º, n.º 1;
- 4) Aos sujeitos passivos não abrangidos pelas hipóteses anteriores quando declarem e demonstrem uma diminuição da faturação de, pelo menos, 20% na média dos três meses anteriores ao mês em que exista a obrigação de pagamento, face ao período homólogo do ano anterior – artigo 2.º, n.º 5. A demonstração da diminuição da faturação deve ser efetuada por certificação de revisor oficial de contas ou contabilista certificado – artigo 2.º, n.º 9 -, e é aferida pelas comunicações efetuadas pelo E-Fatura ou com referência ao volume de negócios – artigo 2.º, n.º 10;
- 5) Aos sujeitos passivos que tenham reiniciado atividade em ou após 1 de janeiro de 2019, quando não tenham obtido volume de negócios em 2018 – artigo 2.º, n.º 3.

³³ O Decreto n.º 2-A/2020 veio regulamentar a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, tendo sido revogado pelo Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que veio regulamentar a primeira prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República. Com a expressão «na sua redação atual» quis o legislador efetuar uma remissão dinâmica para o Decreto do Presidente da República que, no momento em que o sujeito passivo requeira a aplicação do regime, esteja em vigor, de modo a que a medida seja aplicada aos sujeitos passivos cujas instalações e estabelecimentos estejam encerradas no momento em que a ela recorre.

3.2. Regime de pagamento diferido das contribuições de março, abril e maio de 2020

O que é? (artigo 4.º)

O regime de pagamento diferido das contribuições aplica-se àquelas que são devidas nos meses de março a maio de 2020 e permite o seu pagamento nos seguintes termos: um terço do valor das contribuições é pago no mês em que é devido; os restantes dois terços são pagos em prestações iguais e sucessivas entre julho e setembro ou entre julho e dezembro de 2020. Por força do artigo 9.º deste Decreto-Lei n.º 10-F/2010, *“O prazo para pagamento das contribuições e quotizações devidas no mês de março de 2020 termina, excepcionalmente, a 31 de março de 2020”*.

A quem se aplica? (artigo 3.º)

Este regime aplica-se A) aos trabalhadores independentes³⁴ e B) às entidades empregadoras dos setores privado e social:

- 1) Com menos de 50 trabalhadores;
- 2) Com um total de trabalhadores entre 50 e 249, desde que apresentem uma quebra de, pelo menos, 20% da faturação comunicada através do E-Fatura nos meses de março, abril e maio de 2020, face ao período homólogo do ano anterior ou, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média do período de atividade decorrido;
- 3) Um total de 250 ou mais trabalhadores, desde que reúnam todas as condições do ponto anterior e se enquadrem numa das seguintes previsões:
 - Se trate de instituição particular de solidariedade social ou equiparada;
 - A atividade dessas entidades empregadoras se enquadre nos setores encerrados nos termos do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou nos setores da aviação e do turismo, relativamente ao estabelecimento ou empresa efetivamente encerrados;
 - A atividade dessas entidades empregadoras tenha sido suspensa, por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, na Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual, ou na Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de

³⁴ Este regime de pagamento diferido das contribuições de março a maio de 2020 devidas por trabalhadores independentes (que se mantêm em normal atividade) não prejudica a aplicação, mais favorável, do regime especial previsto no artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, relativo ao pagamento de um apoio financeiro, de que beneficie o trabalhador independente que tenha estado sujeito ao cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses consecutivos há pelo menos 12 meses, e esteja em situação comprovada de paragem total da sua atividade.

setembro, relativamente ao estabelecimento ou empresa efetivamente encerrados.

O número de trabalhadores afere-se por referência à declaração de remunerações de fevereiro de 2020 – artigo 3.º, n.º 2.

3.3. Suspensão dos planos de pagamento em prestações em curso

Reza do seguinte modo o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março:

Artigo 5.º

Planos prestacionais e suspensão de processos

1 - O disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, é igualmente aplicável aos planos prestacionais em curso relativos a processos de execução fiscal, sem prejuízo de estes poderem continuar a ser pontualmente cumpridos.

2 - Caso a equiparação ao regime das férias judiciais a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, venha a cessar antes de 30 de junho de 2020, os processos de execução fiscal devem manter-se suspensos até esta data.

3 - São igualmente suspensos, pelo prazo previsto no número anterior, os planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social fora do âmbito dos processos executivos, sem prejuízo de poderem continuar a ser pontualmente cumpridos.

4 - Após 30 de junho de 2020, pode o conselho diretivo da instituição de segurança social competente deliberar a extensão do prazo de suspensão dos planos prestacionais referidos no número anterior celebrados com instituições particulares de solidariedade social no âmbito de acordos de cooperação.

Prevê o legislador neste artigo a suspensão de planos prestacionais em curso, de duas naturezas: no n.º 1, trata dos planos prestacionais relativos a processos de execução fiscal; no n.º 3, dos planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social fora do âmbito dos processos executivos.

3.3.1. Suspensão dos planos prestacionais em curso relativos a processos de execução fiscal

Como logo resulta literalmente, o legislador desejou que o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, fosse aplicável aos planos prestacionais em curso relativos a processos de execução fiscal, sem prejuízo de estes poderem continuar a ser pontualmente cumpridos.

Ora, a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, tinha, no que ora interessa, a seguinte redação no momento em que Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, foi aprovado:

*Artigo 7.º**Prazos e diligências*

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos, que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública.

2 - O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional.

3 – (...)

Quis, então, o legislador que fosse aplicado aos planos prestacionais relativos a processos de execução fiscal o disposto no n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, isto é, que lhes fosse aplicável o regime de suspensão de prazos aplicável às férias judiciais, *sem prejuízo de poderem continuar a ser pontualmente cumpridos.*

Entretanto, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, veio dar a seguinte redação ao n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março:

*Artigo 7.º**Prazos e diligências*

1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte.

Com esta alteração, que veio resolver dificuldades interpretativas originadas pela anterior redação, pretendeu o legislador clarificar que *todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais ficam suspensos*, cessando esta suspensão, tal como anteriormente, na *“data a definir por Decreto-Lei, no qual se declara o termo da situação excecional causada pela COVID-19.*

Nos termos do n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4-A, *“O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei”*.

Assim, a remissão para a Lei n.º 1-A/2020, que mesmo com a alteração operada pela Lei n.º 4-A/2020, pretendeu suspender todos os prazos para a prática de atos procedimentais no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos órgãos de execução fiscal, parece admitir que o termo *a quo* da suspensão ocorra não na data de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, em 12 de março de 2020, mas na data de produção de efeitos das Leis n.º 1-A/2020 e n.º 4-A/2020, isto é, 9 de março de 2020 – cfr. os artigos 10.º daquela e 5.º e 6.º desta.

Deste modo, no que ora interessa, e desde 9 de março de 2020, os prazos atinentes aos planos prestacionais em curso relativos a processos de execução fiscal encontram-se suspensos até ao termo da situação excecional causada pela COVID-19, *sem prejuízo de poderem continuar a ser pontualmente cumpridos*, caso o devedor assim deseje – artigo 5.º, n.º 1.

3.3.2. Suspensão dos planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social, fora do âmbito dos processos executivos

Por força do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, também os planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social que não estejam em cobrança coerciva, ficam suspensos desde 12 de março de 2020 (cfr. o artigo 10.º) até 30 de Junho de 2020, sem prejuízo de também poderem continuar a ser pontualmente cumpridos, caso o devedor assim deseje.

Após 30 de Junho de 2020, o Conselho Diretivo da instituição de Segurança Social pode deliberar a extensão do prazo de suspensão dos planos prestacionais em curso por dívidas à Segurança Social fora do âmbito dos processos executivos, celebrados com IPSS no âmbito de acordos de cooperação – n.º 4.

3.4. Suspensão dos processos de execução fiscal

De acordo com o citado n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, *“Caso a equiparação ao regime das férias judiciais a que se refere o n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, venha a cessar antes de 30 de junho de 2020, os processos de execução fiscal devem manter-se suspensos até esta data”*.

No ponto, aquele n.º 1 determina que *“Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos, que corram termos (...) tribunais administrativos e fiscais (...) e órgãos de execução fiscal, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de*

prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública”.

Pretendeu, então, o legislador que os processos de execução fiscal se mantivessem suspensos, em qualquer caso (*mesmo que o regime das férias judiciais venha a cessar*), até 30 de junho de 2020.

E a tal não obsta a nova redação dada ao n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, pela Lei n.º 4-A/2020, que eliminou a referência ao regime das férias judiciais e passou a dizer, apenas, que todos os prazos para a prática de atos procedimentais ficam suspensos até à cessação da situação excecional causado pela COVID-19: por força daquele n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, no caso de a situação excecional cessar antes de 30 de Junho de 2020, apesar de o plano prestacional continuar a correr, o processo de execução fiscal manter-se-á suspenso até esta data.

Já se a situação excecional cessar depois de 30 de junho, então o regime de suspensão de prazos manter-se-á em vigor até à data da cessação daquela.

Como é sabido, por regra, *“As dívidas exigíveis em [processo de execução fiscal] podem ser pagas em prestações mensais e iguais, mediante requerimento a dirigir, até à marcação da venda, ao órgão da execução fiscal”* – artigo 196.º, n.º 1, do CPPT -, sendo que *“Caso não se encontre já constituída garantia, com o pedido [de pagamento em prestações] deverá o Executado oferecer garantia idónea”* – artigo 199.º, n.º 1, do CPPT – ou requerer a sua isenção – n.º 3 -, o que suspenderá o processo de execução fiscal se estiver pendente reclamação graciosa, a impugnação judicial ou recurso judicial que tenham por objeto a legalidade da dívida exequenda – artigo 169.º, n.º 1, do CPPT.

Agora, durante a situação excecional ou, caso esta cesse antes, até 30 de junho de 2020, por força do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, há uma nova causa de suspensão do processo de execução fiscal, tal como resulta cristalino do preâmbulo deste diploma: *“Simultaneamente, e sem prejuízo do disposto na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, determina-se ainda a suspensão, até 30 de Junho de 2020, dos processos de execução fiscal em curso ou que venham a ser instaurados pela Autoridade Tributária Aduaneira e pela Segurança Social”.*

A ressalva relativa ao *disposto na Lei n.º 1-A/2020*, que mesmo com a alteração operada pela Lei n.º 4-A/2020, pretendeu suspender todos os prazos para a prática de atos processuais no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos órgãos de execução fiscal, parece admitir que o termo *a quo* da suspensão ocorra não na data de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, em 12 de março de 2020, mas na data de produção de efeitos das Leis n.º 1-A/2020 e n.º 4-A/2020, isto é, 9 de março de 2020 – cfr. os artigos 10.º daquela e 5.º e 6.º desta.

3.5. A possibilidade de diferimento e flexibilização do pagamento das contribuições devidas à Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores (CPAS).

“A CPAS pode, por decisão da Direção e com parecer favorável do Conselho Geral, diferir o prazo de pagamento de contribuições, suspender temporariamente o seu pagamento ou reduzir temporariamente os escalões contributivos aos beneficiários que, comprovadamente, tenham sofrido uma quebra de rendimentos que os impeça de satisfazer as suas obrigações contributivas, nomeadamente em virtude de doença ou redução anormal de atividade relacionadas com a situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID-19” – artigo 8.º.

A implementação destas medidas de proteção dos Advogados fica, assim, dependente dos órgãos da CPAS.

4. Portaria n.º 89/2020, de 7 de abril (Regime de isenção do IABABA para o álcool)

As medidas de prevenção à COVID-19 mais difundidas junto da população têm sido o distanciamento social, a etiqueta respiratória e o reforço das medidas de higiene. Quanto a esta última, as autoridades de saúde têm enfatizado a necessidade de lavar frequentemente as mãos com água e sabão ou com uma solução de base alcoólica.

O n.º 3 do artigo 67.º do Código dos Impostos Especiais sobre o Consumo isenta do Imposto sobre o Álcool, as Bebidas Alcoólicas e as Bebidas de Açúcar ou outros edulcorantes, além do mais, o álcool utilizado em fins industriais – alínea a) -, o álcool destinado a consumo dos hospitais e demais estabelecimentos de saúde – alínea c) - e o álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários – alínea e).

Para o efeito, *“o álcool utilizado em fins industriais deve ser objeto de desnaturação”,* podendo *“excepcionalmente não ser desnaturado desde que, comprovadamente, a desnaturação se revele prejudicial à saúde pública”* – artigo 68.º, n.ºs 1 e 2.

O mesmo processo de desnaturação pode ser utilizado no álcool destinado a consumo próprio dos hospitais e demais estabelecimentos de saúde – artigo 68.º, n.º 4 -, e deve ser utilizado no álcool destinado a fins terapêuticos e sanitários que seja vendido ao público em farmácias, drogarias e outros estabelecimentos comerciais, para o efeito devidamente licenciados – n.º 5.

Nos termos do artigo 69.º do CIEC, *“a desnaturação (...) deve ser realizada em entreposto fiscal, mediante autorização da estância aduaneira competente”,* podendo esta estância *“autorizar a desnaturação do álcool nas instalações onde vai ser utilizado, a pedido da entidade a que o álcool se destina”* – n.ºs 1 e 2.

As operações de desnaturação devem ser precedidas da apresentação de uma declaração junto da estância aduaneira competente, no prazo de dois dias úteis anteriores à operação, indicando a espécie e o volume de álcool a desnaturar e a espécie e quantidade de desnaturante a utilizar – artigo 69.º, n.º 3.

A Portaria n.º 89/2020, de 7 de abril, veio adotar medidas excepcionais, decorrentes da epidemia COVID-19, relativas às formalidades aplicáveis à produção, armazenagem e comercialização, com isenção de imposto, de álcool destinado às preditas finalidades, vigorando desde 20 de março de 2020 até terminar o estado de emergência – artigos 1.º, 5.º e 6.º.

4.1. Alterações ao regime de suspensão do imposto

Por força do n.º 1 do artigo 2.º da Portaria, é admitido *“a título excepcional, [que] as operações de produção e armazenagem de álcool, em regime de suspensão do imposto, bem como as operações de desnaturação, [possam] ter lugar fora de um entreposto fiscal, desde que autorizado previamente pela estância aduaneira competente”*.

Também a título excepcional, os depositários autorizados e os destinatários registados que podiam lidar com outros produtos sujeitos a IEC que não o álcool, bem como os operadores económicos com estatuto de utilizadores isentos, *podem produzir, transformar, deter, receber ou expedir álcool, desde que previamente autorizado pela estância aduaneira competente* – artigo 2.º, n.ºs 3 e 4.

Ainda excepcionalmente, *“podem ser ajustadas, em função das necessidades, as regras relativas à embalagem, rotulagem e comercialização de álcool, desde que garantida a rotulagem adequada, em função dos riscos do produto”* – n.º 5 do mesmo artigo 2.º.

4.2. Alterações ao procedimento de desnaturação do álcool isento

Quanto ao procedimento de desnaturação – que consiste em torná-lo inapto para o consumo –, a Portaria admite no n.º 1 do seu artigo 3.º a utilização *“de procedimento diverso do previsto nos termos da legislação nacional aplicável, desde que previamente autorizado pela estância aduaneira competente”*, sendo que – n.º 2 – *“o álcool pode excepcionalmente não ser desnaturado, em caso de rotura de mercado, ou quando esta se revele iminente, desde que destinado a um dos fins previstos no n.º 3 do artigo 67.º do CIEC, mediante prévia autorização da estância aduaneira competente”*.

A autorização das alfândegas para a derrogação do procedimento de desnaturação previsto neste artigo 3.º *“fica dependente de parecer favorável da Direcção-Geral da Saúde ou da Direcção-Geral da Alimentação e Veterinária, em função do tipo de produto e dos fins a que se destina”* – n.º 3.

Lisboa, 13 de abril de 2020

A SITUAÇÃO EXCECIONAL CAUSADA PELA COVID-19 E A LEGISLAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA : ALGUMAS NOTAS SOBRE OS IMPACTOS EM MATÉRIA DE PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Fernando Duarte

Juiz Desembargador,
Docente do Centro de Estudos Judiciários

1. Estado de emergência e procedimento administrativo
 - 1.1. Prazos de deferimento tácito de autorizações e licenciamentos
 - 1.2. Órgãos do poder local
 - 1.3. Órgãos colegiais e prestação de provas públicas
 - 1.4. Prazos e diligências procedimentais
 - 1.5. Prática de atos por particulares nos procedimentos administrativos
 - 1.6. Contratação pública
2. Estado de emergência e processo administrativo
 - 2.1. Prazos e diligências processuais
 - 2.2. Suspensão dos prazos de prescrição e caducidade
 - 2.3. Contencioso pré-contratual

1. Estado de emergência e procedimento administrativo

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março refere-se que “atendendo à emergência de saúde pública (...) bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de março de 2020, importa acautelar, estrategicamente, a previsão de normas de contingência para a epidemia SARS-Cov-2, e, bem assim, assegurar o tratamento da doença COVID-19 no Serviço Nacional de Saúde (SNS), através de um regime legal adequado a esta realidade excepcional, em especial no que respeita a matéria de contratação pública e de recursos humanos.”

Refere-se ainda que “atentos os constrangimentos causados no desenvolvimento da atividade judicial e administrativa” pela situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, ser necessário estabelecer “um regime específico de justo impedimento e de suspensão de prazos processuais e procedimentais”.

Analisaremos em primeiro lugar alguns dos pontos mais relevantes do regime jurídico específico consagrado no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março e Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril e na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, em matéria de procedimento administrativo. E, em segundo lugar alguns dos pontos mais relevantes do regime jurídico específico ali consagrado em matéria de processo administrativo.

*

1.1. Prazos de deferimento tácito de autorizações e licenciamentos

Estatui o artigo 17.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 que “São suspensos os prazos de cujo decurso decorra o deferimento tácito pela administração de autorizações e licenciamentos requeridos por particulares.”

Nos termos do artigo 130.º, n.º 1, do CPA “existe deferimento tácito quando a lei ou regulamento determine que a ausência de notificação da decisão final sobre pretensão dirigida a órgão competente dentro do prazo legal tem o valor de deferimento.”

Em regra os atos administrativos são expressamente emitidos (artigo 127.º do CPA). E a falta, no prazo legal, de decisão final sobre pretensão dirigida a órgão administrativo competente constitui incumprimento do dever de decisão, conferindo ao interessado a possibilidade de utilizar os meios de tutela administrativa e jurisdicional adequados (artigo 129.º do CPA).

Contudo existem algumas situações em que a lei atribui ao silêncio da Administração um determinado significado, daí decorrendo efeitos jurídicos.

Quando tenha sido dirigido ao órgão competente pretensão de particular (artigo 130.º, n.º 1, do CPA), que constitua aquele no dever legal de decidir essa pretensão (artigo 13.º, n.º 2, do CPA), em determinado prazo, e decorrido esse prazo procedimental (artigo 87.º do CPA) não tenha a decisão final sido notificada ao interessado (artigos 128.º, n.ºs 1, 2, 3 e 4 e 130.º, n.ºs 2 e 3, do CPA), nos casos em que a lei ou regulamento o determinem, atribui-se à passividade do órgão competente o significado de deferimento integral da pretensão do interessado.

O que o n.º 1 do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 estabelece é que com a entrada em vigor do regime específico de resposta à epidemia SARS-Cov-2, o prazo legal para o órgão competente decidir a pretensão do interessado se suspende, isto é, não continua o seu curso enquanto se mantiver a situação excecional, não se produzindo assim o efeito de “deferimento tácito pela administração de autorizações e licenciamentos requeridos por particulares” nos casos em que o mesmo esteja previsto na lei ou em regulamento.

O artigo refere-se apenas aos deferimentos tácitos previstos na lei ou regulamento relativamente a procedimentos administrativos relativos a autorizações e licenciamentos. Cabem aqui os deferimentos tácitos previstos nos artigos 111.º, c), 112.º, n.º 9 e 113.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação.

*

1.2. Órgãos do poder local

Estabelece o artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a epígrafe “órgãos do poder local” o seguinte:

1 - As reuniões ordinárias dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais previstas para os meses de abril e maio, podem realizar-se até 30 de junho de 2020.

2 - A obrigatoriedade de realização pública das reuniões dos órgãos deliberativos e executivos dos municípios e das freguesias e dos órgãos deliberativos das entidades intermunicipais, conforme previsto nos artigos 49.º, 70.º e 89.º do regime jurídico das autarquias locais, aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, fica suspensa até ao dia 30 de junho

de 2020, sem prejuízo da sua gravação e colocação no sítio eletrónico da autarquia sempre que tecnicamente viável.

3 - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, até dia 30 de junho de 2020, podem ser realizadas por videoconferência, ou outro meio digital, as reuniões dos órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, desde que haja condições técnicas para o efeito.

São órgãos representativos da freguesia a assembleia de freguesia e a junta de freguesia (artigo 5.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na sua redação atual) e são órgãos representativos do município a assembleia municipal e a câmara municipal (artigo 5.º, n.º 2, da Lei, n.º 75/2013).

A assembleia de freguesia e a assembleia municipal são os órgãos deliberativos, respetivamente, da freguesia e do município (artigo 6.º, n.º 1) e a junta de freguesia e a câmara municipal são os órgãos executivos, respetivamente, da freguesia e do município.

A assembleia de freguesia reúne em quatro sessões ordinárias anuais, em abril, junho, setembro e novembro ou dezembro, nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013.

A junta de freguesia reúne ordinariamente uma vez por mês, ou quinzenalmente, se o julgar conveniente, de acordo com o disposto no artigo 20.º, n.º 1, da mesma Lei n.º 75/2013.

A assembleia municipal reúne em cinco sessões ordinárias anuais, em fevereiro, abril, junho, setembro e novembro ou dezembro nos termos do artigo 27.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013.

A câmara municipal tem uma reunião ordinária semanal, ou quinzenal, se o julgar conveniente (artigo 40.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013).

São entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal (artigo 63.º, n.º 3, da Lei n.º 75/2013).

São designadamente órgãos da área metropolitana o conselho metropolitano e a comissão executiva metropolitana (artigo 68.º da Lei n.º 75/2013). O conselho metropolitano é o órgão deliberativo da área metropolitana (artigo 69.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013) e tem 12 reuniões anuais com periodicidade mensal (artigo 70.º, n.º 1).

A comissão executiva metropolitana é o órgão executivo da área metropolitana (artigo 73.º, n.º 1) e tem uma reunião ordinária quinzenal (artigo 75.º, n.º 1).

São designadamente órgãos da comunidade intermunicipal a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal (artigo 82.º, n.º 1).

A assembleia intermunicipal reúne ordinariamente duas vezes por ano (artigo 83.º, n.º 4).

O conselho intermunicipal tem 12 reuniões anuais com periodicidade mensal (artigo 89.º, n.º 1).

O secretariado executivo intermunicipal tem uma reunião ordinária quinzenal (artigo 95.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013).

Significa o disposto no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 1-A/2020 que as reuniões ordinárias daqueles órgãos que se realizariam ordinariamente nos termos da lei em abril e maio podem realizar-se até 30 de junho de 2020.

Constitui esta uma medida que, e lançando mão da terminologia usada no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, visa aumentar, por agora, “as possibilidades de distanciamento social e isolamento profilático”.

Se nos termos dos artigos 49.º, n.º 2, 70.º, n.º 3 e 89.º, n.º 3, da Lei n.º 75/2013, as reuniões daqueles órgãos devem ser públicas, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 1-A/2020, essa obrigatoriedade de realização pública das reuniões fica suspensa até 30 de junho de 2020, sem prejuízo da sua gravação e divulgação em sítio eletrónico da autarquia.

As reuniões dos órgãos do poder local podem fazer-se por videoconferência nos termos do artigo 3.º, n.º 3, e embora nada expressamente se diga, ao invés do que se estatui no artigo 5.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março relativamente a (outros) órgãos colegiais, também ali a videoconferência em nada se afigura que possa obstar ao funcionamento dos órgãos, nas reuniões que tenham lugar até 30 de junho de 2020, designadamente no que respeita a quórum e a deliberações (54.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013).

*

1.3. Órgãos colegiais e prestação de provas públicas

O artigo 5.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março com a epígrafe “órgãos colegiais e prestação de provas públicas” estatui o seguinte:

“1- A participação por meios telemáticos, designadamente vídeo ou teleconferência de membros de órgãos colegiais de entidades públicas ou privadas nas respetivas reuniões, não obsta ao regular funcionamento do órgão, designadamente no que respeita a quórum e a deliberações, devendo contudo, ficar registado na respetiva ata a forma de participação.

2- A prestação de provas públicas previstas em regimes gerais ou especiais pode ser realizada por videoconferência, desde que haja acordo entre o júri e o respetivo candidato e as condições técnicas para o efeito”.

Refira-se que a regra em matéria de órgãos colegiais é a de que estes só podem deliberar quando esteja presente a maioria do número legal dos seus membros com direito a voto (artigo 29.º, n.º 1, do CPA, sem prejuízo da regra do artigo 29.º, n.º 3, do CPA).

De acordo com o disposto no artigo 32.º, n.º 1, do CPA “as deliberações são tomadas por maioria absoluta de votos dos membros presentes à reunião, salvo nos casos em que, por disposição legal ou estatutária, se exija maioria qualificada ou seja suficiente maioria relativa.”

O que aquele artigo 5.º, n.º 1, permite é que a presença de membro de órgão colegial não tenha de ser física, podendo ter lugar por videoconferência ou outro meio telemático.

O n.º 2 deve ser lido em conjugação com o disposto no artigo 61.º do CPA, nos termos do qual na instrução de procedimentos devem, e pois, podem, ser utilizados meios eletrónicos, e com o disposto no artigo 63.º, n.º 1, também do CPA, de acordo com o qual a comunicação com recurso a meios eletrónicos da Administração com os interessados, pessoas singulares, ao longo do procedimento só pode ter lugar mediante prévio consentimento destes, prestado por escrito.

*

1.4. Prazos e diligências procedimentais

O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, estabelece uma regra geral de suspensão de prazos “para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos”, designadamente nos tribunais administrativos (não obstante relativamente aos processos urgentes a regra estabelecida nos n.ºs 7 e 8 ser, agora, a regra inversa, ou seja, os mesmos continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, sem prejuízo de no caso de não ser possível, nem adequado assegurar a prática de atos ou a realização de diligências se aplicar a esses processos urgentes também a regra geral da suspensão de prazos – artigo 7.º, n.º 7, alínea c)).

O artigo 7.º, n.ºs 8 e 9, estabelece como regra a de que os processos urgentes (n.º 7), como tal qualificados por lei, e aqueles que não o sendo qualificados como urgentes o devam ser considerados como tal, para efeitos de tramitação (n.º 8) continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

E estabelece uma exceção: a da suspensão de tramitação daqueles processos (caso não seja possível ou adequada essa tramitação – artigo 7.º, n.º 7, alínea c)).

O mesmo artigo 7.º, no n.º 9, alínea b), estatui que o disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em “Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e de mais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes (...) bem como os que corram termos em associações públicas profissionais”.

O processo de contraordenação não tem natureza urgente e tem duas “fases”: a administrativa e a judicial.

Relativamente às contraordenações cuja (eventual) impugnação judicial é da competência dos tribunais administrativos (aquelas que apliquem coimas no âmbito do ilícito de mera ordenação social por violação de normas de direito administrativo em matéria de urbanismo, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea l) do ETAF, e que corram termos em serviços da administração direta, indirecta, regional e autárquica, e - a alínea b) do n.º 9 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020 de 6 de abril refere-se às “demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes” - as aplicadas pela Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça, nos termos do artigo 8.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 77/2013, de 21 de novembro, e as aplicadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados, nos termos do artigo 34.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto) resulta daquele enunciado normativo bem como do disposto no artigo 7.º, n.º 3, e enquanto durar a situação excecional, mais um fundamento para a suspensão da prescrição do procedimento (na fase administrativa) de contraordenação (para além daqueles que já constam do artigo 27.ºA do Regime Geral das Contraordenações).

E bem assim no processo judicial.

Nos termos do artigo 7.º, n.ºs 1 e 3 e n.º 9, alínea b), a regra da suspensão de prazos aplicar-se-á, e enquanto durar a situação excecional, designadamente à prescrição da infração disciplinar prevista no artigo 178.º, n.º 1, da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) e à prescrição do direito de instaurar o procedimento disciplinar prevista no artigo 178.º, n.º 2, da LGTFP.

E aplicar-se-á ainda a regra da suspensão de prazos à prescrição do procedimento disciplinar previsto no artigo 178.º, n.º 5, da LGTFP, ao prazo para prolação da decisão do procedimento sob pena de caducidade do direito de aplicar a sanção disciplinar nos termos do artigo 220.º, n.º 6, da LGTFP, ao prazo de prescrição das sanções disciplinares previsto no artigo 193.º da LGTFP, e aos prazos para o início e termos da instrução previsto no artigo 205.º da LGTFP, não obstante o procedimento disciplinar ser urgente, nos termos do artigo 205.º, n.º 4, da LGTFP.

É que, em face do que dispõe o artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril), por força do qual a situação excecional constitui causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de procedimentos, opera também naqueles casos a regra da suspensão dos prazos.

*

1.5. Prática de atos por particulares nos procedimentos administrativos

O mesmo artigo 7.º, no n.º 9, alínea c), estatui que o disposto nos artigos anteriores se aplica, e enquanto durar a situação excecional, com as necessárias adaptações, aos prazos administrativos que corram a favor de particulares.

Estarão em causa prazos administrativos para a prática de atos pelos particulares em procedimentos administrativos.

E caberão aqui, designadamente:

- Os prazos dos procedimentos administrativos de iniciativa particular (artigo 102.º do CPA) sujeitos a prazo;
- O prazo para os interessados se pronunciarem em sede de audiência de interessados (artigo 122.º, n.º 1, do CPA);
- O prazo para reclamar de ato expresso (artigo 191.º, n.º 3) ou para reclamar da omissão ilegal de atos administrativos (artigo 187.º do CPA);
- O prazo para interpor recurso hierárquico (artigo 193.º, n.º 2) ou para interpor recurso administrativo especial (artigo 199.º do CPA).

*

1.6. Contratação pública

O artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, alterado pelo artigo 4.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, consagrou um regime excecional de contratação pública ampliando e flexibilizando a possibilidade de recurso ao procedimento de ajuste direto com fundamento na temporária particular necessidade de “celeridade procedimental”.

O artigo 7.ºA, n.º 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, estatui que “a suspensão dos prazos administrativos previstos na alínea c) do n.º 9 do artigo anterior não é aplicável aos prazos relativos a procedimentos de contratação pública, designadamente os constantes do Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro”.

Ou seja, resulta do ali estatuído o afastamento dos procedimentos de contratação pública da regra geral de suspensão dos prazos procedimentais.

A partir do dia 7 de abril de 2020 (artigo 7.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril) os prazos dos procedimentos pré-contratuais voltam a correr normalmente (artigos 470.º, n.º 1 do CCP e 87.º do CPA) justificando-se esta opção talvez com o facto de grande parte da atividade pré-contratual das entidades adjudicantes decorrer hoje obrigatoriamente em plataforma eletrónica, não exigindo deslocações físicas para interação com os operadores económicos (artigo 62.º do Código dos Contratos Públicos).

Dispõe o artigo 7.ºA, n.º 3, da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril que “os prazos procedimentais no âmbito do Código dos Contratos Públicos que estiveram suspensos por força dos artigos 7.º e 10.º da presente lei, na redação inicial, retomam a sua contagem na data da entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril”.

Não obstante as dúvidas – fundadas – que a redação inicial da norma suscitou, em face do que dispõe agora aquele artigo 7.ºA, n.º 3, afigura-se que os prazos dos procedimentos de contratação pública estiveram suspensos, não correram, até à entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2020, mas a partir da entrada em vigor deste diploma deixam de estar suspensos.

Afigura-se correto o entendimento de que o n.º 3 do artigo 7.ºA escolhe como termo da suspensão o dia da entrada em vigor da Lei n.º4-A/2020 e não qualquer das datas que o seu artigo 6.º fixou para a sua produção de efeitos³⁵.

*

2. Estado de emergência e processo administrativo

Analisemos em segundo lugar alguns dos pontos mais relevantes do regime jurídico específico consagrado no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (com a redação que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março), no Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, e na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril), em matéria de processo administrativo.

*

2.1. Prazos e diligências processuais

O artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril estabelece - como vimos já - uma regra geral de suspensão de prazos “para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos”, designadamente nos tribunais administrativos (não obstante relativamente aos processos urgentes a regra estabelecida nos n.ºs 7 e 8 ser, agora, a regra inversa, ou seja, os mesmos continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, sem prejuízo de no caso de não ser possível, nem adequado assegurar a prática de atos ou a realização de diligências se aplicar a esses processos urgentes também a regra geral da suspensão de prazos – artigo 7.º, n.º 7, alínea c)).

A suspensão dos prazos relevará para a prática dos atos pelas partes, dada - afigura-se -, em regra, a sua natureza preclusiva, podendo os juízes praticar por escrito todos os atos que lhes competirem.

Em face do disposto nos artigos 35.º e 36.º do CPTA e das Deliberações do CSTAF n.º 2186/2015 (publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 235, de 1 de dezembro de 2015) e n.º 1456/2016 (publicada no Diário da República, 2.ª Série, n.º 183, de 22 de setembro de 2016), a regra geral de suspensão de prazos abrange os processos distribuídos:

- Na 1.ª espécie - Ação Administrativa,
- Na 11.ª espécie - Cartas precatórias ou rogatórias e notificações avulsas,
- Na 12.ª espécie - Recursos de contraordenação,
- E na 13.ª espécie - Outros processos.

Na ação administrativa (1.ª espécie) estão designadamente suspensos os prazos para contestar e remeter aos autos o processo administrativo (artigo 82.º, n.º 1 e 84.º, n.º 1, do CPTA), para replicar (artigo 85.ºA, n.º 3, do CPTA) e para treplicar (artigo 85.ºA, n.º 6, do CPTA), para

³⁵ Pedro Fernández Sánchez, Termo da Suspensão dos Prazos dos Procedimentos de Contratação Pública (Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, Publicações Sérvulo, 7 de abril de 2020).

realizar a audiência prévia (artigo 87.ºA, do CPTA), para interpor recurso (artigo 144.º, n.º 1, do CPTA).

Naqueles processos que por lei não são qualificados como urgentes, se se verificar a necessidade de se praticarem atos e diligências com vista a evitar dano irreparável pode, entende-se (oficiosamente, ouvidas as partes, ou a requerimento de uma das partes, e cumprindo o princípio do contraditório) por despacho fundamentado do juiz determinar-se que um concreto processo (não urgente) continue a ser tramitado, sem suspensão ou interrupção de prazos (artigo 7.º, n.º 8, alínea c), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril).

Os processos urgentes que continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências nos termos do artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril (a não ser que não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos das alíneas a) e b) do n.º 7 daquele artigo 7.º, nos termos da alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º, devendo nesse caso ser exarado em despacho o resultado dessa verificação de que não há condições para a realização da diligência) são em contencioso administrativo os processos distribuídos:

- Na 2.ª espécie - Processos de contencioso eleitoral;
- Na 3.ª espécie - Procedimentos de massa;
- Na 4.ª espécie - Processos de contencioso pré-contratual;
- Na 5.ª espécie - Intimação para prestação de informações, consulta de processos ou passagem de certidões;
- Na 6.ª espécie - Intimação para a proteção de direitos, liberdades e garantias;
- Na 7.ª espécie - Processos cautelares relativos a procedimentos de formação de contratos;
- Na 8.ª espécie - Outros processos cautelares;
- Na 9.ª espécie - Outros processos urgentes (por exemplo as ações para reconhecimento do direito previstas no artigo 48.º do Decreto-Lei n.º 503/99, de 20 de novembro, as “impugnações” jurisdicionais de decisões proferidas no âmbito da Lei n.º 27/2008, de 30 de junho que estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo e protecção subsidiária, a intimação judicial para a prática de ato legalmente devido prevista no artigo 112.º, n.º 7, do Regime Jurídico da urbanização e edificação e outros processos urgentes previstos em lei especial (artigo 36.º, n.º 4, do CPTA)).

*

2.2. Suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade

O n.º 3 do artigo 7.º estatui que “A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.”

O n.º 4 do mesmo artigo 7.º determina que o disposto naquele n.º 3 “prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional.”

A parte final deste n.º 4 do artigo 7.º parece significar que enquanto durar a situação excecional, mas só enquanto durar a situação excecional, não haverá necessidade de instaurar processos para evitar a prescrição ou a caducidade.

Os respetivos prazos retomarão a sua contagem assim que findar a situação de exceção.

Afigura-se que o sentido da lei e de a suspensão operar somente quanto a esses prazos, é o de acautelar casos em que o exercício do direito implica a instauração de um processo, isto é, implica uma concreta iniciativa processual durante o período de tempo em que vigorar a situação excecional.

A título exemplificativo estão suspensos enquanto durar o período de exceção os prazos para propor ações de impugnação de atos anuláveis (artigo 58.º, n.ºs 1, alínea a) e b), do CPTA) para propor ações de condenação à prática do ato devido (artigo 69.º do CPTA), para propor ações de impugnação de normas com vista à declaração de ilegalidade com fundamento em ilegalidade formal ou procedimental (artigo 74.º, n.º 2, do CPTA), para propor ações com vista à anulação de contratos (artigo 77.º B n.ºs 1 e 2, do CPTA), para propor ações destinadas à efetivação de responsabilidade civil extracontratual (artigo 41.º, n.º 1, do CPTA e artigo 498.º do Código Civil).

*

2.3. Contencioso pré-contratual

Pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril foi aditado à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, o artigo 7.ºA que estatui no seu n.º 1 que “A suspensão de prazos prevista no n.º 1 do artigo anterior não se aplica ao contencioso pré-contratual previsto no Código de Processo nos Tribunais Administrativos”.

Ou seja, desde a entrada em vigor da Lei n.º 4-A/2010, de 6 de abril (desde 7 de abril de 2020 nos termos do artigo 7.º daquele diploma) as ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual nos termos do artigo 100.º do CPTA devem ser propostas no prazo de um mês (artigo 101.º do CPTA), quer os fundamentos invocados conduzam à nulidade quer à anulabilidade.

A ação tramita nos termos do artigo 102.º do CPTA, devendo os atos da secretaria ser praticados no próprio dia, com precedência sobre quaisquer outros (artigo 36.º, n.º 1, alínea c) e n.º 2 segunda parte, do CPTA).

Afigura-se, contudo, haver lugar à aplicação do disposto no artigo 7.º, n.º 7 e em particular a alínea c), podendo o juiz, fundamentadamente, se considerar que em concreto não é possível ou não é adequado tramitar o processo, ouvidas as partes, determinar a respetiva suspensão.

Lisboa, 13 de abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



11. Impactos na Jurisdição Comum

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



11. 1. Jurisdição Civil, Comercial e Processual Civil

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11.1. ALGUMAS QUESTÕES FACE À LEGISLAÇÃO APROVADA NO CONTEXTO DA PANDEMIA COVID 19 – JURISDIÇÃO CIVIL, COMERCIAL E PROCESSUAL CIVIL

Trabalho coletivo dos/as Docentes da
Jurisdição Civil, Comercial e Processual Civil
do Centro de Estudos Judiciários

Ana Rita Pecorelli

Procuradora da República

Carlos Fraga Figueiredo

Procurador da República

Elisabete Assunção

Juíza de Direito

Estrela Chaby

Juíza de Direito

Maria Emília Melo e Castro

Juíza de Direito

Patrícia Costa

Juíza de Direito

1. Suspensão de prazos para a prática de atos processuais
 - I. Processos não urgentes
 - II. Processos urgentes
 - III. Suspensão do prazo de apresentação do devedor à insolvência
 - IV. *Justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais. Encerramento de instalações*
 2. Atuação funcional do Ministério Público na Jurisdição Civil
 3. Força probatória das cópias digitalizadas e das fotocópias
 4. Suspensão dos prazos de prescrição e caducidade
 5. Algumas notas sobre arrendamento urbano
 - 1) A suspensão das ações de despejo, dos procedimentos especiais de despejo e dos processos para entrega de coisa imóvel arrendada.
 - 2) A suspensão: da produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; da caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais; da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; do prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil
 - 3) A suspensão da execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado
 - 4) A impossibilidade de invocação como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção dos contratos de arrendamento não habitacional ou de outras formas contratuais, nem como fundamento de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados, do encerramento de instalações e estabelecimentos
 - 5) Regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19
- Arrendamento habitacional
Arrendamento não habitacional

1. Suspensão de prazos para a prática de atos processuais

No contexto da situação de pandemia originada pela Covid – 19 em que nos encontramos, e estando decretado, em Portugal, o estado de emergência, assume relevo fundamental e imediato, no que toca à atividade dos tribunais, o *regime dos prazos para a prática de atos processuais*. Este relevo foi, aliás, revelado pela primazia que ocupou na atenção do legislador, e pelas alterações de que, em curto tempo, foi já objeto.

O regime atual está consagrado na Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, designadamente no seu artigo 7.º, que tem por epígrafe *Prazos e diligências*.

Importando ter presente, para a compreensão global do regime, que a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, estabelece (artigo 2.º) que o *conteúdo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, constitui sua parte integrante*.

Para além de integrar o conteúdo do precedente Decreto-Lei – e assim, para o que aqui releva, o teor dos respetivos artigos 14.º e 15.º, que compõem capítulo consagrado aos *Atos e diligências processuais e procedimentais* –, a Lei n.º 1-A/2020 procedeu à ratificação dos respetivos efeitos (artigo 1.º, alínea *a*)) e determinou a coincidência da produção de efeitos de ambos os diplomas (artigos 2.º, parte final, e 10.º) – ou seja, fixando o início de tal produção de efeitos, no que respeita à matéria ora em análise, a 9 de março.

É o que decorre da análise do artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março – preceito que contém diferenciadas datas de produção de efeitos, sendo que 9 de março de 2020 se reporta ao contido nos artigos 14.º a 16.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que, como já vimos, englobam o capítulo consagrado aos *Atos e diligências processuais e procedimentais*.

Nesta matéria, pois, conclui-se que a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, produz efeitos desde 9 de março. De todo o modo, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que alterou quer a Lei n.º 1-A/2020 quer o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, veio explicitamente estabelecer, a título de norma interpretativa, que *o artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020 (...) como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março*.

Por outro lado, e no que respeita à redação introduzida ao artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, há que ter também em consideração como data de início de produção de efeitos desta nova redação o dia 9 de março de 2020, no que respeita aos *processos não urgentes* (cf. artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020).

Quanto aos *processos urgentes*, a redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, ao artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, produz efeitos apenas a partir de 7 de abril de 2020 (artigo 7.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril).

Entre 9 de março de 2020 e 6 de abril de 2020, e no que toca aos processos urgentes, produz efeitos, pois, o disposto na redação originária da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, compreendendo a já referida integração do disposto nos artigos 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Quanto à data em que cessará o regime excecional e transitório em matéria de prática de atos, dispõe o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que *o regime previsto cessará em data a definir pelo decreto-lei que declare o termo da situação excecional*.

Não há, pois, coincidência entre período de duração do estado de emergência (Decretos do Presidente da República n.ºs 14-A/2020, de 18 de março e 17-A/2020, de 2 de abril) e período de vigência deste regime excecional, desenhado pelos diplomas já referidos.

I. Processos não urgentes:

a) No que concerne à jurisdição civil, e nos termos do disposto no artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, no que respeita aos processos não qualificados como urgentes pela lei, estão suspensos desde 9 de março de 2020 *todos os prazos para a prática de atos processuais que devam ser praticados no âmbito dos processos que corram termos nos tribunais judiciais*. Esta suspensão manter-se-á até à cessação da situação excecional, a determinar por decreto-lei (n.º 2 do artigo 7.º).

b) Sendo a precedente a regra geral – ou seja, a da suspensão de todos os prazos –, decorre da alínea *a)* do n.º 5 do mesmo artigo 7.º que, no âmbito dos processos não urgentes, podem ser tramitados os processos e praticados atos desde que haja nesse sentido acordo de todos os intervenientes, por entenderem ter condições para assegurar a prática dos referidos atos através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente. Esta hipótese ficará dependente do unânime consenso quanto à respectiva possibilidade, mas também, por razões de segurança, parece, de decisão expressa e autónoma nesse sentido;

c) Também no âmbito dos processos não urgentes *pode ser proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências* (artigo 7.º, n.º 5, alínea *b)*), devendo a expressão “demais entidades” justificar-se pelo facto de, como desde logo o n.º 1 do artigo 7.º salvaguarda, este regime se aplicar não só às decisões tomadas pelos tribunais mas também por *outras entidades*: designadamente, pelo Ministério Público e entidades de resolução alternativa de litígios.

d) Regime do processo executivo: a alínea *b)* do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 estabelece um regime especial de suspensão para o processo executivo. Ali se determina que ficam suspensos quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os

referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios. Ressalva-se, porém, a possibilidade de, por decisão judicial, ser determinada a prática de atos em processo executivo, nos casos em que *a não realização provoque prejuízo irreparável ao exequente ou prejuízo grave à subsistência do exequente*. Ressaltando aqui a especificidade da ação executiva, destinada não a declarar um direito, mas a *requerer as providências adequadas à realização coativa de uma obrigação devida* (artigo 10.º, n.º 4, do Código de Processo Civil).

Quanto ao processo executivo, importa ainda considerar o disposto na alínea e) do artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, nos termos da qual *durante a vigência das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID -19, conforme determinada pela autoridade de saúde pública, e até 60 dias após a cessação de tais medidas, fica suspensa a execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado* (v. ainda *infra*, ponto 5.).

II. Processos urgentes

Nos termos do n.º 7 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, os processos urgentes continuam a ser tramitados nos termos previstos na lei para cada um, com as especificidades constantes das suas alíneas a) e b).

No âmbito que nos ocupa, caberá considerar, desde logo, quaisquer procedimentos cautelares (v. artigo 363.º, n.º 1, do Código de Processo Civil), mas também os processos de acompanhamento de maiores (artigo 891.º do mesmo Código – v. também *infra*, ponto 2.) e ainda os processos com natureza urgente previstos no CIRE, designadamente o processo de insolvência, os processos especiais de revitalização e os processos especiais para acordo de pagamento.

No que concerne às especificidades agora introduzidas na tramitação dos processos urgentes, as mesmas consistem no seguinte:

- Substituição, por regra, da presença física, através da utilização dos meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
- Quando não seja possível substituir a presença física pela utilização de meios de comunicação à distância e estiver em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, podem realizar-se presencialmente diligências, com observância de regras de saúde e segurança quanto ao número de pessoas presentes e outras regras, objeto de recomendações das autoridades e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores;

Na alínea c) do n.º 7 estabelece-se, a título excecional, que, não sendo possível ou adequada a prática dos atos nos termos previstos nas alíneas a) e b) – conclusão que será objeto de

decisão autónoma –, se aplica aos processos urgentes também o regime de suspensão previsto no n.º 1 do artigo 7.º

Quanto ao demais relativo à tramitação dos processos urgentes (por exemplo, os prazos aplicáveis), vale, sem alteração, o respetivo regime vigente anteriormente à adoção destas medidas excecionais.

III. Suspensão do prazo de apresentação do devedor à insolvência - a previsão da alínea *a*) do n.º 6 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, merece uma referência autónoma, desde logo por estar em causa a suspensão, não de um prazo para a prática de um *ato processual*, mas de prazo que integra a própria definição das condições da obrigação de apresentação à insolvência (v. artigo 18.º, n.º 1, do CIRE). A norma não constava da versão originária da Lei n.º 1-A/2020, sendo que o seu âmbito temporal deve, pelas razões *supra* expostas, reconduzir-se também ao período compreendido entre 9 de março de 2020 e a data de cessação do regime excepcional e transitório (n.º 2 do artigo 7.º)

IV. Finalmente, e embora a sua utilidade e pertinência possam, face à evolução do regime, ser atualmente questionadas, importa ainda ter em consideração o disposto quanto a ***justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais*** no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, bem como o regime decorrente do ***encerramento de instalações*** (artigo 15.º do mesmo diploma).

O artigo 14.º reconduz à previsão de justo impedimento (v. artigo 140.º do Código de Processo Civil) os casos em que a autoridade de saúde ateste a necessidade de um período de isolamento por eventual risco de contágio do COVID-19, servindo também tal declaração como fundamento de justificação de não comparência.

Quanto ao artigo 15.º, o preceito determina a suspensão do prazo para a prática de atos processuais, nos casos de encerramento das instalações onde devam ser praticados atos processuais.

Ora, considerado o regime posteriormente aprovado, que consagrou a regra da suspensão dos prazos nos processos não urgentes, bem como a data de produção dos respetivos efeitos, nos termos já expostos, parece manifesto o carácter residual que passou a assumir este preceito.

2. Atuação funcional do Ministério Público na Jurisdição Civil

Face ao evoluir da situação e neste contexto de estado de emergência, a Procuradoria Geral da República divulgou um conjunto de diretrizes de atuação funcional a serem seguidas pelos magistrados do Ministério Público e que se encontram condensadas na Diretiva n.º 3/2020, de 13 de abril, instrumento hierárquico que revogou a anterior Diretiva n.º 2/2020, de 30 de março.

Atualmente, de acordo com a Diretiva n.º 3/2020, durante o período a que se refere o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 1-A/2020, na redação da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, os processos urgentes serão tramitados sem suspensão ou interrupção de prazos, o que abrangerá a prática dos atos próprios dos Magistrados do Ministério Público e o seu cumprimento.

É o que sucede com os processos de maior acompanhamento, cuja natureza urgente decorre do artigo 891.º do Código de Processo Civil.

Nesse caso, os atos processuais respetivos deverão ser praticados através de meios de comunicação à distância, se tal for tecnicamente viável e adequado, enquanto que as diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes, devem ser realizadas através, designadamente, de teleconferência, videochamada ou outro equivalente (pontos 2 e 2.1.).

Se tal não se mostrar possível, ou não sendo possível realizar a diligência, só então os respetivos prazos se devem considerar suspensos, solução decalcada do próprio regime do citado artigo 7.º.

Estando em causa processos cuja apreciação e tramitação caiba no âmbito da competência do Ministério Público, deve a suspensão ser fundamentada pelo magistrado titular em despacho a notificar aos sujeitos e intervenientes processuais que possam ser afetados pela mesma (ponto 2.3.).

Considerando que na jurisdição civil os atos processuais das partes devem ser apresentados por via eletrónica, a aplicação dos pontos 2.4., 2.5. e 2.6. será residual.

No que concerne aos processos não urgentes, ficam suspensos todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos não urgentes que corram termos nos tribunais, incluindo no Ministério Público (ponto 4).

Também neste ponto, a Diretiva mimetiza o regime legal, estabelecendo que o serviço não urgente a cargo dos Magistrados do Ministério Público – tramitação processual e prática de atos que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais e de atos não presenciais – apesar de suspenso quanto ao decurso dos prazos processuais, poderá ser assegurado através de meios de comunicação à distância, designadamente através de acesso remoto às aplicações informáticas de tramitação dos processos (via VPN), teleconferência ou videochamada ou outro equivalente, sempre que tal se mostre possível e adequado (ponto 4.1.).

De igual modo, poderão ser proferidos despachos finais nos processos da sua titularidade sempre que o Magistrado do Ministério Público considere não ser necessária a realização de qualquer diligência (ponto 4.2.).

De salientar que os Magistrados do Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento, devem ponderar a necessidade de atribuição de natureza urgente aos processos e outros procedimentos da competência do Ministério Público, onde se incluem os Dossiês de Acompanhamento, quando estejam em causa situações que permitam considerar que de outra forma não será assegurada a eficácia da decisão ou da medida ou em que os interesses em causa o justifiquem (ponto 4.3).

3. Força probatória das cópias digitalizadas e das fotocópias

O Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, foi, até ao dia 10 de abril de 2020, objeto de quatro alterações legislativas (no dia 10 de abril, a operada pela Lei n.º 5/2020).

De entre estas, importa aqui realçar a introduzida pelo Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril, que aditou ao diploma o artigo 16.º-A, com o seguinte teor:

- “1 — É reconhecida às cópias digitalizadas e às fotocópias dos atos e contratos a força probatória dos respetivos originais, salvo se a pessoa a quem forem apresentadas requerer a exibição desse original.
- 2 — A assinatura das cópias digitalizadas dos atos e contratos por via manuscrita ou por via de assinatura eletrónica qualificada não afeta a validade dos mesmos, ainda que coexistam no mesmo ato ou contrato formas diferentes de assinatura”.

O diploma em causa visa, nos termos do respetivo preâmbulo, *adequar as medidas previstas no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 ao Decreto do Presidente da República que procede à renovação do estado de emergência*.

A norma transcrita implica diretamente com o regime geral da prova documental (cf. artigos 362.º e seguintes do Código Civil), e insere-se no universo das *medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID -19*.

Ou seja, terá de encontrar-se o âmbito da respetiva aplicação, designadamente temporal, neste contexto, e com os limites que resultam, designadamente, do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na atual redação, introduzida pela Lei n.º 4-A/2020.

O Decreto-Lei n.º 12-A/2020 entrou em vigor a 7 de abril de 2020 (artigo 4.º), não contendo nenhuma norma de *produção de efeitos*, pelo que valerão, nesta sede, as normas que constavam das anteriores redações do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.x1

4. Suspensão dos prazos de prescrição e caducidade

Nos termos do n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, a situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 é causa de suspensão dos prazos de prescrição e caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos, prevalecendo este regime sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional (n.º 4 do mesmo artigo).

Se é certo que o regime geral da prescrição já prevê algumas causas de suspensão (cf. artigos 318.º e seguintes do Código Civil), tal já não sucede, porém, com o regime geral da caducidade, estabelecendo o artigo 328.º do Código Civil que o prazo de caducidade não se suspende nem interrompe senão nos casos em que a lei o determine.¹

O legislador veio, assim, consagrar uma causa especial de suspensão quer dos prazos de prescrição, quer dos prazos de caducidade, que estejam previstos no ordenamento jurídico português.

Uma primeira questão que se poderá suscitar, em face da letra da lei, é a de saber se a norma se aplica apenas todos os prazos de prescrição ou caducidade, ou apenas a alguns e, nesse caso, quais.

PAULO PIMENTA defende que a suspensão abrange somente os prazos em que o evitamento da prescrição ou da caducidade se opera pela instauração de um procedimento ou processo, pois o que o legislador pretendeu foi acautelar os casos em que o exercício do direito implica a instauração de um processo ou um procedimento, ou seja, uma concreta iniciativa processual².

Assim, segundo o autor agora citado, aqui se incluem, por exemplo, os prazos previstos nos artigos 287.º, 498.º, n.º 3, 1085.º ou 1410.º do Código Civil, e também prazos definidos no Código de Processo Civil para propositura de ações, como também por exemplo os previstos nos artigos 371.º, n.º 1, e 373.º, n.º 1, al. a), deste último Código.

Já assim não sucedendo, porém, quanto a prazos de prescrição ou caducidade cuja observância não careça de uma iniciativa processual (sem prejuízo de outros diplomas ou disposições que, em concreto, consagrem soluções passíveis de gerar a suspensão de certos prazos ou um efeito prático similar).

No mesmo sentido o entendimento de TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO, que, a título exemplificativo, referem não ficar suspensos os prazos convencionados ou legais que

¹ Sobre a questão, v. nomeadamente ANA FILIPA MORAIS ANTUNES, *Algumas questões sobre prescrição e caducidade, in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, Volume III, Coimbra Editora, 2010, págs. 61 e seguintes.

² PAULO PIMENTA, *Prazos, diligências, processos e procedimentos em época de emergência de saúde pública (DL nº 10-A/2020, de 13 de Março, Lei nº 1-A/2020, de 19 de Março, e Lei nº 4-A/2020, de 6 Abril)*, em <https://www.direitoemdia.pt/magazine/show/68>

regulam a produção de efeitos da resolução de contratos, dado que a resolução opera *ex voluntate*, mas já ficando suspensos os prazos de instauração de ação de anulação ou de preferência, bem como os prazos de propositura de ações previstos nos artigos 373.º, n.º 1, al. a), e 395.º do Código de Processo Civil.³

E também para aqui se orientando JOSÉ JOAQUIM FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, para quem a norma se aplica a prazos respeitantes a processos ou procedimentos já em curso, bem como a processos e procedimentos que se iniciem antes, no decurso ou após a vigência desta lei; ao invés, não resultará deste normativo que se queiram suspender todos os prazos de prescrição e caducidade substantivos em curso e que não digam respeito a qualquer, mesmo que futuro, processo e procedimento.⁴

Já sobre a conjugação do disposto no artigo 7.º, n.º 3, da Lei n.º 1-A/2020, e do artigo 321.º do Código Civil, verificamos existir divergência de entendimentos.

Assim, PAULO PIMENTA (*cit.*) defende que os termos abrangentes e incisivos em que os n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 se expressam parecem apontar para uma *aplicação irrestrita da suspensão aí definida*, o que equivale a deixar fora de equação o disposto no artigo 321.º do Código Civil, que tem índole casuística e, aliás, respeita somente à prescrição. Por sua vez, TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO (*cit.*) sustentam que o *regime apenas aproveita a todos os que sejam titulares de direitos cujos prazos de prescrição se encontrem nos últimos três meses*, pois que o regime que consta do n.º 1 do artigo 321.º do Código Civil para a prescrição também pode ser aplicado à caducidade, atendendo, nomeadamente, ao tratamento conjunto da prescrição e da caducidade que consta dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 e à circunstância de, durante a situação de exceção decretada pelo artigo 7.º, n.º 2, não haver nenhuma justificação para tratar as duas figuras de forma diversa.

Os demais titulares de direitos, ou seja, aqueles cujos prazos de prescrição ou de caducidade não se encontrem nos últimos três meses, não beneficiarão, para esta posição, da suspensão excepcional e temporária desses prazos, por não se justificar a proteção concedida pelos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º.

Assim, concluem os autores que a aplicação do artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, levará apenas à suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade que se encontravam, em 9/03/2020, nos últimos três meses, e dos prazos de prescrição e de caducidade que atinjam os últimos três meses durante a situação de exceção, concretizando a sua proposta interpretativa nos seguintes termos:

- Suspendem-se todos os prazos de prescrição e de caducidade que, em 9/03/2020, se encontravam nos últimos três meses;

³ TEIXEIRA DE SOUSA/DELGADO DE CARVALHO, *As medidas excepcionais e temporárias estabelecidas pela L 1-A/2020, de 19/3 (repercussões na jurisdição civil)*, em <https://blogipcc.blogspot.com/2020/03/as-medidas-excepcionais-e-temporarias.html>

⁴ JOSÉ JOAQUIM FERNANDES OLIVEIRA MARTINS, (*Ainda a*) *Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma segunda leitura*, *Revista Julgar Online*, em <http://julgar.pt/ainda-a-lei-n-o-1-a2020-de-19-de-marco-uma-segunda-leitura/>

- Suspendem-se todos os prazos de prescrição e de caducidade que, durante a situação excepcional, atinjam os últimos três meses;
- A todos os prazos suspensos acresce, quando terminar a situação excepcional, o tempo que faltava para os completar em 9/03/2020.

Quanto à designação da data de 9/03/2020 como aquela em que, em qualquer caso, opera a suspensão do prazo de prescrição ou de caducidade, os autores reconhecem que com tal solução se beneficia os titulares de direitos cujos últimos três meses do prazo de prescrição ou de caducidade se iniciem muito depois dessa data.

Salientam, em abono da sua posição, que o regime que consta do artigo 321.º, n.º 1, do Código Civil foi pensado para situações individuais e certamente esporádicas, não para uma suspensão generalizada e em massa dos prazos de prescrição, como é a que ocorre atualmente.

A retroação dos efeitos da suspensão dos prazos de prescrição e caducidade à data de 9/03/2020 é, segundo os autores, uma concessão necessária à “legislação de crise” sob análise, sendo ainda a solução que melhor protege quem, de boa fé, conta que a suspensão se mantém durante todo o tempo durante o qual permaneça a situação de exceção, além de fornecer ao aplicador do Direito um critério claro de determinação do momento exato em que se iniciaram os últimos três meses do prazo, indispensável para calcular o prazo que falta completar a partir desse início.

A questão merece naturalmente reflexão.

O artigo 321.º do Código Civil está inserido na subsecção relativa à prescrição, sendo certo, para tal norma, não é feita qualquer remissão expressa pelas normas que disciplinam a caducidade, nomeadamente pelo artigo 328.º do Código Civil.

Fica assim por determinar se, nos casos em que, nos termos do artigo 328.º do Código Civil, lei especial preveja causas de suspensão ou interrupção do prazo de caducidade, se deverá, na falta de norma em sentido diverso, aplicar as regras da suspensão e interrupção da prescrição (solução a favor da qual poderá, eventualmente, ser também esgrimida a remissão feita, por outras normas disciplinadoras da caducidade, para o regime da prescrição, como sejam o artigo 330.º, n.º 2, e o artigo 333.º, ambos do Código Civil).

Numa análise necessariamente precoce da questão, atendendo ao momento legislativo, e entendendo-se a razão de ser da proposta de interpretação normativa avançada por TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO (pois a solução inversa poderá levar, caso se prolongue em demasia a vigência do estado de emergência, à proteção de titulares de direitos verdadeiramente dela não carecidos e para lá do que será razoável), porém, não parece resultar nem da letra nem do espírito desta Lei, cuja finalidade é a de acorrer a um estado de emergência que se pressupõe não durar muito (basta ver as outras soluções consagradas na Lei), que o legislador tenha pretendido restringir a aplicação dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º às

situações previstas no artigo 321.º do Código Civil.

O elemento fulcral a atender nesta tarefa interpretativa parece ser o facto de o legislador ter sido expresso ao consignar, no n.º 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, que o regime agora aprovado *prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excepcional*.

Sem prejuízo de reflexão mais esclarecedora, não surpreendemos aqui muita margem para uma interpretação restritiva dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º tal como é proposta por TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO, pensando-se antes que a solução oferecida por estes autores terá de ser ponderada, caso o legislador assim o entenda, já no domínio do direito a constituir.

Na realidade, o prolongamento da situação do estado de emergência poderá justificar que o legislador, futuramente, venha a aprovar nova norma que aproxime a solução agora consagrada ao regime previsto no artigo 321.º do Código Civil, mas, pelo menos para já, numa primeira leitura da norma e sempre ressalvado o devido respeito e melhor ponderação, parece-nos estar mais de acordo com o seu espírito e letra a interpretação propugnada por PAULO PIMENTA.

Não deixa, aliás, de ser nesse sentido que TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO concluem o seu estudo, nesta parte, avançando que *“o ideal seria que o legislador, no diploma em que vier a fixar o termo da situação de excepção (art. 7.º, n.º 2, L 1-A/2020), atalhasse qualquer discussão infundável sobre a suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade que se encontra estabelecida no art. 7.º, n.ºs 3 e 4, L 1-A/2020. Uma solução possível (e muitas outras – e melhores – existirão) seria consagrar nesse diploma que a todos os prazos de prescrição e de caducidade que estejam em curso no momento da entrada em vigor desse diploma e que terminem no ano subsequente a essa vigência (ou noutra prazo considerado adequado) se acrescenta um certo prazo, a definir na altura pelo legislador. Desejavelmente, este prazo deve ser próximo da duração da situação de excepção, mas consistir num “número redondo” (30, 45, 90 dias, por exemplo)”*.

TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO chamam a atenção ainda para a circunstância de a prescrição e a caducidade estabelecida em matéria não excluída da disponibilidade das partes não poderem ser apreciadas oficiosamente pelo juiz (artigos 303.º e 333.º, n.º 2, do Código Civil), realçando, porém, que a suspensão dos prazos de prescrição e caducidade que se encontra estabelecida nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 deve ser oficiosamente apreciada, tendo em conta que a causa dessa suspensão se relaciona com os constrangimentos ao funcionamento do sistema de justiça decorrentes da situação epidemiológica.

Se bem se equaciona a questão agora suscitada, a solução a dar à mesma não se prende propriamente com saber se a caducidade ou a prescrição a apreciar no caso concreto são de conhecimento oficioso. Para tanto, haverá apenas que atender às regras gerais:

- Ao artigo 303.º do Código Civil quanto à prescrição (não é de conhecimento oficioso, tendo de ser invocada por aquele a quem aproveita);

- E ao artigo 333.º do mesmo Código no que respeita à caducidade, conjugando esta última norma com o regime legal aplicável ao direito sujeito a essa causa de extinção (a qual será de conhecimento oficioso quando estabelecida em matéria excluída da disponibilidade das partes).

E assim, mais concretamente quanto a esta última vertente (matéria excluída, ou não, da disponibilidade das partes), importará analisar se o direito sujeito a caducidade é ou não um direito disponível.

Outra questão é a de saber se o juiz deve oficiosamente conhecer, ou não, das causas de suspensão do prazo de prescrição ou caducidade.

Para a caducidade estabelecida em matéria não excluída da disponibilidade das partes, não se oferecem grandes dúvidas em afirmar que sim.

Mas também nos restantes casos (prescrição e caducidade em matéria excluída da disponibilidade das partes) nos parece ser igualmente de considerar que, *uma vez tempestivamente invocada a prescrição ou a caducidade por quem tem legitimidade*, então o tribunal não poderá deixar de apreciar se ocorreu alguma causa de suspensão ou de interrupção do respetivo prazo, desde que tal causa resulte dos elementos do processo (não carecendo nomeadamente da apreciação de factos que não tenham sido alegados quando o deviam ter sido – neste sentido, veja-se o Ac. TRL de 4/10/2011, proc. 320-C/2001, em www.dgsi.pt).

A causa de suspensão do prazo de caducidade ou de prescrição agora sob escrutínio resulta diretamente da lei, não carecendo de alegação de factos pela parte a quem a caducidade aproveita.

Nesta medida, seja porque a caducidade é de conhecimento oficioso, seja porque a prescrição ou a caducidade de conhecimento não oficioso foram invocadas eficazmente, o juiz não deverá deixar de, nesses casos, oficiosamente conhecer da causa de suspensão da prescrição ou da caducidade prevista no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, com o que se acompanha, pois, os autores citados.

Nota também para a chamada de atenção feita por TEIXEIRA DE SOUSA e DELGADO DE CARVALHO no sentido de o regime do artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, dever ser aplicado, com as devidas adaptações, ao instituto da usucapião, de modo a evitar que o prazo para aquisição por usucapião corra e termine enquanto vigorar a situação de exceção, decorrendo tal solução do disposto no artigo 1292.º do Código Civil, e sendo imposta igualmente por razões de proteção daqueles que, durante a situação excecional, venham a ficar impedidos de opor-se àquela aquisição, mormente instaurando as ações ou procedimentos judiciais tendentes a impedir que o prazo de usucapião se complete.

Os prazos que, por virtude das normas enunciadas, fiquem suspensos assim se manterão até ao momento em que cessar a situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, cessação essa a ser definida por decreto-lei nos termos já acima expostos aquando da análise do regime aplicável aos prazos processuais ou procedimentais.

5. Algumas notas sobre arrendamento urbano

No âmbito da situação epidemiológica que vivemos, foi aprovado um vasto conjunto de medidas, traduzidas em diplomas legislativos com abrangência em várias áreas, designadamente na área do arrendamento, visando, para além do mais, proteger o direito à habitação constitucionalmente previsto no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa, sendo esta a matéria que ora nos interessa.

Como questões a analisar, relativamente a esta temática, considerando os diplomas referidos, surgem-nos as seguintes:

- 1) A suspensão das ações de despejo, dos procedimentos especiais de despejo e dos processos para entrega de coisa imóvel arrendada (com referência às Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março, e n.º 4-A/2020, de 6 de abril);
- 2) A suspensão da produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; da caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais; da produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio; e do prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas (com referência às Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março, e n.º 4-A/2020, de 6 de abril);
- 3) A suspensão da execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado (com referência às Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março, e n.º 4-A/2020, de 6 de abril);
- 4) A impossibilidade de invocação como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção dos contratos de arrendamento não habitacional ou de outras formas contratuais, nem como fundamento de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados, do encerramento de instalações e estabelecimentos, ao abrigo dos Decretos-Lei n.ºs 2-A/2020, de 20 de março e 2-B/2020, de 2 de abril (com referência aos Decretos n.º 2-A/2020, de 20 de março, e n.º 2-B/2020, de 2 de abril).
- 5) Regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19 (com referência à Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril).

1) A suspensão das ações de despejo, dos procedimentos especiais de despejo e dos processos para entrega de coisa imóvel arrendada.

Relativamente a esta matéria, previu n.º 10 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, que procedeu à aprovação de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-Cov2 e da doença Covid 19, que *“São suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria”*.

A Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que procedeu à primeira alteração à citada Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, veio dar nova redação ao mencionado no citado n.º 10 do artigo 7.º, referindo, no n.º 11 do artigo 7.º, na versão alterada, que *“Durante a situação excecional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa”*.

Ou seja, faz-se agora uma remissão clara para o n.º 1 do artigo 7.º, que anteriormente não existia, e acrescenta-se a referência final a *“ou por outra razão social imperiosa”*, alargando-se o âmbito de aplicação da norma.

Relativamente ao primeiro *“aditamento”*, veio o mesmo esclarecer que esta medida excecional e temporária, nas palavras do legislador, se mantém enquanto se mantiver a situação de suspensão referida no n.º 1, definindo, pois, um termo no que respeita à duração destas medidas.

No que se reporta à referência a *“ou por outra razão social imperiosa”*, não esclarece o legislador que situação poderá ser essa, cabendo ao aplicador da norma verificar, caso a caso, o enquadramento da situação, sendo ainda que, também relativamente a esta *“outra razão social imperiosa”*, como já anteriormente, por reporte *“à situação de fragilidade por falta de habitação própria”*, a dúvida que se coloca é a de saber como essa situação, na prática, poderá ser aferida e através de que mecanismos, uma vez que os diplomas que regulam os procedimentos em apreço não preveem e não regulam esta matéria, impondo aqui o legislador que o aplicador tenha agora *“um mais”* que terá de aferir, face à decisão a proferir.

Está em causa, nesta norma, a suspensão, por um lado, dos meios processuais destinados a produzir a cessação judicial de um contrato de arrendamento e, por outro, dos meios destinados a efetivar essa mesma cessação, mediante a desocupação coerciva do locado, sendo que, da análise da mesma, resulta que a proteção visada pelo preceito respeita aos contratos de arrendamento habitacionais nas situações em que o arrendatário possa ser colocado na chamada, pelo legislador, *“situação de fragilidade”* por falta de habitação própria ou, nas palavras aditadas da Lei n.º 4-A/2020, *“por outra razão social iminente”* (ou seja, uma razão social a aferir pelo aplicador, não só nos casos em que a mesma já esteja verificada, mas

também naqueles em que aquela seja previsível que ocorra, efetivamente, numa situação de grande proximidade temporal).

Relativamente aos contratos de arrendamento habitacionais, o preceito “parece” abranger tanto os contratos de arrendamento para habitação permanente, como não permanente, como ainda os contratos para fins especiais transitórios, não tendo sido feita pelo legislador qualquer exclusão, desde que exista o preenchimento de uma das duas situações referidas.

De salientar ainda que o legislador evitou, com esta previsão clara, dúvidas sobre a suspensão, ou não, destes meios processuais, face, desde logo, aos vários entendimentos interpretativos que têm sido expressos relativamente à efetiva tramitação/suspensão, ou não, dos processos urgentes e não urgentes, considerando as demais previsões do artigo 7.º dos diplomas citados.

2) A suspensão:

- **Da produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;**
- **Da caducidade dos contratos de arrendamento habitacionais e não habitacionais, salvo se o arrendatário não se opuser à cessação;**
- **Da produção de efeitos da revogação, da oposição à renovação de contratos de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio;**
- **Do prazo indicado no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referidas medidas.**

Com a epígrafe “*Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários*”, previu o legislador, no artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, no que ora nos interessa, o seguinte:

“Até à cessação das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV2 e da doença COVID 19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública, fica suspensa:

a) A produção de efeitos das denúncias de contrato de arrendamento habitacional e não habitacional efetuadas pelo senhorio (...).”

Foi desde logo esta norma objeto de “críticas” por não abranger outras situações, para além da produção de efeitos das denúncias.

O legislador, certamente sensível a esses reparos, alterou, de forma bastante mais abrangente, o citado artigo 8.º, na alteração efetuada à referida Lei pela Lei n.º 4-A/2020, de 8 de abril.

Assim, mantendo a mesma epígrafe do artigo, determinou desde logo um âmbito temporal mais alargado de aplicação da norma, a vigorar, não só durante as medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento referidas, mas ainda: “*até 60 dias após a cessação de tais medidas nos termos do n.º 2 do art.º 7.º...*” (v. corpo do artigo 8.º, na nova redação).

Para além disso, mantendo a suspensão da produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento efetuadas pelo senhorio, não só habitacionais como não habitacionais (al. a)), acrescentou ainda a suspensão, pelo referido período, nas situações de caducidade dos mesmos contratos de arrendamento, com exceção dos casos em o próprio arrendatário não se opõe à cessação (al. b)); da suspensão da produção de efeitos da revogação e da oposição à renovação de contratos de arrendamento, efetuadas pelo senhorio, mais uma vez não só habitacionais, como também não habitacionais (al. c)), e, por último, do prazo respeitante à restituição do prédio na situação particular prevista no artigo 1053.º do Código Civil, se o término desse prazo ocorrer durante o período de tempo em que vigorarem as referida medidas (al. d)).

Ou seja, alargou o legislador aqui, na nova redação do preceito, a mencionada “proteção de arrendatários” a toda uma série de situações para além dos casos de produção de efeitos das denúncias de contratos de arrendamento.

A proteção estende-se, agora, aos casos de caducidade, da produção de efeitos da mesma e da produção de efeitos da revogação e da oposição à renovação de contratos, por atuação do senhorio ou por efeito da lei e com a oposição do arrendatário.

3) A suspensão da execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado (com referência às Leis n.º 1-A/2020, de 19 de março e 4-A/2020, de 06 de abril)

Ainda no âmbito do citado artigo 8.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, surgiu na sua alínea b) a previsão relativa à suspensão da “... *execução de hipoteca sobre imóvel que constitua habitação própria e permanente do executado.*”

Na versão do artigo alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, a redação desta parte da norma permaneceu inalterada, embora agora seja não a alínea b) do preceito, mas sim a alínea e).

Valem, relativamente a esta matéria, as considerações que fizemos anteriormente no que respeita ao prazo da suspensão previsto, não já apenas, como na versão originária, durante a vigência das medidas de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção supra citadas, mas também até aos referidos 60 dias após a cessação de tais medidas, nos termos do n.º 2 do artigo 7.º.

Para além desta questão, que se afigura clara, algumas dúvidas pertinentes se colocam relativamente à atual al. e).

Como já mencionámos supra, a epígrafe da norma, que se manteve na redação da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, é “*Regime extraordinário e transitório de proteção dos arrendatários*”.

Ora, o que está aqui em causa são as situações de suspensão de execução de hipotecas sobre imóveis que constituam habitação própria e permanente do executado.

O executado, estando em causa uma hipoteca (garantia real), será, na normalidade dos casos, o mutuário, mutuário esse que será, também “normalmente”, o proprietário do imóvel e não o arrendatário. Assim surge clara a dúvida sobre quem procurou verdadeiramente o legislador proteger: o arrendatário ou o proprietário/adquirente do imóvel?

Não nos parece aqui que, da epígrafe do artigo, se possa concluir que a proteção visou o arrendatário, uma vez que os requisitos impostos pelo legislador são os de que o imóvel constitua habitação própria e permanente do executado, que não será, como já referimos, o arrendatário mas sim o executado proprietário/adquirente do mesmo, na qualidade de mutuário de um crédito hipotecário que celebrou com a entidade que surge como credora, e no âmbito do qual foi constituída uma hipoteca.

Assim, estando em causa habitação própria e permanente do arrendatário e não do executado mutuário, a norma não protegerá esse arrendatário, uma vez que o legislador exige, como vimos, que a habitação própria e permanente seja do executado.

4) A impossibilidade de invocação como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção dos contratos de arrendamento não habitacional ou de outras formas contratuais, nem como fundamento de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados, do encerramento de instalações e estabelecimentos, ao abrigo dos Decretos-Lei n.ºs 2-A/2020, de 20 de março, e 2-B/2020, de 2 de abril (com referência aos Decretos n.º 2-A/2020, de 20 de março e n.º 2-B/2020, de 2 de abril).

O Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, procedeu à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março. Por seu turno, o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, procedeu à execução da declaração do estado de emergência, renovada pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril.

Nos termos do artigo 10.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, o encerramento de instalações e estabelecimentos ao abrigo do mesmo Decreto 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, nem como fundamento de obrigação de desocupação de imóveis em que os mesmos se encontrem instalados.

Tal Decreto veio a ser revogado pelo Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, mas este último mantém um preceito idêntico no seu artigo 12.º.

O regime será apenas aplicável às instalações e aos serviços cujo encerramento foi determinado pelos Decretos n.º 2-A/2020, de 20 de março, e n.º 2-B/2020, de 2 de abril (elencados nos respetivos anexos).

Tal previsão constitui uma norma excepcional ao regime jurídico previsto nos artigos 1072.º, nº 1, e 1083.º, nº 2, alínea d), do Código Civil, onde se estabelece a possibilidade de resolução do contrato de arrendamento com fundamento no não uso do locado por mais de um ano.

5) Regime excepcional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19 (com referência à Lei 4-C/2020, de 06 de abril).

A Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, vem estabelecer um regime excepcional para as situações de mora no pagamento de renda devida, nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia Covid-19.

A lei é igualmente aplicável, com as necessárias adaptações, a outras formas contratuais de exploração de imóveis – artigo 1.º, n.º 2.

É aplicável às rendas que se vençam a partir do dia 1 de abril de 2020 – artigo 14.º.

Entrou em vigor no dia 7 de abril de 2020 - artigo 15.º.

Arrendamento habitacional

O arrendatário habitacional pode diferir o pagamento das rendas que se vençam nos meses em que vigorar o estado de emergência e no primeiro mês subsequente, sem que o senhorio possa resolver o contrato de arrendamento, com fundamento na falta de pagamento dessas rendas – artigo 4.º.

O pagamento do total dessas rendas será posteriormente efetuado (sem qualquer acréscimo) no prazo de 12 meses, contado do termo desse período, em prestações mensais não inferiores a um duodécimo do montante total, pagas juntamente com a renda de cada mês.

A indemnização por atraso no pagamento, prevista no artigo 1041.º, n.º 1 do Código Civil, não é exigível nestas situações – artigo 12.º, n.º 1.

O senhorio apenas poderá resolver o contrato de arrendamento por falta de pagamento dessas rendas se o arrendatário não proceder ao respetivo pagamento, no prazo de 12 meses, nos moldes supra referidos – artigo 4.º.

Para que possa beneficiar deste regime excepcional, o arrendatário tem de preencher os dois requisitos cumulativos previstos no artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b):

- Verificar-se uma quebra superior a 20% dos rendimentos do agregado familiar do arrendatário face aos rendimentos do mês anterior ou do período homólogo do ano anterior;

- A taxa de esforço do agregado familiar do arrendatário, calculada como percentagem dos rendimentos de todos os membros daquele agregado familiar destinada ao pagamento da renda, seja ou se torne superior a 35%.

A demonstração desta quebra de rendimentos é efetuada nos termos do artigo 4.º da Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril – artigo 3.º, n.º 2.

O recurso a este regime excecional, pelo arrendatário, não carece do consentimento do senhorio.

Prevê-se ainda, relativamente aos arrendatários habitacionais (ou aos fiadores, no caso dos estudantes que não auferam rendimentos de trabalho) que tenham, comprovadamente, a quebra prevista no artigo 3.º, a concessão de um empréstimo sem juros para permitir o pagamento das rendas devidas, nos moldes definidos no artigo 5.º, n.ºs 1 e 2.

Também os senhorios habitacionais poderão beneficiar da concessão de um empréstimo sem juros para compensar o valor das rendas devidas e não pagas, nos moldes definidos no artigo 5.º, n.º 3.

Os arrendatários habitacionais têm o dever de informar os senhorios, por escrito, até 5 dias antes do vencimento da primeira renda em que pretendem beneficiar do diferimento do pagamento das rendas, juntando a documentação comprovativa.

No caso da renda que se vença no mês de abril de 2020, a notificação poderá ser efetuada até 20 dias após a entrada em vigor da lei – artigo 6.º, n.ºs 1 e 2.

A documentação comprovativa que deverá acompanhar a comunicação encontra-se definida no artigo 6.º da Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril.

Em regra, os comprovativos devem ser entregues no prazo máximo de 30 dias após a data da comunicação ao senhorio – artigo 7.º, n.º 2, da Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril.

As comunicações entre os arrendatários e senhorios são preferencialmente realizadas por correio eletrónico – artigo 8.º da Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril.

Arrendamento não habitacional

O regime excecional aplica-se, nos termos do artigo 7.º:

a) Aos estabelecimentos abertos ao público destinados a atividades de comércio a retalho e de prestação de serviços encerrados ou que tenham as respetivas atividades suspensas ao abrigo do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, ou ao abrigo da Lei de Bases da Proteção Civil, aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, na sua redação atual, da Lei de Bases da Saúde, aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, ou de outras disposições

destinadas à execução do estado de emergência, incluindo nos casos em que estes mantenham a prestação de atividades de comércio eletrónico ou de prestação de serviços à distância ou através de plataforma eletrónica;

b) Aos estabelecimentos de restauração e similares, incluindo nos casos em que estes mantenham atividade para efeitos exclusivos de confeção destinada a consumo fora do estabelecimento ou entrega no domicílio, nos termos previstos no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março ou em qualquer outra disposição que o permita.

Os arrendatários poderão diferir o pagamento das rendas vencidas durante os meses em que vigorar e ainda a renda do primeiro mês seguinte ao cessar do estado de emergência.

O pagamento do total dessas rendas (que estão em dívida) será feito no prazo de 12 meses contados do termo desse período, em prestações mensais não inferiores a um duodécimo do montante total, pagas juntamente com a renda de cada mês.

A falta de pagamento das rendas que se vençam nos meses em que vigore o estado de emergência e no primeiro mês subsequente não pode ser invocada como fundamento de resolução, denúncia ou outra forma de extinção de contratos – artigo 9.º, n.º 1.

Aos arrendatários abrangidos por este regime não é exigível o pagamento de quaisquer outras penalidades que tenham por base a mora no pagamento das rendas em causa – artigo 9.º, n.º 2.

A indemnização por atraso no pagamento, prevista no artigo 1041.º, n.º 1, do Código, não é exigível nestas situações – artigo 12.º, n.º 1.

Não se encontram previstos quaisquer apoios financeiros, nem para os arrendatários nem para os senhorios (ao contrário do que acontece relativamente aos arrendamentos para habitação). O recurso a este regime excecional, pelo arrendatário, não carece do consentimento do senhorio.

Ao invés do que sucede com o arrendamento habitacional, não se encontra expressamente previsto o dever de informação ao senhorio por parte de arrendatário que pretenda beneficiar do regime excecional.

Contudo, uma vez que, como resulta do artigo 8.º, o recurso ao regime excecional é uma faculdade do arrendatário, este deverá informar o senhorio de que pretende recorrer a tal mecanismo.

No artigo 11.º prevê-se, ainda, a possibilidade de suspensão, redução ou isenção de rendas devidas a entidades públicas.

Caso o contrato de arrendamento cesse, por iniciativa do arrendatário, é exigível o imediato pagamento das rendas vencidas e não pagas ao abrigo do regime excecional – artigo 13.º.

Lisboa, 14 de abril de 2020



11. 2. Jurisdição da Família e das Crianças

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11.2. JURISDIÇÃO DA FAMÍLIA E DAS CRIANÇAS

♦ O impacto processual da legislação que aprova medidas excepcionais como resposta à doença COVID-19, na Jurisdição da Família e das Crianças

Chandra Gracias

Juíza de Direito,

Docente do Centro de Estudos Judiciários

I. Introdução**II. O Regime do Justo Impedimento e de Suspensão dos Prazos Processuais****III. O Estado de Excepção****IV. O Quadro Legal Inicial (Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março)**

A) A Análise do Artigo 7.º pelo Prisma da Jurisdição da Família

A.1 A norma

A.2 A prática judiciária

B) A Concretização no Juízo de Família

B.1 Procedimentos cautelares

B.2 Consentimento prévio à adopção

B.3 Adopção

B.4 Acções de promoção e protecção

B.5 Processo tutelares educativos

B.6 Pedido de regresso de criança ou jovem até aos 16 anos de idade ilicitamente deslocados ou retidos fora do Estado de origem

B.7 Regulação ou alteração da regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais

B.8 Outras providências tutelares cíveis

V. O Quadro Legal Revisto (Lei n.º 4-A/2020, de 06 de Abril)

A) As Novidades na Revisão do Artigo 7.º na Jurisdição da Família

A.1 Acções não urgentes

A.2 Acções urgentes

VI. Conclusão**I. Introdução**

Com data de 30 de Janeiro p.p., a Organização Mundial de Saúde declarou a situação de Emergência de Saúde Pública de Âmbito Internacional da doença COVID-19, qualificando-a, subsequentemente, como uma pandemia, em 11 de Março p.p..

À semelhança de outros países, tal facto exigiu do Estado Português, com a exacta percepção do seu profundo impacto em todos os sectores da sociedade, a adopção de um conjunto de medidas, até então, inimagináveis, visando conter a sua expansão geográfica descontrolada, minimizar a sua progressão e, com isso, o seu rasto de devastação.

Esta circunstância implicou uma profunda alteração da vivência diária, seja pessoal, seja profissional, das rotinas familiares e afectivas, daqueles gestos adquiridos e tomados como certos, os quotidianos, automáticos e rotineiros, de todos e de cada um de nós, independentemente da profissão exercida, do estrato social, do local de residência, ou do nível de vida, como única forma conhecida de tentar preservar a vida, a saúde e a ausência de lesões à integridade física.

Nesta senda, a aprovação e publicação diárias de legislação tem reflexos, eminentemente processuais, em todo o ordenamento jurídico, havendo a sublinhar as mais impressivas ao nível da Jurisdição da Família e Crianças.

II. O Regime do Justo Impedimento e de Suspensão dos Prazos Processuais

Desde logo, foi publicado o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 03 de Março,¹ o qual, no que ora releva, consagrou um regime específico de justo impedimento e de suspensão de prazos processuais e procedimentais.

Na sua versão originária, e, em síntese, nos seus artigos 14.º e 15.º – cujos efeitos retrotraíram a 09-03, segundo disposto pelo seu artigo 37.º –, a declaração emitida por autoridade de saúde a favor de um sujeito processual, parte, seu representante ou mandatário [ou outro interveniente, ainda que meramente accidental, como resulta do artigo 14.º, n.º 3], que ateste a sua necessidade de um período de isolamento por eventual risco de contágio do Covid 19, considera-se fundamento, tanto, de alegação do justo impedimento à prática de actos processuais e procedimentais que devam ser praticados presencialmente no âmbito de processos, actos e diligências a correr termos nos Tribunais judiciais ou no Ministério Público (artigo 14.º, n.º 1), como de justificação para a não comparência nessas mesmas diligências processuais ou procedimentais, ou seus adiamentos (artigo 14.º, n.º 2).

Acresce que, no caso de encerramento das instalações, ou da suspensão do atendimento presencial, onde tais actos processuais devam ser praticados, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio do Covid 19, considera-se suspenso o prazo para a prática do acto processual ou procedimental em questão, a partir da data do encerramento ou da suspensão do atendimento (artigo 15.º, n.º 1), cessando com a declaração da respectiva autoridade de reabertura das instalações (artigo 15.º, n.º 2).

Este regime é de seguir ainda que os actos ou diligências devam ser praticados em município distinto daquele em que residam ou trabalhem os cidadãos, sujeitos processuais, partes, seus representantes ou mandatários em que foram encerradas as instalações ou suspenso o atendimento presencial (artigo 15.º, n.º 3).

Nesta altura, o Instituto de Segurança Social alertou os Tribunais² que nas acções protectivas, nas adopções (ambas com natureza urgente *ope legis*, atento o teor dos artigos 102.º, n.º 1, da Lei n.º 147/99, de 01 de Setembro³ – Lei de Protecção de Crianças e Jovens em Perigo, e 32.º da Lei n.º 143/2015, de 08 de Setembro – Regime Jurídico do Processo de Adopção), e nas providências tutelares cíveis, as EMAT (Equipas Multidisciplinares de Apoio Técnico aos Tribunais) assegurariam os actos presenciais estritamente essenciais para salvaguardar a protecção das crianças e jovens, mantendo-se disponíveis através de chamadas telefónicas ou

¹ *In*, DR, 1.ª Série, n.º 52, págs. 22-(2) a 22-(13), revisto pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de Abril, *in*, DR, 1.ª Série, n.º 68, págs. 35-(3) a 35-(6), que manteve intocada a redacção dos preceitos enunciados.

² Divulgação do Conselho Superior da Magistratura n.º 77/2020, de 18 de Março.

³ Com a revisão da Lei n.º 26/2018, de 05 de Julho.

de videoconferência, e chamando a atenção para a previsível dilação dos prazos de resposta das solicitações formuladas.

III. O Estado de Exceção

Não obstante o distanciamento social e o isolamento profilático, não foi possível evitar o contexto de descalabro nacional abrupto e generalizado – de compromissos financeiros, da rede (rodo/ferro)viária, do meio audio-visual e cultural, do tecido laboral, do ano lectivo, da competição desportiva, ou da teia empresarial – e, para uma intervenção mais musculada do Estado, é equacionada a vigência de um Estado de Exceção, com respaldo constitucional no artigo 19.º, e consagração ordinária na Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro,⁴ a qual estabelece o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.

No caso em apreço, tratando-se de fenómeno epidemiológico de proporções alarmantes e desconhecidas, enquadrável na categoria das situações legais de «menor gravidade», estava, por isso, não em causa a declaração de estado de sítio, mas a declaração do estado de emergência, aplicável a todo o território nacional, de harmonia com os seus artigos 1.º, 4.º, e 9.º, n.º 1.

Na linha do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, indica o artigo 3.º da referida Lei, que, no decurso do estado de emergência, a suspensão ou a restrição de direitos, liberdades e garantias deve limitar-se ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade, sendo certo que, conforme promana do seu artigo 6.º, «...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».

Sendo assim, e de modo inédito em democracia, na esteira da Resolução da Assembleia da República n.º 55-A/2020, de 18 de Março,⁵ a conceder autorização para a declaração do estado de emergência, solicitada pelo Presidente da República, por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de Março,⁶ foi declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, com início às 0:00 horas de 19 de Março-2020 e cessação às 23:59 horas de 02 de Abril-2020 – cf. artigos 1.º, 3.º, 5.º, 10.º, 11.º, 15.º, 16.º, 23.º a 25.º, e 27.º.

Pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de Março,⁷ procedeu-se à execução da declaração do estado de emergência, preceituando o artigo 5.º, sob a epígrafe do dever geral de recolhimento domiciliário, que:

⁴ Actualizada, por último, pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de Maio.

⁵ In, DR, 1.ª Série, n.º 55, págs. 13-(5) a 13-(7).

⁶ In, DR, 1.ª Série, n.º 55, págs. 13-(2) a 13-(4).

⁷ In, DR, 1.ª Série, n.º 57, 1.º Suplemento, entretanto revogado pelo artigo 46.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 02 de Abril-2020.

«1 - Os cidadãos não abrangidos pelo disposto nos artigos anteriores [situações de confinamento obrigatório e de dever geral de protecção] só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para alguns dos seguintes propósitos:

e) *Deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco, por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Protecção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar;*

....

l) Participação em atos processuais junto das entidades judiciárias;»

No que respeita à participação nos actos processuais, como uma das vertentes da efectivação do acesso ao direito e aos tribunais, com enfoque constitucional no artigo 20.º, a citada regulamentação da aplicação do estado de emergência remeteu, no seu artigo 22.º, para a articulação entre o membro do Governo responsável pela área da justiça, os Conselhos Superiores, e a Procuradoria-Geral da República a adopção das providências tidas por adequadas.

Fundamentando-se na verificação de uma continuada situação de calamidade pública, foi concedida autorização para a renovação do estado de emergência, através da Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 02 de Abril,⁸ e, posteriormente, por Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 02 de Abril,⁹ foi renovada a declaração do estado de emergência, com idêntico fundamento, tendo-se iniciado às 0:00 horas do dia 3 de Abril de 2020, e com cessação prevista às 23:59 horas do dia 17 de Abril de 2020 – cf. artigos 1.º, 3.º, 5.º, 10.º, 11.º, 15.º, 16.º, e 23.º a 27.º –, sabendo-se, actualmente, que irá ser prorrogada.

E, de forma semelhante, foi publicado o Decreto n.º 2-B/2020, de 02 de Abril,¹⁰ a regulamentar a prorrogação do estado de emergência decretada pelo Presidente da República, e contendo um conjunto adicional de medidas de confinamento e limitações à circulação.

Por conseguinte, surgem agora no artigo 5.º, como excepções ao dever geral de recolhimento obrigatório, supra mencionado, e para além das já elencadas, duas outras: «Deslocações para acompanhamento de menores» [(al. g)], e «Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente» [(al. j)], em tudo o mais se seguindo os termos do anterior diploma.

⁸ In, DR, 1.ª Série, n.º 66, págs. 31-(6) a 13-(8).

⁹ In, DR, 1.ª Série, n.º 66, págs. 31-(2) a 31-(5).

¹⁰ In, DR, 1.ª Série, n.º 66, págs. 31-(2) a 31-(20).

IV. O Quadro Legal Inicial (Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março)

Paralelamente, é publicada a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março,¹¹ a qual, no segmento que aqui é pertinente – artigo 7.º, epígrafado « Prazos e diligências» (cuja data de início de produção de efeitos retroagiu a 09-03-2020, segundo o artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06 de Abril) , – estatua:¹²

«1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, aos atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos, que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, aplica-se o regime das férias judiciais até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, conforme determinada pela autoridade nacional de saúde pública.

...

3 - A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

4 - O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional.

5 - Nos processos urgentes os prazos suspendem-se, salvo nas circunstâncias previstas nos n.ºs 8 e 9.

...

8 - Sempre que tecnicamente viável, é admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada.

¹¹ In, DR, 1.ª Série, n.º 56, págs. 9-(2) a 9-(5).

¹² Nos demais números continha:

«2 - O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional.

6 - O disposto no presente artigo aplica-se ainda, com as necessárias adaptações, a:

a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;

b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, e respetivos atos e diligências que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários;

c) Prazos administrativos e tributários que corram a favor de particulares.

7 - Os prazos tributários a que se refere a alínea c) do número anterior dizem respeito apenas aos atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como aos prazos para a prática de atos no âmbito dos mesmos procedimentos tributários.

10 - São suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria.

11 - Após a data da cessação da situação excecional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020».

9 - No âmbito do presente artigo, realizam-se apenas presencialmente os atos e diligências urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que a sua realização não implique a presença de número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes».

No próprio dia – 20-03 –, o Conselho Superior da Magistratura por meio da Divulgação n.º 81/2020 (rectificada no dia imediato), para o ora atinente, «adoptou as seguintes medidas excepcionais de gestão:

1. Nos Tribunais Judiciais de 1.ª Instância deverão ser realizados os actos processuais e diligências em que estejam em causa direitos fundamentais, sem prejuízo da possibilidade de realização do demais serviço a cargo dos Srs. Juízes(as) que possa ser assegurado remotamente, tais como:

...

b) Todo o serviço urgente referido no artigo 36.º¹³ n.º 2 da LOSJ;

c) Diligências processuais relativas a menores em risco ou tutelares educativos de natureza urgente; ...

e) Todas as demais diligências ou actos processuais, de qualquer jurisdição, que os Exmos. Senhores Magistrados Judiciais, no seu prudente arbítrio, entendam dever ser realizadas nas quais possam estar em causa direitos fundamentais ou sejam destinadas a evitar dano irreparável.

2. Sem prejuízo das situações em que a audição presencial de pessoas ou a produção de meios de prova se revele essencial para a descoberta da verdade material ou a justa composição do litígio, todas essas diligências deverão ser asseguradas, preferencialmente por videoconferência, videochamada ou outro meio de comunicação à distância, pelos respectivos Senhores Juízes titulares ou, em caso de impedimento, de acordo com as regras inerentes às substituições legais em vigor em cada comarca.

...

4. Todo o restante serviço a cargo dos Senhores Magistrados Judiciais poderá ser assegurado pelos mesmos remotamente, designadamente através do sistema VPN».

¹³ «Artigo 36.º:

Turnos

1 - Nos tribunais organizam-se turnos para assegurar o serviço que deva ser executado durante as férias judiciais ou quando o serviço o justifique.

2 - São ainda organizados turnos para assegurar o serviço urgente previsto na lei que deva ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos.

3 - Pelo serviço prestado nos termos do número anterior é devido suplemento remuneratório, a definir por decreto-lei».

A) A Análise do Artigo 7.º pelo Prisma da Jurisdição da Família

A.1 A norma

Olhando para o pressuposto processual da competência, em razão da matéria, dos Juízos de Família, preenchido nos artigos 122.º e 123.º, ambos da Lei n.º 62/2013, de 26 de Agosto – Lei da Organização do Sistema Judiciário –, e confrontando-o com este artigo 7.º, n.º 1, fluiu a conclusão de que na generalidade das acções e procedimentos que aqui deveriam correr termos, não se praticaram actos processuais e os seus prazos ficaram suspensos.

Com efeito, os actos que devessem ser praticados nessas acções ou procedimentos ficaram, *ope legis*, submetidos ao regime das férias judiciais (adiante-se, desde já, que se criou um *regime atípico*, pelo desvio instituído pelo seu n.º 5), o que significava atentar nos artigos 28.º¹⁴ e 36.º, ambos desta Lei da Organização, e 137.º, n.ºs 1 e 2, e 138.º, n.º 1, ambos do Código de Processo Civil.¹⁵

A *atipicidade* nasce, precisamente, da excepção feita aos processos urgentes, em que os prazos também se mantinham suspensos (artigo 7.º, n.º 5), salvo se (sendo processos urgentes), se verificassem as circunstâncias mencionadas no artigo 7.º, n.ºs. 8 e 9.

Parecia, pois, que o seu n.º 8 se restringia a actos praticados – reitera-se, em processos urgentes –, mediante uma rede de telecomunicação de suporte, inculcando decisivamente a noção que impedia sobre o juiz do processo a prolação de despacho, individualizado e fundamentado, sobre se era tecnicamente viável lançar mão desse meio, e, não o sendo, o processo mantinha o seu carácter urgente, mas o prazo estava suspenso, *ex vi* n.º 5.

O n.º 9 veio contemplar o requisito da *dupla urgência*, reduzindo ao núcleo estritamente essencial os actos e diligências presenciais urgentes – reitera-se, em processos urgentes –, em que estivessem verdadeiramente em causa direitos fundamentais, elencando, no que importa, os «menores» em risco e os processos tutelares educativos de natureza urgente, se a sua realização não exigisse a presença de um número de pessoas superior ao recomendado pela

¹⁴ «Artigo 28.º

Férias judiciais

As férias judiciais decorrem de 22 de dezembro a 3 de janeiro, do domingo de Ramos à segunda-feira de Páscoa e de 16 de julho a 31 de agosto».

¹⁵ Deles decorrendo, na parte útil:

«Artigo 137.º

Quando se praticam os atos

1 - Sem prejuízo de atos realizados de forma automática, não se praticam atos processuais nos dias em que os tribunais estiverem encerrados, nem durante o período de férias judiciais.

2 - Excetuam-se do disposto no número anterior as citações e notificações, os registos de penhora e os atos que se destinem a evitar dano irreparável».

«Artigo 138.º

Regra da continuidade dos prazos

1 - O prazo processual, estabelecido por lei ou fixado por despacho do juiz, é contínuo, suspendendo-se, no entanto, durante as férias judiciais, salvo se a sua duração for igual ou superior a seis meses ou se tratar de atos a praticar em processos que a lei considere urgentes».

autoridade de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

Saliente-se, no entanto, que nada obstava – ao contrário, tudo aconselhava, se fosse praticável –, a utilização, concorrente ou simultânea, dos meios de comunicação à distância (n.º 8).

Se a teleologia do diploma, e sobretudo deste artigo e número, era promover o distanciamento social para prevenir a cadeia de contágio, então dever-se-ia interpretar o conceito de «risco», avaliando-o casuística, mas restritivamente.

A.2 A prática judiciária

A densificação do conceito do número máximo de pessoas que seja comportável para a efectivação de uma diligência judicial¹⁶ revelou-se, em abstracto, impossível: tratando-se de um espaço interior confinado, dependia da sua dimensão geográfica, da observância da etiqueta respiratória, do controlo ambiental, da separação social (pelo menos 1 metro, idealmente 2 metros – cf. Orientação da Direcção-Geral de Saúde, n.º 011/2020, de 17-03-2020), da colocação de barreiras para impedir a interacção física directa, da higienização, e do controlo das regras de segurança nos contactos nas entradas e saídas das salas.

Acresce a dificultar, que *a priori*, um Tribunal desconhece se, ao menos um, dos intervenientes processuais não pertence a um grupo populacional mais vulnerável, a requerer medidas extra, mais contentoras e securitárias, o que nesta Jurisdição é a norma (*v.g.*, crianças, grávidas, doentes crónicos).

Por tudo isto, numa primeira fase, e independentemente desta opção de política legislativa e da letra da lei, o que a prática judiciária demonstrou foi que, por medo de contágio; por receio de insuficientes ou deficientes condições de desinfecção, higiene ou de permanência nas instalações dos edifícios dos Tribunais; pela ausência de equipamentos de transmissão à distância de informação computadorizada; pela pré-existente condição de risco de saúde de algum dos sujeitos processuais; ou, por último, por todas ou algumas das anteriormente indicadas, a esmagadora maioria das diligências marcadas em processos urgentes, não foram realizadas, nem (re)agendadas de imediato.

B) A Concretização no Juízo de Família

B.1 Procedimentos Cautelares

No domínio das acções relativas ao estado civil das pessoas e família, nos Juízos de Família tramitam-se dois procedimentos cautelares nominados, os quais, como os demais, apresentam

¹⁶Sugestivamente veja-se que um evento de massas foi definido como implicando, ou podendo implicar, a concentração de mais de 100 pessoas (Orientação da Direcção-Geral de Saúde n.º 007/2020, de 16-03-2020), enquanto que o artigo 43.º, n.º 1, al. e), do Decreto n.º 2-B/2020, de 02 de Abril, referente à fiscalização pelas forças e serviços de segurança e à polícia municipal, apela ao «...aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública e a dispersão das concentrações superiores a cinco pessoas, salvo se pertencerem ao mesmo agregado familiar».

natureza urgente: o de alimentos provisórios e o de arrolamento (artigos 122.º, n.º 1, da citada Lei da Organização, e 363.º, n.º 1, 384.º, e 409.º, n.º 1, estes do Código de Processo Civil, respectivamente).

Se um Procedimento Cautelar de Arrolamento já estivesse pendente em Tribunal a aguardar o dia da realização da Audiência Final, apesar do seu carácter urgente, não belisca os direitos fundamentais das partes, a não realização desta se não fosse fazível à luz daquele artigo 7.º, n.º 8, ainda que se concorde com a expectável existência de prejuízo (até irreparável), mas que sendo patrimonial, não releva para efeitos da excepcionalidade deste normativo (designadamente nunca se conteria no seu n.º 9), caindo na *regra/excepção* do n.º 5.

No tocante a idêntica situação, mas em sede de Alimentos Provisórios, não sendo feita essa Audiência, por ser inviável o recurso ao mecanismo do artigo 7.º, n.º 8, se lhes for vedada a válvula do artigo 7.º, n.º 9 (de teor exemplificativo, e aqui no segmento de estarem «...em causa direitos fundamentais...»), haverá requerentes que, ao não lhes ser concedida a possibilidade de discutir a existência do binómio necessidades/possibilidades para o deferimento de uma prestação alimentícia, poderão ver a sua subsistência perigar, ficando no limiar ou abaixo do limiar da pobreza.

Aí sim, pode tratar-se de uma compressão legal inadmissível ao contender frontalmente com direitos fundamentais, como sejam e antes de mais, os da condição e dignidade da pessoa humana, do mínimo imprescindível à sobrevivência condigna, e da igualdade, causando-se, concomitantemente, danos irreparáveis, de âmbito pessoal e patrimonial.

No caso de já ter sido decretada a providência, o princípio geral é o de que a mesma caduca, entre o mais, se o requerente não intentar a acção definitiva dentro de 30 dias computados da data em que lhe tiver sido notificado o trânsito em julgado da decisão que a haja ordenado, ou, tendo sido instaurada a acção, esta estiver parada mais de 30 dias, por negligência imputável àquele (artigo 373.º, n.º 1, als. a) e b), do Código de Processo Civil).

A despeito disto, é de assinalar que o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, consagra uma causa de suspensão deste prazo de caducidade, o qual só cessará «...em data a definir por decreto-lei» (n.º 2).

B.2 Consentimento prévio à adopção

Por seu turno, na esfera de competência relativa a crianças e filhos maiores (artigo 123.º, n.ºs 1, al. c), e 2, al. f), também da Lei da Organização), encontra-se o procedimento atinente à prestação do consentimento prévio à adopção, com carácter urgente, o que dimana do artigo 32.º do Regime Jurídico do Processo de Adopção.

Tratando-se de uma diligência secreta (cf. artigo 4.º, n.º 1, deste Regime Jurídico), de duração geralmente breve, em que o número de pessoas presentes e o seu contacto são diminutos, nenhuma objecção deveria suscitar a sua pronta realização, quer com a participação por meios

telemáticos (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020), quer, se a isso se chegasse, por identidade de razões e fins prosseguidos pela norma, sob a égide do seu n.º 9.

É que esta é, claramente, uma criança cujos direitos fundamentais mais básicos podem, até, já estar a ser infringidos, e que carece de ver a sua situação pessoal e jurídica rapidamente definida, motivo pelo qual, e, sob pena alguma, se entende existir motivo justificativo para a sua não realização, ainda que presencial.

B.3 Processo judicial da adopção

O processo judicial da adopção também reveste natureza secreta e urgente (artigos 4.º e 32.º do Regime Jurídico), sendo obrigatórios os consentimentos e audições a que aludem os artigos 1981.º e 1984.º, ambos do Código Civil, e 3.º, al. c), e 54.º, n.º 1, ambos deste Regime Jurídico; centrando o foco no direito fundamental à constituição do vínculo da filiação, o Tribunal deveria encetar diligências com vista a apurar da exequibilidade do funcionamento dos meios elencados no artigo 7.º, n.º 8.

Mas, ao contrário do exemplo anterior, uma vez que neste momento processual a criança já estaria confiada ao(s) adoptante(s), o que significa que, de um lado, estava acautelada a plena, gratificante e harmoniosa integração diária da criança num agregado familiar, e do outro lado, o(s) adoptante(s) gozava(m) de título jurídico para a permanência desta consigo, não sendo possível o recurso ao n.º 8, não se percepcionava uma situação que motivasse o recurso excepcional ao n.º 9, aguardando os autos o termo do circunstancialismo jurídico criado por esta legislação.

B.4 Acções de promoção e protecção

Não é todo o universo de acções de promoção e protecção que se compaginava com a previsão do artigo 7.º, n.º 9, pois que as idades das crianças, os tipos de perigo, os tempos de reacção judiciária e das múltiplas entidades coadjuvantes, e o nível de intervenção que requerem são distintos.

Sobretudo em tempos excepcionais regista-se a máxima importância de destrinçar aquelas situações de perigo que justificam a tomada das medidas igualmente excepcionais do artigo 7.º, n.ºs 8 e 9, sob pena de violação do princípio da igualdade, na sua formulação moderna.

Um Procedimento Judicial Urgente, a que se referem os artigos 91.º e 92.º da Lei de Protecção conformava-se em absoluto com o artigo 7.º, n.º 9, razão pela qual merecia do Tribunal uma resposta expedita, seja com o uso dos meios que o seu n.º 8 preconizava, seja no limite, presencialmente, sempre rodeada das cautelas do n.º 9.

Destarte, aquando da abertura de um Processo de Promoção e Protecção, deveria existir um juízo judicialmente explanado sobre a viabilidade das audições (de crianças/jovens, respectivas famílias, técnicos, outros interessados), e da prática de quaisquer outros actos, por intermédio de meios de comunicação a distância (n.º 8), e, não sendo exequível, só se avançaria para uma

diligência presencial, se, entre o mais acima enunciado, o grau de risco fosse de tal modo intenso que colocasse efectivamente em causa direitos fundamentais das crianças ou jovens beneficiários da instância protectiva (n.º 9), sob pena da constatação de que, como em todos os processos de promoção e protecção está subjacente uma situação de perigo, todos cairiam na alçada deste n.º 9, desiderato manifestamente não querido pelo legislador.

Semelhantes asserções são transponíveis para a celebração de acordos de promoção e protecção, em que cumpriria averiguar da possibilidade da prévia audição daqueles, nos moldes salientados (*v.g.*, por videoconferência), e, verificada a consensualização, o seu envio (por endereço electrónico para um Tribunal ou uma instituição de acolhimento) para assinatura, posterior digitalização e remessa aos autos (artigo 7.º, n.º 8), só sendo de conceber uma diligência presencial como referido.

Veja-se, agora, o caso das crianças ou jovens abrangidos por medidas protectivas no meio natural de vida: se essa situação pessoal devesse manter-se, como a obtenção de informação sobre o bem-estar daqueles e suas famílias, e, bem assim, das suas necessidades, estava sobejamente dificultada, senão inviabilizada, a urgência na revisão da execução dessas medidas, fosse no sentido da sua manutenção ou substituição (sempre por outra no meio natural de vida), fosse, no limite, até no sentido da sua cessação, não se fazia sentir com particular acuidade – cf. artigos 35.º, n.ºs 1 a 3, 60.º, 61.º, 62.º, 63.º e 111.º, todos da Lei de Promoção –, havendo quem perfilhasse o entendimento que o prazo para a citada revisão se encontrava, *ab initio*, suspenso, nos moldes do artigo 7.º, n.º 5, ou quem tentasse esgotar previamente a opção pelo artigo 7.º, n.º 8, havendo unanimidade que o artigo 7.º, n.º 9, não teria cabimento porque o primeiro pressuposto (grau de risco suficientemente elevado para os direitos fundamentais) não estava preenchido.

Já no que tange às crianças e jovens residencializados, a revisão da execução da medida de colocação esbarrava, desde logo, no facto dos relatórios das equipas técnicas não estarem a ser realizados com a cadência prevista, pela simples razão dos recursos humanos alocados a esta função estarem reduzidos ao mínimo (quer os das equipas que assessoram os Tribunais, quer os das equipas das instituições de acolhimento), as entrevistas com as respectivas famílias não poderem ser efectuadas, por estas não disporem de meios de comunicação à distância (videochamada, Skype, ...), e as chamadas telefónicas serem insuficientes para caracterizarem com precisão, e comprovarem com o mínimo de fiabilidade, a dinâmica familiar e um eventual novo projecto de vida no meio natural de vida (artigo 7.º, n.º 8), regressando-se ao regime regra do artigo 7.º, n.º 5, 1.ª parte.

A questão mais premente colocava-se quando a equipa técnica entendesse que a residencialização deveria cessar (mas não por causa do risco de propagação de contágio),¹⁷ com retorno ao agregado familiar de origem ou para integração em projectos de autonomia de vida: a dignidade da pessoa humana, o superior interesse dos envolvidos, e os princípios orientadores da intervenção protectiva (*v.g.*, da necessidade, proporcionalidade, actualidade, suficiência, prevalência da família, adequação, intervenção mínima), ditavam que, assim que

¹⁷ Cf. «COVID 19/Plano de Exceção Casas de Acolhimento», do Instituto de Segurança Social, de 21-03-2020.

reunidas as condições para o efeito e mesmo que sem a formalização de um minucioso relatório social, exercido o princípio do contraditório, a execução desta medida devesse ser revista e declarada substituída/cessada, por já não estarem reunidos os pressupostos para a sua manutenção e, sendo assim, não mais haver legitimidade para a continuação da residencialização.

Em face do artigo 7.º, n.º 8, o Tribunal deveria envidar todos os esforços comunicacionais (videochamada, videoconferência, Skype) para proceder à audição da criança ou jovem em acolhimento residencial, dos técnicos gestores do processo, e do agregado familiar, se a tanto houvesse lugar.

Em face da enorme pendência de processos de promoção e protecção em qualquer Juízo de Família, com certeza que isto demandava de todos um esforço acrescido no despiste destas situações, mas o que é seguro é que a prevalência inequívoca dos direitos fundamentais a tanto obrigava.

A realização de uma diligência como um Debate Judicial, visando, por hipótese, a confiança de uma criança com vista a futura adopção, atenta a fractura biológica constitucionalmente subjacente (artigo 36, n.º 6, da Constituição), integra o leque de actos/diligências que têm, necessariamente, que estar excepcionados pelo artigo 7.º, n.º 5.

Envolve, porém, um Tribunal composto por um juiz e dois juizes sociais – cf. artigos 207.º, n.º 2, da Constituição, 124.º, n.º 1, al. a), e 125.º, ambos da Lei da Organização, e 115.º da Lei de Promoção –, no mínimo dois advogados, pelos interesses conflitantes em presença (criança/em regra, um ou dois progenitores), com audição dos progenitores, inquirição de várias testemunhas, e um funcionário, devendo os actos praticados no Debate ser documentados, o que pode tornar *mais facilmente* inviável, pela inexistência de uma rede de telecomunicação por parte de todos os intervenientes processuais (artigo 7.º, n.º 8), a sua realização.

Acrescendo ao número de intervenientes processuais e, em vista do supra expandido em A.2, se não for, de todo, possível efectivá-lo, ainda que faseadamente (artigo 7.º, n.º 9), esse facto deve ser expressamente consignado no processo, e objecto de notificação.

B.5 Processos tutelares educativos

Finalmente, no que concerne aos processos tutelares educativos, o artigo 44.º da Lei n.º 166/99, de 14 de Setembro¹⁸ – Lei Tutelar Educativa –, enumera os processos urgentes: aqueles em que o jovem esteja sujeito a medida cautelar de guarda em instituição pública ou privada ou em centro educativo ou a internamento para efeito de realização de perícia sobre a personalidade; quando a demora do processo lhe puder causar prejuízo e o Tribunal decidir, por despacho fundamentado, que o processo seja considerado urgente, e sempre que for aplicada medida de internamento, e for interposto recurso.

¹⁸ Na versão da Lei n.º 4/2015, de 15 de Janeiro.

Contudo, há que não esquecer que se integrava directamente na previsão normativa do artigo 7.º, n.º 9, da Lei n.º 1-A/2020, um adolescente detido em flagrante delito (ou *simplesmente* detido) que devesse ser ouvido em Primeiro Interrogatório Judicial, até por imperativo constitucional – cf. artigos 27.º, n.ºs 1, 2, 3, al. a), da Constituição da República Portuguesa, e 51.º, n.º 1, al. a), da Lei Tutelar –, desde que, como em todos os outros casos, fossem observados os ditames do artigo 7.º, n.º 9,¹⁹ adicionalmente com recurso aos meios referidos no seu n.º 8, sob pena de restituição à liberdade.

Se fosse o próprio Tribunal a declarar o carácter urgente dos autos, também lhe incumbiria aferir, por despacho, se estavam reunidas as condições a que alude o artigo 7.º, n.ºs 8 e 9, nunca em abstracto, mas por referência aos concretos actos ou diligências processuais que devessem ser praticados, e em função da intensidade que a lesão dos direitos fundamentais pudesse revestir, acaso não fossem levados a cabo.

A realização de uma Audiência de Julgamento, sob proposta de aplicação de medida tutelar educativa de internamento em centro educativo, com um ou mais adolescentes privados da liberdade e sujeitos a medida cautelar de guarda, é outro dos actos/diligências que o artigo 7.º, n.ºs 8 e 9, especificamente comporta, *ex vi* artigo 44.º, 1.ª parte.

Dada a composição do Tribunal (um juiz e dois juízes sociais) – cf. artigos 207.º, n.º 2, da Constituição, 124.º, n.º 2, al. b), e 125.º, ambos da Lei da Organização, e 30.º, n.º 2, da Lei Tutelar –, no mínimo um advogado, em regra com audição dos progenitores, testemunhas, e um funcionário, devendo os actos praticados nessa Audiência ser documentados, para efeitos recursivos, se também não fosse tecnicamente executável a utilização dos meios de comunicação à distância adequados, disponíveis por parte de todos os intervenientes (artigo 7.º, n.º 8), e recuperando os argumentos indicados em A.2 [(artigo 7.º, n.º 9)], tendo como consequência a não realização dessa Audiência, tais circunstâncias deveriam ser destacadas nos autos e notificadas.

Em última análise, expirada a duração temporal máxima da medida cautelar (artigo 60.º da Lei Tutelar), seria(m) o(s) adolescente(s) restituído(s) à liberdade.

B.6 Pedido de regresso de criança ou jovem até aos 16 anos de idade ilicitamente deslocados ou retidos fora do seu Estado de origem

Pela sua tramitação extraordinariamente célere (pronúncia em 6 semanas), sobressai o pedido de regresso de criança ou jovem até aos 16 anos de idade ilicitamente deslocados ou retidos fora do seu Estado de origem (artigos 3.º, 4.º e 11.º da Convenção da Haia sobre os Aspectos Cíveis do Rapto Internacional de Crianças de 1980, e 2.º, n.º 11, e 11.º, ambos do Regulamento (CE) n.º 2201/2003, de 27-11 – Decisões em Matéria Matrimonial e Responsabilidade Parental), o que obrigaria o Tribunal a socorrer-se, em primeira linha, dos meios do artigo 7.º, n.º 8, mas nunca o desonerando de realizar a diligência presencialmente (artigo 7.º, n.º 9), em

¹⁹ No que se reporta à designação de data para a Audiência Prévia de jovem sujeito a medida cautelar de guarda, a mesma é designada com precedência sobre qualquer outro processo, na expressão do artigo 94.º, n.º 2.

função da tutela de urgência e preponderância dos direitos fundamentais em crise reconhecidos por estes instrumentos de direito internacional a que Portugal se vinculou (artigo 8.º, n.ºs 2 e 4, da Constituição).

B7. Regulação ou alteração da regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais

Por fim, e em especial, a providência tutelar cível da regulação ou alteração da regulação urgente do exercício das responsabilidades parentais, com assento no artigo 44.º-A da Lei n.º 141/2015, de 08-09 – Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

Uma vez mais esta é uma das situações prevenidas pelo artigo 7.º, n.ºs 8 e 9, da Lei n.º 1-A/2020, atento o contexto criminal subjacente, com eventual imposição anterior de medida coactiva (do leque processual penal ou as do artigo 31.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2009, de 16 de Setembro, anotando-se que são cumuláveis entre si, conforme o n.º 3 deste último preceito), ou perante o grave risco para os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar.

Se tiver sido imposta medida de coacção que implique a restrição de contacto entre progenitores, este artigo 31.º, n.º 4, prevê a imediata comunicação ao Ministério Público junto do Juízo de Família para a propositura da providência tutelar cível.

Competia ao Tribunal aquilatar da possibilidade de proceder à conferência, com prática de actos e audições separados [de crianças/jovens, requerente, requerido/a, e advogado(s), agente(s) de autoridade, técnico(s), havendo-o(s)], por intermédio de meios de comunicação à distância (n.º 8), e, não sendo exequível, avançar-se-ia para uma diligência presencial, por só assim se salvaguardarem direitos fundamentais (*v.g.*, vida, liberdade, integridade física, liberdade sexual) – já que as crianças e jovens também são, ou podem ser, vítimas directas –, observada a parte final do seu n.º 9, e sem prejuízo de se levarem em conta as limitações que eventuais medidas de coacção e/ou sistemas de protecção da vítima pudessem ditar.

B.8 Outras providências tutelares cíveis

Uma nota breve a propósito das (demais) providências tutelares cíveis, porquanto as mesmas não assumem natureza urgente, só correndo durante as férias judiciais se a demora puder causar prejuízo aos interesses da criança – cf. artigo 13.º do Regime Geral.

Ainda assim, era configurável que no âmbito de uma possível intervenção do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores (no seguimento dos artigos 41.º do Regime Geral, e 3.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro), em que os autos aguardassem o relatório sobre a eventual verificação dos seus pressupostos, se constatasse a necessidade imperiosa de acautelar a subsistência e o bem-estar diário de uma criança, sob pena de prejuízo irreparável, o que significava a prolação de um despacho a alertar os sujeitos processuais para a necessidade de andamento dos autos.

Caso em que, cessaria a regra imposta pelo artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020 (segundo a qual não se praticariam actos processuais e os seus prazos ficaram suspensos), sendo praticados todos os actos processuais que se revelassem necessários, eventualmente com prévio convite à junção de suporte documental pertinente, e posterior decisão, ainda que provisória ou cautelar, ao abrigo do artigo 28.º do Regime Geral.

V. O Quadro Legal Revisto (Lei n.º 4-A/2020, de 06 de Abril)

Com tantas dúvidas práticas e interpretativas que foram surgindo, foi publicada a Lei n.º 4-A/2020, de 06 de Abril, conferindo novas redacções a preceitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 03 de Março, e da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março.

Em primeiro lugar, o artigo 5.º desta Lei n.º 4-A/2020, denominado precisamente «norma interpretativa» esclarece que a data de início da produção dos efeitos do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, é o dia 09-03-2020 (fazendo coincidi-la com a data do início da produção de efeitos dos artigos 14.º a 16.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 03 de Março).

Sem prejuízo, adita o artigo 6.º, n.º 2, que o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na versão da Lei n.º 4-A/2020, produz os seus efeitos a 09-03-2020, salvo as normas aplicáveis aos processos urgentes e o disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor desta Lei n.º 4-A/2020 (isto é, no dia 07-04-2020, como aduz o seu artigo 7.º).

O texto deste novo artigo 7.º é introduzido pelo artigo 2.º da Lei n.º 4-A/2020, o qual manteve a sua epígrafe, e que aqui se reproduz, a bem da compreensão, apenas nos excertos que interessam.²⁰

²⁰ «2 - O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excepcional.

3 - A situação excepcional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

4 - O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excepcional.

6 - Ficam também suspensos:

a) O prazo de apresentação do devedor à insolvência, previsto no n.º 1 do artigo 18.º do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas;

b) Quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concurso de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízo irreparável, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial.

8 - ...

a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na sua redação atual;

9 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em:

a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;

A) As Novidades na Revisão do Artigo 7.º na Jurisdição da Família

No domínio desta legislação excepcional:

«1 - Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS -CoV -2 e da doença COVID -19, a decretar nos termos do número seguinte.

...»

A.1 Acções não urgentes

Para as acções não urgentes, a regra é a de que os prazos para a prática de actos processuais devem ter-se por suspensos (artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, nova redacção), o que retrotrai a 09-03-2020 (artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020), sendo certo que esta situação excepcional também constitui causa de suspensão dos prazos de caducidade (artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, alterado).

«5 - O disposto no n.º 1 não obsta:

a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via

b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços da administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais;

c) Procedimentos administrativos e tributários no que respeita à prática de atos por particulares.

10 - A suspensão dos prazos em procedimentos tributários, referida na alínea c) do número anterior, abrange apenas os atos de interposição de impugnação judicial, reclamação graciosa, recurso hierárquico, ou outros procedimentos de idêntica natureza, bem como os atos processuais ou procedimentais subsequentes àqueles.

11 - Durante a situação excecional referida no n.º 1, são suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, possa ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa.

12 - Não são suspensos os prazos relativos à prática de atos realizados exclusivamente por via eletrónica no âmbito das atribuições do Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P.

13 - Após a data da cessação da situação excecional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020».

eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
...».

Vem configurada uma primeira excepção para assegurar a sua regular tramitação e a prática de actos processuais, independentemente de serem ou não presenciais, desde que não urgentes, se todos os sujeitos processuais (questão a suscitar de modo officioso pelo Tribunal ou a pedido), unanimemente concordarem estarem reunidas as condições para a sua realização telematicamente.

Se assim for, o Tribunal terá que se pronunciar afirmativamente para que cesse a referida suspensão [(artigo 7.º, n.ºs 1 e 5, al. a)] – entre tantos, poderá ser o caso:

- 1) Da inquirição de uma testemunha numa Carta Rogatória da competência material do Juízo de Família (artigo 181.º do Código de Processo Civil);
- 2) Do convite para apresentação de esteio documental do binómio necessidades/possibilidades numa acção de alimentos entre ex-cônjuges (artigos 2004.º, 2016.º e 2016.º-A, todos do Código Civil);
- 3) Da notificação para concretização da matéria fáctica de um articulado numa acção de alimentos a filhos maiores (artigos 5.º, n.º 1, al. a), 8.º, e 9.º, n.º 1, todos do Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13-10, e 590.º, n.ºs 2, al. b), 4, 5 e 6, do Código de Processo Civil);
- 4) Da (expectável) homologação de um entendimento obtido na plataforma da mediação em que tenha havido acordo na dispensa da continuação da conferência, e parecer favorável do magistrado do Ministério Público (artigos 24.º, n.º 3, 38.º, al. a), e 39.º, n.º 3, todos do Regime Geral);
- 5) Da realização de uma Audiência de Julgamento numa acção em que a citação tenha sido edital (artigo 21.º do Código de Processo Civil);
- 6) Das diligências para avaliação do valor de mercado, tipologia, e estado de manutenção de um bem imóvel num processo para atribuição da utilização da casa que foi de morada de família (artigo 990.º, n.º 3 do Código de Processo Civil).

«5 - O disposto no n.º 1 não obsta:

...

b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências».

A segunda excepção à suspensão da prática de actos processuais consubstancia-se na possibilidade de ser proferida decisão *final* – com a interpretação lata que o conceito deve assumir nesta Jurisdição –, sem a produção de novas diligências (questão a suscitar de modo officioso pelo Tribunal ou a pedido, e a merecer resposta inequívoca do primeiro),

nomeadamente porque os autos já estão devidamente instruídos com acervo documental [artigo 7.º, n.º 5, al. b)] – entre outros, poderá ser o caso:

1) Da fixação inicial ou da renovação anual da prestação a cargo do Fundo de Garantia dos Alimentos Devidos a Menores, em que é junto relatório ou o seu beneficiário faz prova da manutenção dos requisitos para a continuação da sua atribuição, e foi ouvido o magistrado do Ministério Público (artigos 1.º, n.º 1, 2.º e 3.º, todos da Lei n.º 75/98, de 19 de Novembro, e 4.º, n.ºs 1 e 2, e 9.º, n.ºs 1 e 4, ambos do Decreto-Lei n.º 164/99, de 13 de Maio);

2) De uma providência tutelar cível em que um dos progenitores faltou à conferência, foram tomadas as declarações e juntos os documentos tidos por convenientes, elaborado o relatório, e exarado parecer, ambos notificados, ou não foram apresentadas alegações, nem requerimentos de prova (artigos 21.º, n.º 1, als. a) e e), 25.º, 37.º, n.º 3, e 39.º, n.º 6, todos do Regime Geral).

Todavia, se estiver em curso um prazo processual que deva considerar-se suspenso por força do artigo 7.º, n.º 1, por maioria de razão, devem os sujeitos processuais ser explicitamente instados a pronunciarem-se sobre uma possível influência desse facto numa (eventual imediata) prolação de decisão.

Pode questionar-se se ainda se insere na previsão normativa do artigo 7.º, n.º 5, a total ausência de diligências – entre muitos, poderá ser o caso:

1) Da homologação de acordo extra-judicial relativo às responsabilidades parentais, antecedido de parecer favorável do magistrado do Ministério Público (artigo 43.º, n.º 2, do Regime Geral);

2) Da conversão da separação judicial de pessoas e bens em divórcio (artigo 993.º do Código de Processo Civil);

3) Da dissolução do casamento, por divórcio, quando a instância se iniciou sem o consentimento do outro cônjuge e foi convolada para mútuo consentimento, mas cujos termos ficaram suspensos até à obtenção do(s) acordo(s) legalmente exigido(s), à luz dos artigos 1775.º e 1779.º, ambos do Código Civil, e 931.º, n.ºs 3 e 4, e 994.º, ambos do Código de Processo Civil, o(s) qual(is) veio(ieram) a ser alcançado(s).

Crê-se que havendo acordo de todos os envolvidos não há razão substantiva ou processual para não se dar andamento à acção, quanto mais não seja por apelo ao dever de boa gestão processual, como deflui do artigo 6.º, n.º 1, parte final, do Código de Processo Civil.

A.2 Acções urgentes

«7 - Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;

c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

8 - Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número anterior:

...

b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, na sua redação atual;²¹

c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos».

²¹ «Artigo 53.º

Turnos

1 - O serviço urgente referido no n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, refere-se designadamente ao previsto no Código de Processo Penal, na lei de cooperação judiciária internacional em matéria penal, na lei de saúde mental, na lei de proteção de crianças e jovens em perigo e no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, que deva ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos.

2 - Os turnos são organizados pelo presidente do tribunal e pelo magistrado do Ministério Público coordenador, nos tribunais de comarca.

3 - Os tribunais de competência territorial alargada integram a organização de turnos prevista no número anterior.

4 - A organização dos turnos é efetuada com prévia audição dos magistrados e, sempre que possível, com a antecedência de 60 dias».

Para os processos urgentes, a regra é a da não suspensão ou interrupção dos prazos processuais, actos ou diligências, continuando a ser tramitados (artigo 7.º, n.ºs 7 e 8, nova versão), com produção de efeitos em 07-04-2020 (artigos 6.º, n.º 2, e 7.º, ambos da Lei n.º 4-A/2020).

Ademais, foram pensadas três hipóteses particulares no artigo 7.º, n.º 7, e, no que releva para esta Jurisdição, duas hipóteses no artigo 7.º, n.º 8 [als. b) e c)], mas que na verdade não gozam de autonomia em face dos actos urgentes que já estão contidos no n.º 7.

A primeira é a das diligências requererem a presença física (das partes, mandatários e outros intervenientes), caso em que os actos são praticados pelos meios de comunicação à distância [artigo 7.º, n.º 7, al. a)].

A segunda é a das diligências requererem a presença física (das partes, mandatários e outros intervenientes), e não ser viável a utilização dos meios de comunicação à distância, mas por estarem em causa direitos como a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, a diligência poder realizar-se presencialmente, desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes [artigo 7.º, n.º 7, al. b)].

A terceira é a de não ser possível, nem adequado, assegurar a prática de actos ou a realização de diligências nos sobreditos termos, o que acarreta a consequência de se aplicar a estes processos (*urgentes*) o regime de suspensão referido no n.º 1 [artigo 7.º, n.º 7, al. c)].

Na Jurisdição da Família a presença física dos intervenientes revela-se, quase sempre imprescindível, para fomentar ou operacionalizar soluções consensuais, monitorizar regimes transitórios, ou diminuir o conflito.

Revertendo a alguns dos processos enunciados com carácter urgente (B.1 a B.8), não se vislumbra possível fazer-se um juízo apriorístico abstracto sobre a necessidade da presença física de todos os intervenientes, e, por essa razão, sobre a exequibilidade dos meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

O que a prudência recomenda é que, nesta Jurisdição, se pressuponha a importância fulcral que reveste a presença de todos, pelo que devem envidar-se esforços no sentido de estarem reunidas as condições para que as diligências possam efectuar-se por meios electrónicos conhecidos e fiáveis.

Isto é válido quer não estejam, quer estejam em causa direitos como a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes [artigo 7.º, n.º 7, als. a) e b)], sob pena de, nesta última situação, se os meios de comunicação à distância não forem viáveis, poder ter que se efectuar uma diligência presencial, a qual, mesmo que sigam

todas as cautelas ali previstas, ainda assim frustrar as tentativas de conter a propagação da doença COVID-19.

De reter que, no pior dos cenários, não sendo possível, nem adequado, assegurar a prática de actos ou a realização de diligências naqueles termos, isso implica que nestes *processos urgentes* os prazos para a prática de actos processuais fiquem suspensos [artigo 7.º, n.º 1, *ex vi*, n.º 7, al. c)], o que, na maioria dos casos, seguramente contrariará os princípios, os valores e os fins prosseguidos por esta Jurisdição, e aqueles a quem esta serve.

VI. Conclusão

No momento de grande indefinição e incerteza que se trilha, reduzir o funcionamento dos Tribunais e a visão da marcha processual a uma questão tecnológica que incrementa os índices de produtividade traduzidos na taxa de congestão ou na taxa de resolução, nunca serviu, nem serve o Estado de Direito democrático.

O equilíbrio mais delicado de conseguir e o grande desafio que se oferece a todos nós é garantir a fiabilidade das plataformas de comunicação; é assegurar que terceiros não têm acesso aos tais «meios de comunicação à distância»; é impedir a gravação de diligências por quem não pode; é criar mecanismos efectivos que proíbam a divulgação e a circulação pública de informações delicadas, constrangedoras, comprometedoras ou privadas constantes dos processos; é certificar a identidade de quem presta os depoimentos ou declarações, ou é confirmar a manutenção da natureza quase sempre reservada ou secreta – ou, no mínimo, com publicidade limitada no acesso à informação – das acções que pendem nos Juízos de Família.

Estas, sim, são inquietações que nos devem verdadeiramente interpelar e motivar na construção de um ordenamento jurídico mais humanizado.

Lisboa, 13 de Abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

◆ Reflexos da situação excecional relativa à situação epidemiológica do novo Coronavírus e do estado de emergência na atuação funcional do Ministério Público na área de família e crianças: breves notas

Maria Oliveira Mendes

Procuradora da República,
Docente do Centro de Estudos Judiciários

I. O quadro legal

II. O Enquadramento da questão

1. Processos/expediente de natureza urgente
 2. Processos/expediente de natureza não urgente
 3. Interlocução com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens
 4. Atendimento ao Público
- III. Em jeito de conclusão

I. O quadro legal

A emergência de saúde pública causada pelo agente Coronavírus (SARS-CoV-2 e COVID19), levou à declaração de pandemia internacional pela Organização Mundial de Saúde no passado dia 11 de março.

Nesta sequência, com fundamento na verificação de situação de calamidade pública, em Portugal foi decretado o estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março e Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março, tendo sido o mesmo prorrogado por mais quinze dias através do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, iniciando-se às 0 horas de 3 de abril e cessando pelas 23:59 horas de 17 de abril, caso não venha a ocorrer nova renovação.

A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março de 2020, procedeu à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março, no qual se estabelecem medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – Covid 19 e aprovou medidas excecionais e temporárias que têm reflexos na regular tramitação dos processos que correm termos nos juízos de família e menores e, particularmente, nos serviços do Ministério Público e nos processos que estão a seu cargo.

A Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, procedeu à primeira alteração à referida Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, nos seguintes termos, para o que agora nos interessa:

*«Artigo 2.º**Alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março**É alterado o artigo 7.º da Lei n.º 1/2020, de 19 de março, que passa a ter a seguinte redação:**Artigo 7.º*

1– Sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais, tribunais administrativos e fiscais, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e demais órgãos jurisdicionais, tribunais arbitrais, Ministério Público, julgados de paz, entidades de resolução alternativa de litígios e órgãos de execução fiscal, ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARSCoV-2 e da doença COVID-19, a decretar nos termos do número seguinte.

2 – O regime previsto no presente artigo cessa em data a definir por decreto-lei, no qual se declara o termo da situação excecional.

3 – A situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos.

4 – O disposto no número anterior prevalece sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional.

5 – O disposto no n.º 1 não obsta:

a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

6 – (...)

7 – Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

- b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;
- c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

8 – Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número anterior:

- a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na sua redação atual;
- b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, na sua redação atual;
- c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos.

9 - O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em:

- a) Procedimentos que corram termos em cartórios notariais e conservatórias;
- b) (...);
- c) (...).

10 - (...).

11 - (...).

12 - (...).

13 - Após a data da cessação da situação excecional referida no n.º 1, a Assembleia da República procede à adaptação, em diploma próprio, dos períodos de férias judiciais a vigorar em 2020.»

(...)

Artigo 5.º

Norma interpretativa

O artigo 10.º da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, deve ser interpretado o sentido de ser considerada a data de 9 de março de 2020, prevista no artigo 37.º do Decreto -Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março, para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º, como a data de início de produção de efeitos das disposições do artigo 7.º da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março.

Artigo 6.º

Produção de efeitos

1 — Sem prejuízo do disposto no número seguinte, a presente lei produz efeitos à data de produção de efeitos do Decreto -Lei n.º 10 -A/2020, de 13 de março.

2 — O artigo 7.º da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela presente lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.”

II. O Enquadramento da questão

Atendendo ao quadro legal supra exposto e considerando ainda o teor da Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27 de março¹ (relativa à realização presencial de diligências e atos urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais) e a Diretiva n.º 3/2020, de 13 de abril, da Procuradora-Geral da República² (relativa à atuação funcional do Ministério Público) podemos delimitar, em termos genéricos, a intervenção do Ministério Público na área de família e crianças, nos atos e processos que estão a seu cargo, nos seguintes segmentos:

1. Processos/expediente de natureza urgente
2. Processos/expediente de natureza não urgente
3. Interlocução com a CPCJ
4. Atendimento ao Público

¹ <http://www.ministeriopublico.pt/pagina/orientacoes-para-o-ministerio-publico-no-contexto-do-estado-de-emergencia>

² Que revogou a Diretiva n.º 2/2020, de 30 de março, e que se encontra disponível neste e-book em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_pgr_2_2020_0.pdf

1. Processos/expediente de natureza urgente

A regra, decorrente do artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, é que os processos urgentes continuam a sua “normal” tramitação, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

De acordo com o n.º 8 alíneas b) e c) deste normativo, o ponto I da Diretiva 3/2020 da PGR e os n.ºs 1, alíneas a) e b), 2, alíneas b), c), d), e), h) e l), da Deliberação do CSMP a que supra se aludiu, deverão ser objeto de apreciação para prolação de despacho/propositura de ação, nomeadamente as seguintes situações:

i) No âmbito da promoção e proteção de crianças e jovens em perigo, designadamente para acautelar a situação de emergência definida pelo artigo 5.º, al. c), da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo³ (seja para aplicação de uma medida de promoção e proteção de natureza cautelar, nos termos do disposto no artigo 37.º, seja para a ratificação/confirmação das medidas tomadas pela Comissão de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ) ou pelo Órgão de Polícia Criminal (OPC) para a proteção imediata da criança ou do jovem, no âmbito do procedimento judicial urgente, ao abrigo do disposto no artigo 91.º da LPCJP) e/ou para introdução em juízo dos processos remetidos pelas Comissões, nas situações mais comuns por falta/retirada de consentimento, por incumprimento do acordo de promoção e proteção ou até quando o processo é solicitado pelo Ministério Público, ao abrigo do disposto no artigo 11.º, n.º 2, da LPCJP, atento o carácter urgente destas situações, tal como decorre do artigo 102.º deste diploma legal.

Neste particular, e sempre que possível, havendo meios para tanto, será desejável a digitalização das participações do OPC e dos processos por parte das Comissões e a sua remessa eletrónica para os serviços do Ministério Público.

ii) As comunicações relacionadas com violência doméstica entre os progenitores, em que seja decretada medida de coação ou aplicada pena acessória de proibição de contacto entre progenitores ou se estiver em grave risco os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças, quer para acompanhamento da situação com a abertura de dossier (em cumprimento da Diretiva 5/2019 da PGR), quer para propositura de ação de regulação do exercício das responsabilidades parentais ou sua alteração, (em conformidade com o disposto no artigo 44.º-A, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível⁴), ou ainda para a adoção do procedimento tutelar cível adequado ao caso.

iii) No âmbito da lei tutelar educativa, a apresentação para interrogatório de jovem detido, para eventual aplicação de medida cautelar (artigo 51.º da Lei Tutelar Educativa⁵)⁶.

³ Lei n.º 147/99, de 01 de setembro, na redação mais recente dada pela Lei n.º 26/2018, de 05 de julho.

⁴ Lei n.º 141/2015, de 08 de setembro, na redação mais recente da Lei n.º 24/2017, de 24 de maio.

⁵ Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, na redação mais recente da Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro.

Também aqui, e sempre que os meios o permitam, as participações policiais deverão ser digitalizadas pelos OPC e remetidas eletronicamente aos serviços do Ministério Público.

São também de natureza urgente os inquéritos tutelares educativos já pendentes em que o jovem está sujeito a medida cautelar de guarda em Centro Educativo ou a internamento para realização de perícia sobre a personalidade e ainda aqueles cuja urgência tenha sido determinada por despacho fundamentado (artigo 44.º, n.ºs 1 e 2, da LTE).

iv) As deslocações ilícitas transfronteiriças de crianças e jovens, comunicadas pela Autoridade Central ao abrigo da Convenção da Haia de 25.10.1980 (artigos 2.º e 11.º) e do Regulamento (CE) 2201/2003 do Conselho, de 27.11.2003 (artigos 11.º, n.º 3).

Vale aqui o que acima referimos quanto à preferência pelo envio eletrónico aos serviços do Ministério Público de tais processos.

v) Todas as demais situações que o magistrado do Ministério Público de turno ou titular do processo tenha conhecimento e entenda revestirem caráter urgente⁷, quer por contenderem com direitos fundamentais, quer porque se impõe a salvaguarda dos prementes interesses da criança ou jovem.

Estão neste caso, mormente na atual conjuntura de pandemia, a instauração de ação de incumprimento da regulação do exercício das responsabilidades parentais, com pedido de medida provisória e urgente, para entrega da criança nas situações em que não existe qualquer risco nessa entrega ou de providência tutelar comum adequada à salvaguarda da saúde da criança, com a sua retirada da residência do progenitor infetado ou sobre o qual recai séria suspeita de infeção e sua colocação junto do outro progenitor ou junto de terceira pessoa⁸, requerendo-se a prolação de imediata decisão provisória, nos termos do artigo 28.º do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

⁶ Têm aqui aplicação, quanto a nós, as orientações constantes da Diretiva n.º 3/2020 da Procuradora-Geral da República (ponto 6 dos Aspetos Gerais) no sentido de que o Magistrado do Ministério Público analisará, casuisticamente, a sujeição ou não do jovem detido a interrogatório judicial para aplicação de eventual medida cautelar, ponderando, designadamente, a necessidade de aplicação imediata de medida cautelar e as condições de segurança sanitárias existentes no Tribunal.

⁷ Neste sentido, também a Diretiva n.º 3/2020 da Procuradora-Geral da República, quando refere no ponto 4.3 que “Os magistrados do Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento, ponderarão a necessidade de atribuição de natureza urgente aos processos e outros procedimentos da competência do Ministério Público (nos quais se incluem os Dossiês de Acompanhamento) quando estejam em causa situações que permitam considerar que de outra forma não será assegurada a eficácia da decisão ou da medida ou em que os interesses em causa o justifiquem”.

⁸ Nos termos do artigo 1918.º do Código Civil, “quando a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontre em perigo e não seja caso de inibição do exercício das responsabilidades parentais das responsabilidades parentais, pode o tribunal, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer das pessoas indicadas no n.º 1 do artigo 1915.º decretar as providências adequadas, designadamente, confiá-lo a terceira pessoa ou a estabelecimento de educação ou assistência”.

Os atos processuais (despachos, requerimentos) deverão ser praticados através de meios de comunicação à distância, por via das plataformas disponíveis para o efeito, limitando-se assim, não só o manuseamento físico do processado, como também o contacto pessoal^{9 10}.

Sempre que, os meios técnicos disponíveis não permitam a remessa eletrónica do expediente em anexo à peça processual do Ministério Público (designadamente por não ser possível ou viável a sua digitalização, com a urgência que o caso requer) dever-se-á observar o disposto no número 2.5 da Diretiva 2/2020, ou seja, o expediente poderá ser entregue fisicamente, havendo contudo que se respeitar “todas as recomendações emitidas pelas autoridades de saúde na sua entrega e manuseamento”.

As situações supra assinaladas, e porventura outras no âmbito das competências do Ministério Público, não carecem, regra geral, nesta fase, da realização de quaisquer diligências presenciais uma vez que, da sua apreciação resultará, a introdução em juízo, o acompanhamento através de dossier para o efeito instaurado ou o arquivamento do expediente, por não se justificar qualquer intervenção.

Contudo, se assim não for, e se nalguma das referidas situações de urgência for **imprescindível** a realização qualquer diligência que implique a participação presencial de pessoas (por ex. interrogatório de menor detido quando existam sérias dúvidas, em face do expediente, da necessidade de aplicação de medida cautelar) dever-se-á observar, com as devidas adaptações, o previsto no n.º 7 do referido diploma legal, nos n.ºs 2.1, 2.2 e 2.3 da Diretiva n.º 3/2020 da Procuradora-Geral da República, bem como o disposto na Deliberação do CSMP, ou seja:

- Sempre que possível e adequado a diligência deve realizar-se com recurso aos meios de comunicação à distância (teleconferência, videochamada ou outro);
- Não sendo possível a realização da diligência com recurso àqueles meios, pode a mesma ter lugar presencialmente realizar-se presencialmente quando esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, desde que não implique a presença de um número de pessoas superior

⁹ Veja-se o Decreto n.º 2-A/2020, da Presidência do Conselho de Ministros, de 20/03/2020, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-D/2020, de 20-03-2020, que procedeu à regulamentação da aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República no Decreto n.º 14-A/2020, que determina a obrigatoriedade de adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam (artigo 8.º)

¹⁰ No mesmo sentido a Diretiva n.º 3/2020, de 13.04 da Procuradora-Geral da República referindo-se no número 15 dos Aspetos Gerais que: “Os Magistrados do Ministério Público devem abster-se de comparecer no respetivo local de trabalho, privilegiando o teletrabalho e restringindo a sua deslocação a situações pontuais e imprescindíveis, mormente nas situações definidas na presente diretiva, nas orientações que venham a ser emitidas pelo Conselho Superior do Ministério Público e na Deliberação de 27-3-2020, na parte em que esta seja compatível com o regime legal vigente, de acordo com os termos e organização a definir pelos Magistrados do Ministério Público hierarquicamente competentes para o efeito”.

ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e estejam reunidas as necessárias condições sanitárias¹¹;

- Se o Magistrado de turno ou o titular do processo entender não estarem verificadas *in casu* as condições sanitárias indispensáveis à realização da diligência (designadamente, a dimensão dos espaços, a quantidade de intervenientes, os meios de proteção individual) deverá, de imediato, reportar a situação ao Magistrado do Ministério Público hierarquicamente competente, após o que decidirá pela sua realização ou não, consoante tais condições venham ou não a ser asseguradas;

- Não sendo possível a realização da diligência, os respetivos prazos processuais ficam suspensos, devendo o magistrado titular do processo proferir despacho fundamentado nesse sentido, o qual deverá ser notificado aos sujeitos e intervenientes processuais que possam ser afetados pela suspensão;

- Neste último caso, o Magistrado do Ministério Público deverá comunicar, por via hierárquica, à Procuradoria-Geral da República que a diligência em causa não foi realizada por não ter sido possível assegurar as condições sanitárias necessárias.

2. Processos/expediente de natureza não urgente

Para os processos de natureza não urgente a regra constante do artigo 7.º n.º 1, da Lei n.º 1 - A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, é a da suspensão de todos os prazos que estejam em curso (dos processos que já estejam a correr termos ou do que, entretanto, venham a ser instaurados no decurso da vigência da lei), com efeitos a partir de 9 de março de 2020 (artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020), com as exceções que constam dos restantes números deste artigo, vigorando até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica, a qual será determinada através de decreto-lei.

Nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 4 deste preceito legal, esta situação excecional é também causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade, prevalecendo sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional (o que poderá ter relevância prática na suspensão do prazo de caducidade para a instauração da ação oficiosa de investigação da maternidade/paternidade, nos termos dos artigos 1808.º, n.º 4 e 1809.º, al. b), 1865.º, n.º 4 e 1866.º, al. b), do Código Civil, respetivamente).

Tal regra (suspensão dos prazos) não impede a prática por parte dos sujeitos processuais ou parte do Magistrado do Ministério Público de qualquer ato no âmbito dos processos não

¹¹ Veja-se a Orientação da Direção-Geral de Saúde que pode ser consultada em:

<https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n0112020-de-17032020-pdf.aspx>

urgentes, não podendo, contudo, daí advir a produção de quaisquer efeitos, face à suspensão dos prazos.¹²

Como também não impede a prolação de despacho final por parte do magistrado do Ministério Público em processos que não careçam já de diligências (artigo 7.º, n.º 5, al. b)) sendo que, também aqui, da sua notificação não decorrerá o início de qualquer prazo processual.¹³¹⁴

Exemplificando:

Se for proferido despacho final num processo relativo a alguma das matérias enunciadas do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13 de outubro (suprimento do consentimento, autorização da prática de ato por parte do representante legal do menor ou confirmação de atos praticados pelo representante do menor), da competência do Ministério Público, o prazo para a eventual reapreciação da pretensão do requerente, previsto no n.º 6 do artigo 3.º deste diploma legal fica suspenso (apesar da notificação do despacho).

Da mesma forma, se o Magistrado do Ministério Público titular de uma Averiguação Oficiosa da Maternidade ou Paternidade, ou de impugnação desta, entender estar em condições de emitir decisão de inviabilidade, por ter esgotado as diligências instrutórias (artigo 62.º, n.º 1, do RGPTC), o prazo para o interessado reagir, nos termos do artigo 63.º (reclamação hierárquica), não se inicia com a notificação a que alude o artigo 62.º, n.º 3, do mesmo diploma legal, ficando suspenso em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

Apesar da regra da suspensão (total) dos prazos processuais, o n.º 5 do artigo 7.º admite que se tramitem processos e se pratiquem atos presenciais e não presenciais, ainda que não urgentes *“quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente”*.

¹² Neste sentido, a Diretiva 3/2020, de 13.04.2020, da Procuradora-Geral da República, refere no número 4.1 que o serviço não urgente a cargo dos Magistrados do Ministério Público “apesar de suspenso quanto ao decurso dos prazos processuais, poderá ser assegurado através de meios de comunicação a distância, designadamente através de acesso remoto às aplicações informáticas de tramitação dos processos (via VPN), teleconferência ou videochamada ou outro equivalente, sempre que tal se mostre possível e adequado, v.g. face ao volume de serviço e aos concretos processos em causa e, mormente para recuperação de pendências, bem como, nas situações em que tal se imponha, quando as partes/ sujeitos/intervenientes processuais entendam ter condições para tanto”.

¹³ Veja-se o ponto 4.2 da Diretiva 3/2020, de 13.04.2020, da Procuradora-Geral da República: “De igual modo, poderão ser proferidos despachos finais nos processos da sua titularidade sempre que o Magistrado do Ministério Público considere não ser necessária a realização de qualquer outra diligência”.

¹⁴ Admitimos como possível, contudo que a parte possa prescindir da suspensão do prazo que corre a seu favor, disso dando conta nos autos.

Pretendeu a lei, com tal dispositivo, atribuir a normalidade possível aos processos que, não sendo urgentes, poderão ser também movimentados, reunidas que estejam as condições necessárias, que não passam nunca, de acordo com aquele normativo, pelo contacto presencial; ou seja, na tramitação dos processos não urgentes não serão realizadas diligências processuais presenciais.¹⁵¹⁶

Assim, e no que diz respeito aos processos da esfera de competência do Ministério Público, poderão ser tramitados os pendentes não urgentes e os que, entretanto, venham a ser distribuídos, e realizadas diligências se:

1. Num primeiro momento, o titular do processo entender, casuisticamente, estarem reunidas as condições para assegurar a prática do ato através de acesso remoto às plataformas informáticas disponíveis de tramitação de processos ou, sendo caso disso, através dos meios de comunicação à distância, designadamente, telefone, teleconferência, videochamada ou outra plataforma (Skype, Zoom, WhatsApp, Messenger, WebEx, Veedeeo, Google Meet, Microsoft Teams).
2. Verificando-se aquela primeira condição, num segundo momento, o titular do processo ouvirá os sujeitos processuais (recorrendo, p. ex. ao contacto telefónico ou via e-mail, por uma questão de celeridade e simplificação) sobre a possibilidade da prática do ato (via CITIUS) ou da realização da diligência nos termos referidos.
3. Havendo acordo de todos os sujeitos processuais, num terceiro momento, deverá o magistrado titular do processo fazer consignar nos autos a anuência dos sujeitos processuais quanto à prática do ato ou quanto à realização da diligência, bem como o reinício dos prazos processuais que se encontravam suspensos (se for aplicável o caso).

Nestas circunstâncias, não há deslocação de pessoas ao tribunal, podendo o magistrado do Ministério Público estar no gabinete a fazer a diligência, sozinho, e o funcionário na secção, ou até ambos, nas respetivas residências.

Por razões de transparência e segurança jurídicas, dever-se-á privilegiar a utilização de programa de videoconferência que permita a gravação dos depoimentos prestados no âmbito das diligências processuais, os quais poderão no imediato ou, oportunamente ser transferidos para o CITIUS.

Se a simplicidade do caso o justificar, poder-se-á ponderar, em alternativa, a consagração em auto do teor do depoimento prestado.

¹⁵ Neste sentido veja-se, também, o n.º 3 da Deliberação do CSMP a que se vem fazendo referência, no qual se refere, expressamente.” Durante o mesmo período de tempo, não serão realizadas diligências processuais presenciais, sejam presididas por Magistrados do Ministério Público, oficiais de justiça do Ministério Público ou Órgãos de Polícia Criminal, devendo ser canceladas todas as aquelas que tenham sido agendadas, exceto nas situações supra enumeradas”, ou seja, para as situações de urgência.

¹⁶ O que, desde logo, coloca em desvantagem os sujeitos processuais sem acesso à internet ou sem conhecimentos básicos de informática para se poderem ligar remotamente por uma qualquer daquelas vias.

Exemplificando:

i) Nos Inquéritos Tutelares Educativos, a audição do menor (artigo 47.º, n.º 1, da Lei Tutelar Educativa), em termos a acordar entre o titular do inquérito, o defensor (artigo 46.º-A da LTE) e o próprio menor, mas que teria que passar, necessariamente, por utilização de plataforma que permitisse a ligação de mais do que dois participantes em diferentes locais, procedendo-se à gravação das declarações que teriam que ficar disponíveis na Plataforma CITIUS.

O mesmo se poderá aplicar para a inquirição do ofendido e/ou testemunhas menores de 16 anos (artigo 66.º, n.º 3, da LTE), em articulação e mediante anuência do respetivo legal representante.

ii) Nos processos remetidos pela Conservatória do Registo Civil para apreciação do Ministério Público, ao abrigo do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 272/2001, de 13 de outubro e/ou do artigo 274.º-B, do Código do Registo Civil, na redação dada pela Lei n.º 5/2017, de 2 de março, quando o magistrado entenda necessário obter esclarecimentos junto dos progenitores sobre o teor do acordo de regulação do exercício das responsabilidades parentais e/ou quando tiver que ouvir a criança/jovem se e quando considerar, neste particular, ser adequado proceder-se à audição da criança por esta via (ponderação essa sempre feita à luz do superior interesse da criança em causa)¹⁷.

iii) Sempre que verificadas as condições referidas em 1 e 2, as diligências/declarações presididas por magistrado ou por ele delegadas no oficial de justiça, no âmbito das Averiguações Oficiosas de Maternidade/Paternidade ou a Impugnação desta, dos Dossiês para recolha de elementos com vista à propositura de ações de filiação e tutelares cíveis, bem como as determinadas no âmbito dos processos a que se reporta o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 272/2001.

3. Interlocação com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens

Nos termos dos números 8 e 9 da Diretiva n.º 3/2020 da Procuradora-Geral da República, de 13.04.2020, os Magistrados do Ministério Público deverão continuar a assegurar a articulação com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens, orientando-as, se necessário, na redefinição de diligências em curso ou a realizar.

Para o efeito, deverão ser privilegiados os meios de comunicação à distância, designadamente o telefone ou e-mail, por serem meios de fácil acesso e já frequentemente usados na articulação com Comissões¹⁸

¹⁷ Com a implementação do regime de ensino à distância estará mais facilitado, em princípio, o acesso a equipamentos e à internet a crianças e jovens em situação de maior vulnerabilidade nesta temática.

¹⁸ Os Magistrados deverão reportar, via hierárquica, à Procuradoria-Geral da República os constrangimentos que se verificarem em concreto na articulação com as CPCJ (número 10 da Diretiva da Procuradora-Geral da República).

O acompanhamento da atividade das CPCJ, no que respeita à apreciação da legalidade e adequação das decisões (especialmente nas situações de maus tratos, negligência grave, abusos sexuais e violência doméstica entre os progenitores), bem como à fiscalização da sua atividade processual terá que se manter, em obediência à lei¹⁹ e aos instrumentos hierárquicos,^{20 21 22} mas terá que se adaptar aos tempos que correm, sendo de todo desaconselhado, face às restrições ao contacto pessoal existentes, a deslocação do magistrado interlocutor às Comissões.

Assim, impõe-se criar em todas as Comissões condições para que a digitalização dos processos e a sua remessa eletrónica ao Ministério Público seja a regra, permitindo ao magistrado interlocutor a eles ter acesso por essa forma.

O dever de fiscalização/apreciação dos processos que correm termos nas Comissões deverá manter-se, devendo o interlocutor conferi-los com a listagem discriminativa que previamente lhe foi remetida pela Comissão (p.ex. através de correio eletrónico) e, após, discuti-los com o/s técnico/s por eles responsável(is) através das plataformas a que se vem fazendo referência.

O contacto processual deverá ficar registado em dossier de acompanhamento para o efeito instaurado e/ou na “Ficha de Fiscalização” individual, substituindo-se assim o “visto” no processo físico a que se reporta a Diretiva Conjunta da PGR e da CNPCR.

O espírito de colaboração e de proximidade entre as Comissões e o Ministério Público mantém-se, mas redesenhado face às contingências que atualmente se verificam.

4. Atendimento ao Público

Nos termos da Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27.03.2020, o magistrado do Ministério Público procederá ao atendimento ao Público “apenas em situação de manifesta urgência que imponha intervenção imediata, devendo, sempre que possível e tecnicamente viável, ter lugar em salas separadas através de mecanismos de comunicação à distância, designadamente videoconferência”.

Restringe-se, assim, o atendimento ao público presencial às situações urgentes que careçam de resposta e/ou intervenção imediata por parte do Ministério Público, sendo que, e ainda assim, o mesmo deverá, sempre que possível, ser feito através dos meios de comunicação à distância.

¹⁹ Artigo 72.º, n.º 2, da LPCJP: “O Ministério Público acompanha a atividade das comissões de proteção, tendo em vista apreciar a legalidade e a adequação das decisões, a fiscalização da sua atividade processual e a promoção dos procedimentos judiciais adequados.”.

²⁰ Circulares da PGR n.ºs. 1/2001, de 25.01.2001 e de 3/2006, de 20.03.2006, disponíveis em: <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/circulares>

²¹ Diretiva n.º 5/19, de 15.11.2019, da PGR, disponível em: <http://www.ministeriopublico.pt/iframe/diretivas>

²² Protocolo entre a PGR e a CNPCJR, que institui a Diretiva Conjunta para uniformização de procedimentos funcionais entre o MP e as CPCJ, assinado em 23.6.2009, disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/docpgd/files/Directiva%20Conjunta%20PGR%20CNPCJR.pdf>

Na jurisdição de família e menores, como se sabe, a solicitação deste serviço por parte dos utentes da justiça é frequente e diária.

Sem pôr em causa a prestação dos esclarecimentos solicitados, a deslocação aos serviços do Ministério Público e o contacto físico deverão ser evitados (até porque, na maioria dos tribunais não há qualquer divisória em vidro ou acrílico para evitar contágios, e as máscaras, o gel desinfetante/álcool são atualmente bens escassos) pelo que, dever-se-á sensibilizar quem a eles recorre para a regra do confinamento social imposta pelo Governo e para a utilização de meios alternativos, designadamente o telefone e o correio eletrónico, reservando-se o atendimento presencial para situações urgentes, cuja resposta não poderá, de todo, ser prestada de outra forma, mas a realizar com marcação prévia, para que o mesmo possa decorrer com as necessárias condições de segurança, para quem o presta e para quem o procura.

III. Em jeito de conclusão

Os tempos que vivemos são de indefinição e constituem um desafio a todos os operadores judiciários e muito em especial ao Ministério Público, dadas as competências que lhe estão legal e estatutariamente atribuídas na Jurisdição de Família e Crianças.

As soluções legislativas ora existentes, apelando à utilização massiva dos meios de comunicação à distância, por forma a conciliar o isolamento social profilático com o funcionamento da justiça, esbarram com a realidade social em que uma parte significativa da população não tem acesso a meios informáticos ou não os domina, o que é particularmente relevante na área de família e crianças em que, na maioria das situações, não é obrigatória, nem necessária, a constituição de advogado.

É pois, imperioso, instar o executivo a criar nos tribunais as condições imprescindíveis à realização de atos presenciais que não podem deixar de ser praticados dessa forma, de modo seguro e sem perigo de contágio, garantindo, também, que todos continuam a poder aceder à justiça.

Lisboa, 13 de abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

◆ Exercício das responsabilidades parentais em tempos de pandemia e de isolamento social**Pedro Raposo de Figueiredo**

Juiz de Direito,

Docente da Jurisdição de Família e Crianças

Resumo

1. Enquadramento
 2. O Problema
 3. Discussão
 - a) A Residência da Criança
 - b) Exercício das Responsabilidades Parentais
 - c) Regime de Convívios
 - d) Pensão de Alimentos
 4. Conclusões
- Bibliografia

**“Não caminhes à minha frente; posso não saber seguir-te.
Não caminhes atrás de mim; posso não saber guiar-te.
Caminha ao meu lado e sê meu amigo”**
(atribuído a ALBERT CAMUS)

Resumo

O presente texto encerra uma reflexão sobre as implicações do estado de emergência presentemente em vigor sobre a vida das crianças filhas de pais separados, designadamente, no tocante ao exercício das respetivas responsabilidades parentais.

Com esse fim, revisitam-se os conceitos e os princípios fundamentais que a regulação das responsabilidades parentais sempre convoca, mesmo em conjunturas de exceção, e procede-se a um levantamento das principais questões que se têm suscitado ou podem suscitar-se na prática judiciária ao nível dos efeitos das restrições impostas aos cidadãos como decorrência do atual contexto de pandemia (e das consequências económico-financeiras da crise que lhe está associada) sobre a execução dos regimes de regulação das responsabilidades parentais anteriormente definidos, concretamente, ao nível da residência das crianças, exercício das responsabilidades parentais propriamente ditas, convívios e alimentos, apontando-se caminhos possíveis para a respetiva resolução, os quais, traduzindo o entendimento do autor sobre tal matéria, apenas a este vinculam.

Palavras-chave: Responsabilidades parentais, residência da criança; convívio com progenitores; alimentos; superior interesse da criança; Covid 19; estado de emergência; dever de confinamento domiciliário; isolamento social.

1. Enquadramento

A 11 de março de 2020 a Organização Mundial de Saúde classificou a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, constituindo uma calamidade pública.

Tal situação evoluiu muito rapidamente em todo o mundo em geral, e, em particular, na União Europeia, justificando a adoção de medidas de forte restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, como o objetivo de prevenção da transmissão do vírus.

Portugal acompanhou esta realidade e, face ao crescimento dos novos casos de infetados no País, foram, numa primeira fase, adotadas diversas medidas de contenção, tendo sido declarado o estado de alerta, ao abrigo do disposto na Lei de Bases da Proteção Civil.

Neste quadro, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março¹, veio estabelecer medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19, com o objetivo de, para além do mais, aumentar as possibilidades de distanciamento social e isolamento profilático, cuidando da perceção do rendimento dos próprios ou daqueles que se vejam na situação de prestar assistência a dependentes.

Assim, foram suspensas as atividades letivas e não letivas e formativas com presença de estudantes em estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos e do setor social e solidário de educação pré-escolar, básica, secundária e superior e em equipamentos sociais de apoio à primeira infância ou deficiência, bem como nos centros de formação de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P.²

Bem assim, ficaram igualmente suspensas as atividades de apoio social desenvolvidas em Centro de Atividades Ocupacionais, Centro de Dia e Centro de Atividades de Tempos Livres³. Tal suspensão iniciou-se no dia 16 de março de 2020, determinando-se a sua reavaliação no dia 9 de abril de 2020 e prevendo-se a possibilidade da sua prorrogação após reavaliação⁴.

Posteriormente, face ao agravamento da pandemia no contexto europeu e à previsão da verificação de idêntica situação em Portugal, por Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi declarado estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

No termos do artigo 3.º, do citado Decreto Presidencial, foi assinalada ao estado de emergência a duração de 15 dias, com início às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessação às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações, nos termos da lei.

¹ Cujos efeitos foram ratificados pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (cf. artigos 1.º, al. a), e 2.º).

² Cf. artigo 9.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

³ Cf. artigo 9.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

⁴ Cf. artigo 9.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

Por força da declaração do estado de emergência ficou parcialmente suspenso, entre outros, o direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional.

Assim, nos termos do artigo 4.º, al. a), do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, ficou autorizada a imposição, pelas autoridades públicas competentes, das restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente, pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, ficando o Governo incumbido de, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém.

Nesse seguimento, procedendo à regulamentação da aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República e com o intuito de conter a transmissão do vírus e a expansão da doença COVID, o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, adotou várias medidas consideradas essenciais, adequadas e necessárias para, proporcionalmente, restringir determinados direitos em vista da salvaguarda do bem maior que é a saúde pública e a vida de todos⁵.

Concretamente, para além da imposição de confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio, para doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2 e, ainda, para os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa⁶, e da restrição imposta a pessoas sujeitas a um dever especial de proteção⁷ ao nível da circulação em espaços e vias públicas ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, o artigo 5.º, do referido diploma, veio impor um dever geral de recolhimento domiciliário, limitando a circulação em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocação para efeitos de desempenho de atividades profissionais ou equiparadas;
- c) Procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho;
- d) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde e transporte de pessoas a quem devam ser administrados tais cuidados ou dádiva de sangue;

⁵ Vd. Texto Preambular do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

⁶ Cf. artigo 3.º, do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

⁷ Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, *ficam sujeitos a um dever especial de proteção: a) Os maiores de 70 anos; b) Os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde devam ser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos.*

- e) Deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco, por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar;
- f) Deslocações para assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes;
- g) Deslocações para acompanhamento de menores: i) Em deslocações de curta duração, para efeitos de fruição de momentos ao ar livre; ii) Para frequência dos estabelecimentos escolares, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março;
- h) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;
- i) Deslocações para participação em ações de voluntariado social;
- j) Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente;
- k) Deslocações para visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação;
- l) Participação em atos processuais junto das entidades judiciárias;
- m) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;
- n) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia e para alimentação de animais;
- o) Deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária, de cuidadores de colónias reconhecidas pelos municípios, de voluntários de associações zoófilas com animais a cargo que necessitem de se deslocar aos abrigos de animais e de equipas de resgate de animais;
- p) Deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito, emitido nos termos legais, no exercício das respetivas funções ou por causa delas;
- q) Deslocações por parte de pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais;
- r) Deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa;
- s) Retorno ao domicílio pessoal;
- t) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

Posteriormente, reconhecida a necessidade de manutenção das medidas anteriormente determinadas, o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, procedeu à renovação da declaração de estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, aditando, ainda, matérias respeitantes à proteção do emprego, ao controlo de preços, ao apoio a idosos em lares ou domiciliário, ao ensino e à adoção de medidas urgentes para proteção dos cidadãos privados de liberdade, especialmente

vulneráveis à doença COVID-19, de harmonia com a exortação contida na mensagem da Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de 25 de março⁸.

A renovação da declaração de estado de emergência acarretou, para além do mais, a manutenção da suspensão parcial do direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional, autorizando a imposição, pelas autoridades públicas competentes, das restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio, em estabelecimento de saúde ou noutro local definido pelas autoridades competentes, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pela produção e pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém⁹;

Nos termos do artigo 3.º, do citado Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, à renovação do estado de emergência foi fixada a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 3 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais novas renovações, nos termos da lei.

Subsequentemente, mantendo-se as razões que foram determinantes das medidas restritivas impostas pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, designadamente, a especial necessidade de confinamento que impende sobre os cidadãos¹⁰, o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, veio dar nova configuração à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e renovada pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, procedendo, ainda, à revogação do anterior Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março¹¹.

Como decorre do artigo 3.º, do citado Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, manteve-se a sujeição a confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde, no respetivo domicílio ou noutro local definido pelas autoridades de saúde dos doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2, bem como dos cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

Bem assim, mantiveram-se especiais restrições de circulação aos cidadãos sujeitos a um especial dever de proteção, considerando-se como tal os maiores de 70 anos e os imunodeprimidos e os portadores de doença crónica que, de acordo com as orientações da autoridade de saúde devam ser considerados de risco, designadamente os hipertensos, os

⁸ Vd. Texto Preambular do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril.

⁹ Cf. artigo 4.º, al. a), do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril.

¹⁰ Vd. Texto Preambular do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

¹¹ Cf. artigo 46.º, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

diabéticos, os doentes cardiovasculares, os portadores de doença respiratória crónica e os doentes oncológicos¹².

Finalmente, por força do artigo 5.º, do citado Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, foi renovada a imposição do dever geral de recolhimento domiciliário a todos os cidadãos não abrangidos pelas restrições impostas nos art.ºs 3.º e 4.º, daquele diploma, limitando a sua circulação em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:

- a) Aquisição de bens e serviços;
- b) Deslocação para efeitos de desempenho de atividades profissionais ou equiparadas;
- c) Procura de trabalho ou resposta a uma oferta de trabalho;
- d) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde e transporte de pessoas a quem devam ser administrados tais cuidados ou dádiva de sangue;
- e) Deslocações para acolhimento de emergência de vítimas de violência doméstica ou tráfico de seres humanos, bem como de crianças e jovens em risco, por aplicação de medida decretada por autoridade judicial ou Comissão de Proteção de Crianças e Jovens, em casa de acolhimento residencial ou familiar;
- f) Deslocações para assistência de pessoas vulneráveis, pessoas com deficiência, filhos, progenitores, idosos ou dependentes;
- g) Deslocações para acompanhamento de menores: i) Em deslocações de curta duração, para efeitos de fruição de momentos ao ar livre; ii) Para frequência dos estabelecimentos escolares e creches, ao abrigo do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual;
- h) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva;
- i) Deslocações para participação em ações de voluntariado social;
- j) Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente;
- k) Deslocações para visitas, quando autorizadas, ou entrega de bens essenciais a pessoas incapacitadas ou privadas de liberdade de circulação;
- l) Participação em atos processuais junto das entidades judiciárias;
- m) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras;

¹² Cf. artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril; nos termos do n.º 2, da referida norma, os cidadãos indicados *só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos: a) Aquisição de bens e serviços; b) Deslocações por motivos de saúde, designadamente para efeitos de obtenção de cuidados de saúde; c) Deslocação a estações e postos de correio, agências bancárias e agências de corretores de seguros ou seguradoras; d) Deslocações de curta duração para efeitos de atividade física, sendo proibido o exercício de atividade física coletiva; e) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia; f) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.*

- n) Deslocações de curta duração para efeitos de passeio dos animais de companhia e para alimentação de animais;
- o) Deslocações de médicos-veterinários, de detentores de animais para assistência médico-veterinária, de cuidadores de colónias reconhecidas pelos municípios, de voluntários de associações zoófilas com animais a cargo que necessitem de se deslocar aos abrigos de animais e serviços veterinários municipais para recolha e assistência de animais;
- p) Deslocações por parte de pessoas portadoras de livre-trânsito, emitido nos termos legais, no exercício das respetivas funções ou por causa delas;
- q) Deslocações por parte de pessoal das missões diplomáticas, consulares e das organizações internacionais localizadas em Portugal, desde que relacionadas com o desempenho de funções oficiais;
- r) Deslocações necessárias ao exercício da liberdade de imprensa;
- s) Retorno ao domicílio pessoal;
- t) Outras atividades de natureza análoga ou por outros motivos de força maior ou necessidade impreterível, desde que devidamente justificados.

O diploma em análise veio, ainda, introduzir um regime excecionalíssimo de limitação à circulação no período da Páscoa.

Assim, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, os cidadãos não podem circular para fora do concelho de residência habitual no período compreendido entre as 00:00h do dia 9 de abril e as 24:00h do dia 13 de abril, salvo por motivos de saúde ou por outros motivos de urgência imperiosa¹³.

Exposto, nos seus aspetos fundamentais, o quadro legal em cujo âmbito se desenvolverá a presente reflexão, impõe-se, desde logo, referir que a preocupação de respeito pelos limites constitucionais e legais que norteou o Governo na adoção das descritas medidas restritivas¹⁴, tem necessariamente de ser transposta para o campo da sua aplicação, devendo o intérprete limitá-las ao estritamente necessário, quer ao nível da compressão de direitos que as mesmas impõem quer ao nível da sua duração, determinando-se a cessação de eventuais medidas adotadas logo que seja retomada a normalidade.

Por outro lado, na aplicação de tais medidas restritivas não poderá deixar de ser considerado como preferencial critério interpretativo aquele que foi, no fundo, o objetivo da sua adoção: a prevenção da doença, a contenção da pandemia e a preservação da vida humana, limitando tal

¹³ Tal restrição não se aplica aos cidadãos abrangidos pelo n.º 4 do artigo 4.º, desde que no exercício de funções, bem como ao desempenho das atividades profissionais admitidas pelo citado decreto (n.º 2 do citado artigo 6.º), os quais, no período referido, deverão circular munidos de uma declaração da entidade empregadora que ateste que se encontram no desempenho das respetivas atividades profissionais (n.º 3 do citado artigo 6.º); tal restrição não obsta, porém, à circulação entre as parcelas dos concelhos em que haja descontinuidade territorial (n.º 4 do citado artigo 6.º); no período mencionado não são, ainda, permitidos os voos comerciais de passageiros de e para os aeroportos nacionais, sem prejuízo de aterragens de emergência, voos humanitários ou para efeitos de repatriamento (n.º 5 do citado artigo 6.º).

¹⁴ Dando, pois, cumprimento, desde logo, ao disposto no artigo 3.º, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro.

aplicação ao que seja essencial, adequado e necessário para, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos¹⁵.

2. O Problema

As limitações impostas à circulação dos cidadãos, a necessidade de garantir assistência permanente às crianças em situação de isolamento profilático¹⁶ ou cujas atividades letivas tenham sido suspensas¹⁷, a genuína preocupação com a saúde das crianças e com a necessidade de salvaguardar o seu isolamento, as consequências económicas e financeiras que o cumprimento do dever de confinamento domiciliário tem acarretado para as famílias e o clima de animosidade muitas vezes existente entre os progenitores, têm levantado várias questões ao nível da adaptação dos regimes de regulação das responsabilidades parentais anteriormente definidos à situação de pandemia e de calamidade pública atualmente vivenciada.

A presente reflexão incide, pois, com a singeleza que a urgência da situação impõe e com a brevidade imposta por tempos que são de emergência, sobre algumas questões que se têm levantado ou poderão levantar-se nos tribunais a propósito das implicações do atual estado de emergência na vida das crianças filhas de pais separados, concretamente, ao nível da respetiva residência, exercício das responsabilidades parentais propriamente ditas, convívios com o progenitor com o qual não residem e do seu direito a alimentos.

3. Discussão

Delimitado o âmbito da presente reflexão, importa, desde logo, convocar a Convenção sobre os Direitos da Criança, aplicável na ordem jurídica interna por força do artigo 8.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, a qual consagra, com relevo para a matéria em análise, os seguintes princípios e direitos: princípio do superior interesse da criança (artigo 3.º); direito à vida, sobrevivência e desenvolvimento (artigo 6.º); princípio da não separação dos pais (artigo 9.º); princípio do respeito pelas opiniões da criança (artigo 12.º); princípio da

¹⁵ Vd. Texto Preambular do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

¹⁶ Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, *considera-se falta justificada a situação decorrente do acompanhamento de isolamento profilático durante 14 dias de filho ou outro dependente a cargo dos trabalhadores por conta de outrem do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual.*

¹⁷ Nos termos do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, *fora dos períodos de interrupções letivas fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, 18 de junho, consideram-se justificadas, sem perda de direitos salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, quando determinado: a) Por autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual; b) Pelo Governo.*

responsabilização de ambos os pais na educação e desenvolvimento da criança (artigo 18.º); direito a um nível de vida suficiente que permita o desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social (artigo 27.º).

Ao nível do direito interno, impõe-se começar por destacar a Constituição da República Portuguesa, a qual consagra, designadamente, o direito ao desenvolvimento da personalidade (artigo 26.º, n.º 1), o princípio da igualdade de direitos e deveres dos cônjuges quanto à manutenção e educação dos filhos (artigo 36.º, n.º 3), o direito e o dever dos pais de educação e manutenção dos filhos (artigo 36.º, n.º 5) e o princípio da não separação entre pais e filhos (artigo 36.º, n.º 6).

A par de tais direitos, diretamente aplicáveis por força do artigo 18.º, n.º 1, da Constituição da República, impõe-se ainda convocar outras normas de cariz programático contidas na Lei Fundamental, mormente as que consagram direitos de proteção, pela sociedade e pelo Estado, de que são beneficiários a família, a maternidade e paternidade e da própria criança, durante a sua infância e juventude (artigos 67.º, 68.º, 69.º e 70.º), as quais, não obstante a sua assinalada natureza, poderão servir como arrimo interpretativo das normas aplicáveis às situações em análise.

Ainda no âmbito do direito interno, mas a um nível infraconstitucional, e situando-se a presente reflexão no campo próprio das responsabilidades parentais, cumpre destacar as normas constantes dos artigos 1885.º a 1920.º-C, do Código Civil, bem como dos artigos 2003.º a 2014.º, relativos ao direito a alimentos, e, ao nível processual, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, sem olvidar, dada a natureza voluntária desta jurisdição¹⁸, os preceitos constantes dos artigos 986.º a 988.º, do Código de Processo Civil.

Como é sabido, as responsabilidades parentais constituem *“um conjunto de poderes deveres, um poder funcional, irrenunciável e intransmissível que deve ser exercido altruisticamente, no interesse do filho, tendo em vista o seu integral e harmonioso desenvolvimento físico, intelectual e moral”*¹⁹.

Trata-se, pois, de um conjunto de poderes-deveres que visam assegurar o bem-estar moral e material da criança, em particular, cuidando da sua pessoa, mantendo relações pessoais com ela e assegurando a sua educação, sustento, representação e administração dos seus bens²⁰. Apresentando características de ordem pública, na medida em que constituem uma das bases nucleares da família, as responsabilidades parentais dos progenitores são funcionais, orientadas e delimitadas pelo interesse do filho, de exercício obrigatório, indisponíveis, intransmissíveis e irrenunciáveis²¹, sendo suscetíveis de controlo judicial²².

¹⁸ Cf. artigo 12.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

¹⁹ LEANDRO, Armando, *Poder Paternal: natureza, conteúdo, exercício e limitações. Algumas reflexões da prática judiciária*, in *Temas de Direito da Família – Ciclo de Conferência no Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados*, Coimbra, Almedina, 1986, pág. 121.

²⁰ Cf. Princípio 1, al. a), da Recomendação R (84) 4 sobre Responsabilidades Parentais, adotada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, em 28-02-1984.

²¹ Cf. artigos 1878.º, n.º 1, 1882.º, 1915.º, todos do Código Civil.

O exercício das responsabilidades parentais pertence, em regra, a ambos os pais na constância do matrimónio ou da convivência, de comum acordo (efetivo ou presumido) e sobre todas as questões da vida do filho, sejam elas ou não de particular importância²³.

Excecionalmente, pode tal exercício incumbir apenas a um dos progenitores, designadamente, nos casos de impedimento ou morte do outro²⁴ ou de filiação estabelecida apenas quanto a um deles²⁵.

Finalmente, também a título excepcional, pode o exercício das responsabilidades parentais ser atribuído a outrem que não os progenitores ou a estabelecimento de educação ou assistência, designadamente, quando houver impedimento desse exercício por ambos, pelo único sobrevivente ou pelo único relativamente ao qual se encontre estabelecida a filiação²⁶, quando houver acordo, decisão judicial ou verificando-se alguma das circunstâncias previstas no artigo 1918.º, do Código Civil²⁷, sem prejuízo da possibilidade de exercício residual pelos progenitores²⁸.

A regulação das responsabilidades parentais impõe-se nos casos de rutura da vida em comum, isto é, de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, declaração de nulidade ou anulação de casamento²⁹, separação de facto³⁰ ou cessação de convivência, quer entre os progenitores quer entre os corresponsáveis parentais³¹, ou nos casos de procriação sem coabitação³².

Nestas situações, o exercício das responsabilidades parentais deverá ser regulado “*de harmonia com os interesses da criança*”³³ (incluindo o de manter uma grande relação de proximidade com os dois progenitores³⁴, o de preservar as relações afetivas estruturantes de grande significado e relevância para o seu saudável e harmónico desenvolvimento, e o da sua

²² PINHEIRO, Jorge Duarte, *Direito da Família Contemporâneo*, Reimp. da 5.ª ed., Almedina, 2017, págs. 221-224.

²³ Cf. artigos 5.º, 9.º e 18.º, n.º 1, da Convenção sobre o Direito das Crianças, art.ºs 13.º e 36.º, n.ºs 3, 5 e 6, da Constituição da República Portuguesa, e artigos 1901.º, 1902.º e 1911.º, n.º 1, do Código Civil.

²⁴ Cf. artigos 1903.º e 1904.º, do Código Civil.

²⁵ Cf. artigo 1910.º do Código Civil; vd., todavia, nesta última hipótese, a previsão do artigo 1904.º-A do Código Civil, onde se prevê a possibilidade de atribuição das responsabilidades parentais ao cônjuge ou unido de facto.

²⁶ Cf. artigos 1903.º e 1904.º, n.º 2, ambos do Código Civil.

²⁷ Cf. artigos 1907.º, 1908.º e 1918.º, todos do Código Civil.

²⁸ Cf. artigos 1907.º, n.ºs 2 e 3, e 1919.º, n.º 1, ambos do Código Civil, e artigo 40.º, n.º 5, do Regime Geral do Processo Tutelar Civil.

²⁹ Cf. artigos 1905.º e 1906.º, ambos do Código Civil.

³⁰ Cf. artigo 1909.º, n.º 1, do Código Civil.

³¹ Cf., respetivamente, artigos 1911.º, n.º 2, e 1904.º-A, n.º 5, ambos do Código Civil.

³² Cf. artigo 1912.º, n.º 1, do Código Civil.

³³ Cf. artigo 3.º, da Convenção sobre os Direitos da Criança; artigo 4.º, al. a), da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Civil; artigos 37.º, n.º 1, e 40.º, n.º 1, ambos do Regime Geral do Processo Tutelar Civil; artigo 1906.º, n.ºs 1 e 7, do Código Civil.

³⁴ Cf. artigo 1906.º, n.º 7 do Código Civil.

integração num ambiente familiar estável³⁵), para determinação dos quais a criança deverá, por princípio, ser ouvida³⁶.

Ora, como tem sido salientado pelo Comité sobre os direitos da Criança, o conceito do interesse superior da criança visa assegurar a fruição plena e efetiva de todos os direitos reconhecidos na Convenção e o desenvolvimento global da criança³⁷.

Assim, para além de consubstanciar um direito substantivo³⁸ e um princípio interpretativo³⁹, o superior interesse da criança deverá constituir uma regra processual de observância obrigatória no processo judicial.

Consequentemente, o processo de tomada de decisão deve incluir uma avaliação do possível impacto (positivo ou negativo) da decisão sobre a criança envolvida. A avaliação e a determinação do interesse superior da criança requerem garantias processuais. A fundamentação de uma decisão deve indicar que direito foi explicitamente tido em conta, explicar como é que o direito foi respeitado na decisão, ou seja, o que foi considerado como sendo do interesse superior da criança, em que critérios se baseia a decisão e como se procedeu à ponderação do interesse superior da criança face a outras considerações ou direitos conflitantes em presença no caso.

Este interesse superior da criança é consabidamente um conceito indeterminado, que está, como tal, em desenvolvimento contínuo e progressivo, sempre em instância, em atividade, permitindo, por isso, uma mais fácil adaptação às conceções de cada época, da mesma força que facilita a consideração das características próprias de cada caso particular e as necessidades específicas de cada criança concreta.

O interesse de uma criança é, assim, individual, específico e é, ele próprio, suscetível de se modificar. A noção de interesse da criança está, por isso, intimamente dependente de um determinado projeto de sociedade e de um projeto educativo preciso. Trata-se, afinal, de uma noção cultural intimamente ligada a um sistema de referências vigente em cada momento, em

³⁵ Cf. artigo 4.º, als. g) e h), da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Civil.

³⁶ Cf. artigos 9.º, n.º 2, e 12.º da Convenção sobre os Direitos da Criança, e artigos 4.º, n.º 1, al. c) e 2, 35.º, n.º 3, e 44.º, n.º 2, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

³⁷ Comentário Geral n.º 14 (2013) do Comité sobre os Direitos da Criança.

³⁸ Enquanto direito substantivo, a salvaguarda do superior interesse da criança impõe ao Tribunal que os seus interesses sejam avaliados e constituam uma consideração primacial, sempre que existam diferentes interesses em consideração, bem como a garantia de que este direito será aplicado sempre que se tenha de tomar uma decisão que afete uma criança, um grupo de crianças ou as crianças em geral (*Comentário n.º 14*).

³⁹ A consideração do Superior Interesse da Criança como um princípio jurídico fundamentalmente interpretativo impõe que se uma disposição jurídica estiver aberta a mais do que uma interpretação, seja escolhida a interpretação que efetivamente melhor satisfaça aquele interesse superior da criança (*Comentário n.º 14*).

cada sociedade, sobre a pessoa da criança, sobre as suas necessidades, as condições adequadas ao seu bom desenvolvimento e ao seu bem-estar cultural e moral⁴⁰.

Em termos gerais, o interesse superior da criança ou jovem deve ser entendido como o direito ao seu integral e harmonioso desenvolvimento físico, intelectual e moral, num ambiente capaz de proporcionar estabilidade de condições de vida, das suas relações afetivas, e do seu ambiente físico e social.

Dada a indeterminação do conceito, torna-se necessário recorrer a um conjunto de critérios que permitam proceder à casuística densificação de tal interesse, designadamente: a opinião e preferência da criança; as suas necessidades físicas, emocionais e psicológicas; a capacidade dos pais para dela cuidar e responder às suas necessidades; a capacidade dos pais em promover os contactos dela com o outro; a existência de comportamentos violentos por parte dos pais que afetem a sua segurança; a natureza e estabilidade da relação da criança com cada um dos pais; a capacidade dos pais em comunicar e cooperar nas matérias que a afetem; a estabilidade das suas relações com irmãos e outros familiares próximos, bem como com novos companheiros dos pais; a possibilidade de manter o contacto estreito com a sua família alargada, por quem a criança tenha afeto; a possibilidade de manter uma vida o mais parecida possível com aquela que ela tinha anteriormente.

Num contexto de pandemia e no quadro do estado de emergência em que vivemos, a densificação de tal conceito não pode ser desligada daquela que constitui a grande preocupação nacional nos tempos que correm: a preservação da saúde da criança e contenção da propagação da doença Covid 19, sendo em vista deste bem maior que os eventuais reajustes de regimes de regulação das responsabilidades parentais anteriormente definidos deverão ser perspetivados.

Adicionalmente, estando em causa a saúde pública, deverão ser equacionados também o interesse e o bem-estar das pessoas que compõem a rede de suporte à criança, o que impõe que se indague, designadamente, se a criança coabita com pessoas que se inserem nos grupos de risco, se as habitações têm condições para a manutenção de algum distanciamento, caso seja necessário, e se a deslocação da criança entre as residências dos progenitores é suscetível de aumentar o risco de exposição à doença.

a) A Residência da Criança

Nos termos do artigo 1906.º, n.ºs 5 e 7, do Código Civil, *“o tribunal determinará a residência do filho (...) de acordo com o interesse deste, tendo em atenção todas as circunstâncias relevantes, designadamente o eventual acordo dos pais e a disponibilidade manifestada por cada um deles para promover relações habituais do filho com o outro”,* decidindo o Tribunal *“sempre de harmonia com o interesse do menor, incluindo o de manter uma relação de grande proximidade com os dois progenitores, promovendo e aceitando acordos ou tomando decisões*

⁴⁰ EPIFÂNIO, Rui/ FARINHA, António, *Organização Tutelar de Menores Anotada e Comentada*, Almedina, Coimbra, 1997, p. 326.

que favoreçam amplas oportunidades de contacto com ambos e de partilha de responsabilidades entre eles”.

Na determinação da residência da criança haverá, ademais, que analisar as necessidades da criança e as capacidades dos pais, de modo a apurar qual dos progenitores se encontra em melhores condições de satisfazer tais necessidades, lançando-se mão de diversos fatores relativos à criança, aos pais e às condições geográficas, materiais e familiares⁴¹.

Entre os fatores relativos à criança destacam-se as suas necessidades físicas, de saúde, intelectuais e materiais, a sua idade, sexo e grau de desenvolvimento físico e psíquico, a continuidade das suas relações e adaptação ao ambiente extrafamiliar de origem (escola, amigos, comunidade, atividades não escolares), bem como os efeitos de uma eventual mudança de residência causados por uma rutura com este ambiente, o seu comportamento social e a preferência por ela manifestada.

No que se refere aos pais, serão critérios orientadores a capacidade de cada um para satisfazer as necessidades da criança, a sua competência para o desempenho das funções parentais, a qualidade e consistência das suas relações afetivas com a criança, o tempo disponível para cuidar desta, bem como a sua saúde física e mental, o afeto que cada um sente pelo filho, o seu estilo de vida e comportamento moral, a sua situação financeira, ocupação profissional e a estabilidade do ambiente que cada um deles pode facultar ao filho.

Outros fatores a ponderar são as condições geográficas, designadamente, a proximidade da casa de cada um dos pais da escola do filho, condições materiais, referentes às características físicas de cada casa, à existência de um espaço próprio para a criança e ao número de ocupantes e condições familiares, nomeadamente, a companhia dos outros irmãos e a assistência prestada a um dos pais por outros membros da família.

Ponderando todos os indicados critérios, dar-se-á preferência ao progenitor que se mostre mais capaz e disponha de melhores condições para garantir um adequado, integral e harmonioso desenvolvimento físico e psíquico da criança, no respeito pelo princípio da igualdade dos progenitores⁴², sem deixar de ter presente que *“o vínculo que a criança estabelece com os seus cuidadores vai muito além da satisfação das suas necessidades fisiológicas, traduzindo-se também na procura de segurança e conforto na relação com o adulto, ou seja, numa particular necessidade de vinculação”*⁴³.

Sendo estes, sumariamente, os critérios que devem orientar a determinação da residência da criança, é manifesto que se o progenitor com quem a criança reside ficar sujeito à medida de confinamento obrigatório, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b), do Decreto n.º 2-B/2020,

⁴¹ BOLIEIRO, Helena / GUERRA, Paulo, *A Criança e a Família - Uma Questão de Direito(s)*, 2ª ed., Coimbra Editora, págs. 204-209.

⁴² Cf. artigos 13.º e 36.º, n.ºs 3 e 5, da Constituição da República Portuguesa.

⁴³ RAPOSO DE FIGUEIREDO, Pedro, *A Residência Alternada no quadro do atual regime de exercício das responsabilidades parentais. A questão (pendente) do acordo dos progenitores*, in *Revista Julgar*, n.º 33, Almedina, 2017.

de 2 de abril⁴⁴, se justifica colocá-la a residir junto do outro progenitor, conquanto este reúna as condições necessárias para esse efeito, ou junto de terceiro, se as não reunir.

Manter a residência da criança junto do progenitor infetado ou sobre o qual recai séria suspeita de infeção (e sujeito por isso a vigilância ativa) poderia comprometer seriamente a saúde da criança, colocando irremediavelmente em causa o seu superior interesse, nos sobreditos termos.

Afigura-se, todavia, que, para tanto, não se mostra necessário recorrer a uma ação de alteração da regulação das responsabilidades parentais, nos termos e com o formalismo previsto no artigo 42.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

Na verdade, a retirada da criança da residência do progenitor infetado ou sobre o qual recai séria suspeita de infeção e sua colocação junto do outro progenitor pretende apenas acautelar o risco que essa situação representa para a saúde da criança, enquanto aquele fator de risco persistir.

Se aquele progenitor recuperar da doença ou se for definitivamente afastada a suspeita de infeção, nada justifica a proibição de regresso da criança à sua residência habitual, retomando-se os termos da regulação do exercício das responsabilidades parentais, anteriormente estabelecidos⁴⁵.

Nessa medida, na ausência de acordo dos progenitores, entendo que o Código Civil nos oferece um mecanismo suficientemente dúctil para lograr aquele desiderato de proteção da criança, durante o estrito período em que o progenitor com quem reside habitualmente estiver sujeito à medida de confinamento obrigatório, sem necessidade de alterar o regime anteriormente fixado.

Com efeito, nos termos do artigo 1918.º, do Código Civil, *“quando a segurança, a saúde, a formação moral ou a educação de um menor se encontre em perigo e não seja caso de inibição do exercício das responsabilidades parentais das responsabilidades parentais, pode o tribunal, a requerimento do Ministério Público ou de qualquer das pessoas indicadas no n.º 1 do artigo 1915.º (a saber, o Ministério Público, qualquer parente do menor ou de pessoa a cuja guarda ele esteja confiado, de facto ou de direito), decretar as providências adequadas, designadamente, confiá-lo a terceira pessoa ou a estabelecimento de educação ou assistência”*.

A colocação da criança junto do progenitor com o qual não reside habitualmente durante o período em que o progenitor da sua residência habitual estiver sujeito à medida de

⁴⁴ Como acima se deixou dito, enquadram-se na previsão da norma citada os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2, bem como os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

⁴⁵ Seguem-se, pois, os critérios interpretativos avançados supra, nos pontos 1. e 2. deste texto, a propósito da aplicação das normas que estabelecem as medidas de restrição que vigoram durante o estado de emergência.

confinamento obrigatório constituirá, assim, a *providência adequada* a salvaguardar a sua saúde, encontrando na norma citada o necessário sustento e amparo.

A mesma norma permitirá, ainda, responder às situações em que o progenitor com quem a criança não reside habitualmente não pode dar resposta à premente necessidade de mudança de residência do filho, seja porque está ele próprio sujeito à medida de confinamento obrigatório, seja porque não reúne as condições (familiares, habitacionais ou outras) necessárias para esse efeito ou não reúne as competências necessárias para se constituir como resposta protetiva (*v.g.*, por ser um progenitor agressor ou negligente), caso em que a salvaguarda da saúde da criança passará pela sua confiança a terceira pessoa ou a instituição, nos termos ali previstos, regressando à sua residência habitual logo que seja levantada a medida de confinamento obrigatório em relação ao progenitor com quem reside habitualmente.

Do ponto de vista processual, o decretamento de tais providências poderá ser alcançado no âmbito de uma ação tutelar comum, em cujo âmbito o tribunal ordenará livremente a realização das diligências que repute necessárias antes de proferir a decisão final, nos termos do artigo 67.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível⁴⁶.

A premente necessidade de resolver a situação da criança que se encontre na situação descrita e os prejuízos que a demora do processo lhe poderá causar, designadamente, ao nível da sua saúde, impõem que a tal providência seja atribuída natureza urgente⁴⁷ e que sejam reduzidas ao indispensável as diligências a realizar antes de ser proferida a decisão final⁴⁸.

Ademais, se a necessidade de rápida resolução da situação da criança não consentir qualquer delonga, deverá o Tribunal proferir de imediato decisão provisória, adotando a providência

⁴⁶ Nos termos da norma citada, sempre que a qualquer providência cível não corresponda nenhuma das formas de processo previstas nas secções anteriores, o tribunal pode ordenar livremente as diligências que repute necessárias antes de proferir a decisão final.

⁴⁷ Nos termos do artigo 13.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, *correm durante as férias judiciais os processos tutelares cíveis cuja demora possa causar prejuízo aos interesses da criança.*

⁴⁸ Nos termos do artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 4-A/2020 de 6 de abril, tal processo, sendo urgente, continua a ser tramitado, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se o seguinte:

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar -se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;

c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica -se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

necessária à salvaguarda da sua saúde, ainda que sem audição da parte contrária, nos termos do artigo 28.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível ⁴⁹.

Provando-se que o progenitor com quem a criança reside habitualmente recuperou da doença ou que foi definitivamente afastada a suspeita de infeção, ou seja, se deixar de estar sujeito à medida de confinamento obrigatório, a instância deverá ser declarada extinta por inutilidade superveniente da lide, nos termos do artigo 277.º, al. e), do Código Civil, e imediatamente ordenado o levantamento da providência, por já não subsistir o perigo para a saúde da criança que foi determinante do seu decretamento.

Igual regime deverá, ainda, ser aplicado no caso de o progenitor com quem a criança reside habitualmente ficar sujeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, a um especial dever de proteção, em razão da idade ou de particulares debilidades do seu sistema imunitário, situação na qual à proteção da saúde da criança acrescerá a proteção do próprio progenitor, bem como o dever geral de contenção da pandemia.

Entendo, também, que se justifica a aplicação do regime descrito nas situações em que a profissão exercida pelo progenitor com quem a criança reside habitualmente representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção por SARS COV 2, exponenciando a sua exposição à doença Covid 19, nesta categoria se enquadrando, designadamente, os médicos e demais profissionais de saúde e de apoio social (vg. assistentes operacionais na área da geriatria), bem como agentes de proteção civil e mesmo agentes das forças policiais e de segurança.

Nas duas descritas situações, a providência decretada para salvaguarda da saúde da criança, retirando-a de um ambiente potenciador da sua infeção, cessará com o fim do estado de emergência e das restrições impostas neste quadro.

O regime anteriormente exposto terá, finalmente, aplicação sempre que com o progenitor junto de quem a criança reside coabite alguma outra pessoa (v.g. cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) que se enquadre nalguma das categorias descritas.

Questão que tem levantado muita polémica prende-se com a compatibilização do regime de residência compartilhada ou alternada⁵⁰ com as restrições decorrentes da declaração do estado de emergência, designadamente, ao nível da circulação dos cidadãos.

⁴⁹ Nestes casos, à parte que não tiver sido ouvida antes do decretamento da providência, será lícito, em alternativa, na sequência da notificação da decisão que a decretou:

a) Recorrer, nos termos gerais, quando entenda que, face aos elementos apurados, ela não devia ter sido deferida;

b) Deduzir oposição, quando pretenda alegar factos ou produzir meios de prova não tidos em conta pelo tribunal e que possam afastar os fundamentos da providência ou determinem a sua redução – cf. artigo 28.º, n.º 5, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

⁵⁰ Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 27 de abril de 2017, acessível, através da internet, no sítio www.dgsi.pt: “É posição dominante na jurisprudência a admissibilidade da guarda compartilhada (ou residência alternada), por acordo ou por imposição do tribunal, desde que haja uma boa relação entre os pais ou que, pelo menos, os conflitos entre os progenitores possam ser, de algum modo, amenizados. (...) A guarda partilhada com residências alternadas configura-se atualmente como a

Encontra-se na situação de residência compartilhada a criança que habita revezadamente com cada um dos seus progenitores, de acordo com determinado ritmo temporal, possuindo, assim, duas residências, em alternância, e pertencendo as decisões imediatas do dia-a-dia relativas à disciplina, dieta, atividades, contactos sociais, cuidados urgentes (etc.), ou seja, aos atos da sua vida corrente, ao progenitor com quem estiver a residir no momento⁵¹.

Numa primeira abordagem, poder-se-ia afirmar que as deslocações impostas pela execução deste regime para concretização da alternância da criança entre as residências dos seus progenitores são fortemente contrariadas pelo dever geral de recolhimento domiciliário, imposto generalizadamente no atual estado de emergência para contenção da pandemia.

Todavia, o artigo 5.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, admite que os cidadãos não sujeitos à medida de confinamento obrigatório nem a um dever especial de proteção possam circular na via pública, designadamente, em deslocações para acompanhamento de menores e por outras razões familiares imperativas, entre as quais se conta o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente⁵².

Assim, nos casos em que um dos progenitores da criança esteja sujeito a confinamento obrigatório ou a um dever especial de proteção, nos termos acima expostos, o regime de residência compartilhada ou alternada deverá ser imediatamente suspenso.

Vertendo aqui as considerações acima expostas, trata-se de uma medida excepcional, ditada por razões também excepcionais e para vigorar por um período que se espera limitado, razão pela qual se mostra desnecessário alterar, no âmbito do artigo 42.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, o regime anteriormente definido pelo tribunal ou pelos progenitores.

Nessa medida, também neste particular me parece justificado o recurso ao artigo 1918.º, do Código Civil, ao abrigo do qual para proteção da saúde da criança e na ausência de acordo entre progenitores, será imposta a providência de suspensão do regime de residência alternada ou compartilhada, ficando a criança a residir em exclusivo com o progenitor não sujeito àquelas medidas restritivas.

Tal providência poderá, também neste caso, ser decretada no âmbito de uma ação tutelar comum, nos termos do citado artigo 67.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, dando-se

solução “ideal”, embora nem sempre possível, como é o caso de famílias com histórico de violência doméstica, de grande conflitualidade entre os progenitores ou quando estes residem em diferentes localidades”.

⁵¹ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*, 5.ª edição, Almedina, Coimbra, 2011, p. 273.

⁵² Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, *os cidadãos não abrangidos pelo disposto nos artigos 3.º e 4.º só podem circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas, para algum dos seguintes propósitos:(...)g) Deslocações para acompanhamento de menores; (...) j) Deslocações por outras razões familiares imperativas, designadamente o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente.*

aqui por reproduzidas, por inteiramente aplicáveis, as considerações acima expostas a propósito da sua tramitação e extinção.

Face ao teor do citado artigo 5.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, poder-se-ia, todavia, ser tentado a afirmar que, fora dos casos de confinamento obrigatório ou de sujeição a um especial dever de proteção de um dos progenitores, não se levantam quaisquer obstáculos à manutenção do regime de residência compartilhada ou alternada, podendo os progenitores circular livremente entre as suas residências para acompanhamento dos filhos no cumprimento daquele regime (no cumprimento da partilha de responsabilidades parentais, empregando a terminologia da norma).

Parece-me, todavia, que o superior interesse da criança, especialmente integrado pelo dever de proteção da saúde da criança no atual quadro de pandemia, nos termos acima expostos, não consente tão ligeira conclusão.

Assim, a suspensão do regime de residência alternada mostra-se igualmente adequada nas situações em que a profissão exercida por um dos progenitores representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção por SARS COV 2 e exponencia a sua exposição à doença Covid 19, nos moldes acima expostos.

Finalmente, afigura-se que também se justifica a suspensão do regime de residência alternada nos casos em que um dos progenitores coabite com alguma outra pessoa (v.g. cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) sobre a qual impendam especiais restrições ou medidas de prevenção (por estarem sujeitos a confinamento obrigatório ou a um dever especial de proteção ou por exercerem profissões propensas a aumentar as hipóteses de contacto com o vírus).

Nas restantes situações, faltando o bom senso dos pais e persistindo a sua discórdia relativamente à manutenção ou suspensão do regime de residência alternada, o tribunal deverá ponderar todas as circunstâncias relativas a cada um dos progenitores e à necessidade de proteção da criança, sendo certo que, tratando-se de um caso de saúde pública, deverá ser igualmente equacionado o interesse e o bem-estar das pessoas que compõem a rede de suporte à criança, apenas se justificando a suspensão do regime de residência alternada ou compartilhada nos casos em que a sua manutenção possa colocar em perigo a saúde da criança, nos termos do citado artigo 1918.º, do Código Civil.

Não representando a manutenção do regime de residência alternada um perigo maior do que o que existiria se os progenitores vivessem juntos e tomando estes as mesmas precauções face à doença, não se encontram quaisquer razões para suspender aquele regime durante o atual estado de emergência⁵³, impondo-se aos pais um especial dever de cuidado a observar na

⁵³ Acompanha-se, assim, a opinião do pediatra JOÃO BISMARCK quando, em declarações ao *Jornal Público*, referiu “Se o pai e a mãe tiverem o mesmo cuidado, a criança pode transitar entre uma casa e outra sem nenhum problema”, considerando existirem apenas razões para interromper o regime acordado, “se houver um elevado risco de qualquer dos pais estar ou vir a ser infetado”; – vd. CARLA

transição entre as duas casas, não recorrendo, designadamente, a transportes coletivos e dando conta um ao outro da existência de qualquer suspeita de sintoma — seu ou de alguém do seu círculo mais próximo —, seja durante a permanência da criança ou após a troca⁵⁴.

Sem embargo, se os progenitores residirem em diferentes áreas concelhias, este regime de residência alternada terá de ser necessariamente suspenso, por impossibilidade de cumprimento, se forem impostas proibições absolutas (ou seja, sem ressalva do cumprimento de partilha de responsabilidades parentais) de circulação para fora do concelho da residência habitual⁵⁵, mantendo-se, nessas situações, a criança com o progenitor com quem estiver a residir no momento. Se os progenitores residirem no mesmo concelho, já não se levantará, mesmo nestas situações extremas, qualquer impedimento à circulação entre as duas residências, pelo que não haverá necessidade de suspender aquele regime.

*

Ainda a propósito dos regimes de residência alternada ou partilhada, uma breve reflexão se impõe relativamente à compatibilização da manutenção de tais regimes com o recebimento dos apoios criados pelo Governo para fazer face às consequências financeiras que o atual estado de emergência acarreta para as famílias.

Na verdade, a manutenção de um regime de residência alternada ou partilhada poderá levantar especiais questões no âmbito da atribuição das medidas de proteção social na parentalidade aprovadas no âmbito do atual estado de emergência, face à necessidade de garantir assistência permanente às crianças em situação de isolamento profilático⁵⁶ ou cujas atividades letivas tenham sido suspensas⁵⁷.

RIBEIRO, “Pais separados: apelo ao “bom senso” nesta “situação excecional”, in *Jornal Público*, 29 de março de 2020, disponível em <http://publico.newspaperdirect.com/epaper/viewer.aspx>.

⁵⁴ Assim o disse o pneumologista FILIPE FROES, também em declarações ao *Jornal Público*, referindo, ainda, com pertinência, que “se se obedecerem a algumas regras, a transição entre casas será fácil e sem riscos”, impondo-se “um compromisso [de ambos os pais] de não expor, direta ou indiretamente, os filhos ao risco”, pelo que, “considerando que a transmissão é feita, sobretudo, no período sintomático, deve-se aplicar a mesma regra que existe para com qualquer outra pessoa com sintomas: distanciamento social” - vd. CARLA RIBEIRO, “Pais separados: apelo ao “bom senso” nesta “situação excecional”, in *Jornal Público*, 29 de março de 2020.

⁵⁵ Assim aconteceu já por força do n.º 1 artigo 6.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, por força do qual os cidadãos ficaram impedidos de circular para fora do concelho de residência habitual no período compreendido entre as 00:00h do dia 9 de abril e as 24:00h do dia 13 de abril, salvo por motivos de saúde ou por outros motivos de urgência imperiosa.

⁵⁶ Nos termos do artigo 21.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, considera-se falta justificada a situação decorrente do acompanhamento de isolamento profilático durante 14 dias de filho ou outro dependente a cargo dos trabalhadores por conta de outrem do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual.

⁵⁷ Nos termos do artigo 22.º, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, fora dos períodos de interrupções letivas fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 115, 18 de junho, consideram-se justificadas, sem perda de direitos salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou

Afigura-se que, nestes casos, encontrando-se a criança num regime de residência alternada ou compartilhada, o apoio de que os seus progenitores possam beneficiar deverá ser partilhado entre ambos, que o reclamarão individualmente, posto que restrito aos períodos em que tenham a criança ao seu cuidado.

É, por outro lado, sabido que este apoio não é atribuível nos casos em que um dos pais está em teletrabalho, que ficará, assim, a trabalhar em casa e simultaneamente a cuidar das crianças.

Todavia, não será de afastar a possibilidade de, num regime de residência alternada, apenas um dos progenitores se encontrar naquele regime de teletrabalho, impondo-se ao que não se encontra nesse regime faltar ao trabalho para garantir assistência ao filho cujas atividades letivas tenham sido suspensas, na semana (ou período) que lhe couber.

Entendo que, não estando tal hipótese devidamente acautelada na legislação vigente, não será admissível uma solução que não passe pelo respeito pela autonomia da organização familiar, concretamente, pelo regime de residência fixado pelos progenitores ou pelo tribunal, sob pena de ser posto em causa o direito dos pais à educação e manutenção dos filhos, constitucionalmente garantido pelo artigo 36.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa⁵⁸.

Assim, se um dos progenitores tem uma profissão compatível com o teletrabalho e o outro não, tratando-se de um caso de residência alternada, na semana em que a criança ficar com o progenitor que não tem tal profissão, este terá direito ao referido apoio, apesar de o outro progenitor permanecer em teletrabalho.

b) Exercício das Responsabilidades Parentais

O artigo 1878.º, do Código Civil, define as responsabilidades parentais como o dever e o direito dos pais de, no interesse dos filhos, velar pela segurança e saúde destes, prover ao seu sustento, dirigir a sua educação, representá-los e administrar os seus bens.

Regulando o exercício das responsabilidades parentais em casos de em caso de divórcio, separação judicial de pessoas e bens, declaração de nulidade ou anulação do casamento, o artigo 1906.º, n.º 1, do Código Civil⁵⁹, distingue entre os atos de particular importância e os atos relativos à vida corrente do filho.

equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, quando determinado: a) Por autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual; b) Pelo Governo.

⁵⁸ Tal direito não foi, de resto, objeto de suspensão provisória nem pelo do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que declarou o estado de emergência, nem pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, que renovou tal declaração.

⁵⁹ Regime aplicável, ainda, aos casos de cessação de convivência, nos casos de progenitores que viveram em condições análogas às dos cônjuges, bem como às situações em que a filiação se encontre estabelecida relativamente a ambos os progenitores e estes não vivam em condições análogas às dos cônjuges, nos termos, respetivamente, dos artigos 1911.º e 1912.º, ambos do Código Civil.

Assim, quanto a esta última categoria de atos, defere-se o exercício das correspondentes responsabilidades parentais ao progenitor com quem a criança reside habitualmente, ou ao progenitor com quem ela se encontra temporariamente, sendo que, nesta última situação, ao exercer as suas responsabilidades, este não deve contrariar as orientações educativas mais relevantes, tal como elas são definidas pelo progenitor com quem o filho reside habitualmente⁶⁰.

Quanto aos atos de particular importância⁶¹, estabelece-se a regra do exercício conjunto das responsabilidades parentais, nos termos que vigoravam na constância do matrimónio ou na constância da união de facto, “salvo nos casos de urgência manifesta, em que qualquer dos progenitores pode agir sozinho, devendo prestar informações ao outro logo que possível”⁶².

Exposto sumariamente o regime do exercício das responsabilidades parentais, pode, pois, concluir-se de imediato que, no quadro do atual estado de emergência, a circunstância de, por força da aplicação de uma das providências acima referidas, a criança passar a habitar no domicílio do progenitor com o qual não reside, não acarreta a transferência absoluta do exercício das responsabilidades parentais relativas aos atos da vida corrente, pelo que, também nesta situação, este progenitor ao exercer as suas responsabilidades, não deverá

⁶⁰ Cf. artigo 1906.º, n.º 3, do Código Civil. Entre outros, devem considerar-se atos da vida corrente: “as decisões relativas à disciplina, ao tipo de alimentação, dieta, atividades e ocupação de tempos livres; as decisões quanto aos contactos sociais; o ato de levar e ir buscar o filho regularmente à escola, acompanhar nos trabalhos escolares; as decisões quanto à higiene diária, ao vestuário e ao calçado; a imposição de regras; as decisões sobre idas ao cinema, ao teatro, a espetáculos ou saídas à noite; as consultas médicas de rotina” (Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 2 de maio de 2017, acessível, através da internet, no sítio www.dgsi.pt).

⁶¹ As questões de particular importância são questões “existenciais e graves e raras que pertençam ao núcleo essencial dos direitos que são reconhecidos às crianças” (GUERRA, Paulo, *As Responsabilidades Parentais – As Quatro Mãos que Embalam o Berço. In Estudos de Homenagem a Rui Epifânio*, Coimbra, Almedina, 2010, pág. 238). Tratando-se de acontecimentos raros, os dois progenitores apenas terão de cooperar na tomada de tais decisões episodicamente e sempre à volta de assuntos que, por serem importantes para a vida dos filhos, os chamarão à sua conjunta responsabilidade de pais e à contenção recomendável para essas ocasiões (OLIVEIRA, Guilherme de, *A Nova Lei do Divórcio*, revista *Lex Familia*, ano 7, n.º 73, Coimbra, 2010, p. 23).

⁶² Cf. artigo 1906.º, n.º 1, do Código Civil. Só assim não será se este exercício conjunto for julgado contrário aos interesses da criança, devendo então o tribunal, através de decisão fundamentada, “determinar que essas responsabilidades sejam exercidas por um dos progenitores” (cf. artigo 1906.º, n.º 2, do Código Civil, e artigo 40.º, n.º 8, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível). Nos termos do artigo 40.º, n.º 9, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, “salvo prova em contrário, presume-se contrário ao superior interesse da criança o exercício em comum das responsabilidades parentais quando seja decretada medida de coação ou aplicada pena acessória de proibição de contacto entre os progenitores», sendo que também de acordo com o artigo 1906.º-A, do Código Civil, esse exercício conjunto «pode ser julgado contrário aos interesses do filho se:

a) For decretada medida de coação ou aplicada pena acessória de proibição de contacto entre progenitores, ou

b) Estiverem em grave risco os direitos e a segurança de vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças”.

Outras situações em que deve ser afastado o exercício comum das responsabilidades parentais, são as de criança concebida em consequência de um crime de violação, de completa falta de diálogo e absoluta incapacidade de os progenitores se relacionarem entre si, de desinteresse absoluto do outro progenitor pelo filho, de grande afastamento geográfico entre um dos progenitores e o filho, ou de ausência do progenitor em parte incerta.

contrariar as orientações educativas mais relevantes, tal como elas são definidas pelo progenitor com quem o filho reside habitualmente.

Por outro lado, o atual estado de emergência não constituirá, só por si, fundamento bastante para que qualquer dos cônjuges possa tomar, sem o acordo do outro, decisões relativas a atos de particular importância para a vida do filho, apenas se admitindo tal possibilidade no caso de neste atual quadro se justificar a tomada urgente de uma decisão, encontrando-se o outro progenitor totalmente impossibilitado de manifestar a sua posição a esse respeito⁶³.

c) Regime de Convívios

Como é sabido, “o direito de visitas consiste no direito de pessoas unidas por laços familiares ou afetivos estabelecerem relações pessoais”⁶⁴.

A sua regulamentação no âmbito de uma regulação das responsabilidades parentais, visa, portanto, salvaguardar o direito da criança à manutenção de relações pessoais com o progenitor com o qual não reside habitualmente, tendo em vista o estreitamento dos laços familiares que a unem a esse progenitor.

Assim, nos termos do artigo 40.º, n.º 2, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, “é estabelecido regime de visitas que regule a partilha de tempo com a criança”, estabelecendo o artigo 1906.º, n.ºs 5 e 7, do Código Civil, que “o tribunal determinará (...) os direitos de visitas de acordo com o interesse deste, tendo em atenção todas as circunstâncias relevantes, designadamente, o eventual acordo dos pais e a disponibilidade manifestada por cada um deles para promover relações habituais do filho com o outro” bem como o interesse daquele em “manter uma relação de grande proximidade com os dois progenitores”, assim se favorecendo “amplas oportunidades de contacto com ambos e de partilha de responsabilidades entre eles”.

Nestes termos, “na determinação do ‘regime de visitas’, em causa está o direito fundamental da criança ‘a ter pai e mãe’, o direito a não ser transformado em ‘órfão’ de um deles, o que pressupõe manter os dois implicados na vida do filho não obstante a dissociação do casal, sendo essa a razão que torna relevante acolher e estimular a vontade de ambos os pais no sentido de exercerem o mais plenamente possível o seu papel, o que demanda os ‘mais amplos contactos’ com o progenitor não residente, só assim se defendendo o superior interesse do menor”⁶⁵.

⁶³ V.g., por se encontrar internado em unidade de cuidados intensivos. A conclusão a que se chega aproxima-se, portanto, do regime previsto no artigo 1903.º, do Código Civil: *Quando um dos pais não puder exercer as responsabilidades parentais por ausência, incapacidade ou outro impedimento decretado pelo tribunal, caberá esse exercício ao outro progenitor ou, no impedimento deste, por decisão judicial, à seguinte ordem preferencial de pessoas: a) Ao cônjuge ou unido de facto de qualquer dos pais; b) A alguém da família de qualquer dos pais.*

⁶⁴ SOTTOMAYOR, Maria Clara, *op. cit.*, p. 71.

⁶⁵ Acórdão do Tribunal da Relação de Guimarães de 10 de julho de 2018, acessível, através da internet, no sítio www.dgsi.pt.

Este regime visa, pois, favorecer o estabelecimento de laços afetivos sólidos entre a criança e o progenitor não residente (bem como com a família alargada) de modo a permitir a continuidade e o fortalecimento de relações pessoais e securitárias tão necessárias ao são e pleno desenvolvimento daquela, a manutenção da vinculação e a partilha afetiva⁶⁶.

Com efeito, ambos os progenitores devem assumir um papel ativo na educação e no desenvolvimento da criança, sabendo-se que, por natureza, nenhum deles pode substituir-se ao outro na função que lhe cabe, pelo que o direito de convívio deve ser encarado não apenas como um direito dos pais, mas essencialmente como um direito dos filhos, por constituir um meio fundamental para preservar as referências parentais da criança e para atenuar os efeitos negativos da dissociação familiar, favorecendo a manutenção de relações gratificantes e estáveis com ambos os progenitores⁶⁷.

Feito este breve excuroso pelos critérios e princípios pontificantes ao nível da regulação do regime de convívios entre a criança e o progenitor com o qual não reside, importa agora ponderar os efeitos das consequências do atual estado de emergência nos regimes conviviais anteriormente definidos por acordo dos pais ou pelo tribunal, procurando dar o devido enquadramento a uma situação sem referências passadas, num campo onde se têm sucedido as queixas de incumprimento, o que ocorreu de forma especial no passado dia 19 de Março, em que se assinalou o Dia do Pai.

Também neste campo, a decisão do tribunal não poderá ser desligada daquele que constitui o desígnio nacional da atualidade, dando particular atenção à necessidade de preservação da saúde da criança e ao objetivo de contenção da propagação da doença Covid 19 que sustenta as medidas restritivas que caracterizam o estado de emergência em que vivemos.

A esta luz, entendo que se justifica a suspensão de regimes de convívio que impliquem contactos da criança com um progenitor sujeito à medida de confinamento obrigatório, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, al. a) e b), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril ou, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, a um especial dever de proteção. Justifica-se, outrossim, tal suspensão de convívios nas situações em que a profissão exercida pelo progenitor com quem a criança reside habitualmente representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção por SARS COV 2, potenciando a sua exposição à doença Covid 19⁶⁸.

⁶⁶ Cf. artigo 4.º, al. g), da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo, *ex vi* do artigo 4.º, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

⁶⁷ Como se refere no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 31 de janeiro de 2006, acessível, através da internet, no sítio, www.dgsi.pt, o “direito de visita do progenitor não guardião não representa uma faculdade, um direito subjetivo do parente do menor, mas antes um direito a que estão associados deveres, nomeadamente, o dever de se relacionar com os filhos com regularidade, em ordem a promover o seu desenvolvimento físico e psíquico, e o dever de colaborar com o progenitor guardião no cuidado dos filhos e na assistência aos mesmos prestada”.

⁶⁸ Como acima se deixou dito, enquadram-se nesta categoria, designadamente, os médicos e demais profissionais de saúde e de apoio social (v.g. assistentes operacionais na área da geriatria), bem como agentes de proteção civil e mesmo agentes das forças policiais e de segurança.

Finalmente, deverão ficar suspensos os convívios da criança com o progenitor que coabite com outra pessoa (v.g. cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) que se enquadre nalguma das descritas categorias.

Nas situações em que a manutenção dos regimes de convívio anteriormente definidos não representa um especial risco para a saúde da criança, por não se integrar em nenhuma das hipóteses descritas, face às amplas possibilidades de circulação franqueadas aos progenitores para acompanhamento dos filhos no cumprimento do regime de convívios anteriormente definido (portanto, no cumprimento da partilha de responsabilidades parentais) pelo citado artigo 5.º, n.º 1, als. g) e j), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, não se antolha qualquer razão que justifique a suspensão do regime de convívios anteriormente definido.

Sem embargo, afigura-se que se justifica, mesmo nestes casos, uma exceção para os habituais convívios de curta duração (sem pernoita) a meio da semana, acompanhando-se aqui o entendimento daqueles que defendem que se impõe, nesta particular situação, uma especial ponderação entre o sacrifício que a suspensão deste convívio a meio da semana pode representar e o risco da exposição da criança ao vírus para concretização de um tão fugaz contacto, ponderação que deverá, todavia, atender às circunstâncias particulares de cada caso, designadamente, à distância entre as habitações (a distância entre os domicílios dos progenitores pode, na verdade, ser tão curta que não acarrete risco algum para a criança ou para a saúde pública)⁶⁹.

À semelhança do que acima se deixou dito a propósito da alternância de residências, também na circulação para cumprimento do regime de convívios se impõe ao pais um especial dever de cuidado a observar na transição entre as duas casas, não recorrendo, designadamente, a transportes coletivos e *dando conta um ao outro da existência de qualquer suspeita de sintoma — seu ou de alguém do seu círculo mais próximo —, seja durante a permanência da criança ou após a troca*⁷⁰.

Finalmente, impõe-se também referir que se a concretização do regime de convívios implicar a movimentação dos progenitores entre diferentes concelhos, estes terão de ser necessariamente suspensos, por impossibilidade de cumprimento, sempre que forem impostas proibições absolutas (ou seja, sem ressalva do cumprimento de partilha de responsabilidades parentais) de circulação para fora do concelho da residência habitual⁷¹. Se

⁶⁹ VELASCO, Victor Moreno, “Breves notas prácticas relativas a la suspensión del régimen de guarda y custodia y del régimen de visitas, en el supuesto de la grave crisis sanitaria generada por el covid-19”, Cuaderno de Familia, Revista Jurídica de Derecho de Familia de la Asociación Judicial Francisco De Vitoria, março de 2020, pág. 19 (disponível em <http://www.ajfv.es/cuadernos-de-familia-marzo-202/>), onde o autor refere: “*deben mantenerse los regímenes de visitas establecidos judicialmente, a excepción de las visitas intersemanales sin pernocta, ya que el sacrificio respecto al progenitor no custodio, debe ponderarse con la exposición del menor al virus, para pasar con el no custodio tres o cuatro horas. De la misma forma, estancias tan cortas difícilmente entrarían dentro del concepto de cuidado de menor en los términos restrictivos en los que viene redactado el artículo 7.1.e) del Real Decreto 463/2020; todo ello sin perjuicio de valorar las circunstancias particulares, ya que, la distancia entre domicilios, puede ser tan mínima que no suponga riesgo alguno para el menor, ni para la salud pública*”.

⁷⁰ Vd., supra, nota 54.

⁷¹ Vd., supra, nota 55.

os progenitores residirem no mesmo concelho, já não se levantará, mesmo nestas situações extremas, qualquer impedimento à circulação entre as duas residências, pelo que não haverá necessidade de suspender aquele regime.

Do ponto de vista processual, os eventuais incumprimentos dos regimes de convívio anteriormente definidos serão suscitados no âmbito do incidente regulado no artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, nos termos do qual se, relativamente à situação da criança, um dos pais ou a terceira pessoa a quem aquela haja sido confiada não cumprir com o que tiver sido acordado ou decidido, pode o tribunal, oficiosamente, a requerimento do Ministério Público ou do outro progenitor, requerer, ao tribunal que no momento for territorialmente competente, as diligências necessárias para o cumprimento coercivo e a condenação do remisso em multa até vinte unidades de conta e, verificando-se os respetivos pressupostos, em indemnização a favor da criança, do progenitor requerente ou de ambos.

Deduzido o incidente de incumprimento, o carácter temporário do atual estado de emergência, a premente necessidade de resolver a situação dos convívios da criança com o progenitor com quem não reside habitualmente e os prejuízos que a demora do processo lhe poderá causar, designadamente, ao nível da sua saúde (no caso de se justificar a suspensão do regime de convívios, caucionando-se o incumprimento) e ao nível do seu equilíbrio emocional (num conteúdo de confinamento, a possibilidade dada à criança de sair da sua residência habitual para passar um fim de semana com o outro progenitor pode representar um ganho manifesto do ponto de vista da sua saúde psíquica, amenizando, desde logo, o seu estado de ansiedade), impõem que a tal providência seja atribuída natureza urgente, nos termos do artigo 13.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

Assim, autuado o requerimento, ou apenso este ao processo onde foram reguladas as responsabilidades parentais, o juiz convocará os pais para uma conferência⁷².

Na realização da conferência, deverá atender-se ao disposto no artigo 7.º, n.º 7, als. a) e b), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º, da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, pelo que:

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

⁷² Cf. artigo 41.º, n.º 3, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

No âmbito desta conferência deverá, desde logo, ser promovido o acordo dos progenitores no sentido da suspensão do regime de convívios, verificada que esteja uma das situações de risco acima descritas, e fixação de um regime especial para vigorar durante o tempo da suspensão, de forma a promover a “*relação de proximidade com o outro progenitor*”, nomeadamente através de contactos telefónicos mais regulares e realização de videochamadas, indicando ainda o caminho para um possível acordo quanto a uma compensação de dias de convívio após este período, tudo nos termos permitidos pelo artigo 41.º, n.º 4, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, aplicado com as necessárias adaptações.

Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a realização da Conferência nos termos suprarreferidos, afigura-se que o caminho a seguir será, não o avançado pela al. c) do n.º 7 do artigo 7.º, da citada Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º, da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril⁷³, mas antes, dada a excecionalidade da situação, o indicado pelo próprio artigo 41.º, n.º 3, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, ordenando-se a notificação do requerido para, querendo, alegar o que tiver por conveniente no prazo de cinco dias.

Não tendo sido convocada a conferência ou quando nesta os pais não chegarem a acordo, o juiz deverá decidir imediatamente, suprimindo o recurso à mediação e à audição técnica especializada⁷⁴.

Chamado a decidir o incumprimento, deverá o juiz indagar se o caso *sub lite* é suscetível de se reconduzir a uma das situações acima descritas (ou outras do mesmo jaez) suscetíveis de justificar a suspensão do regime de convívios anteriormente determinado.

Apurando-se que a manutenção do regime de convívios cujo incumprimento foi suscitado poderá comprometer a saúde da criança e potenciar o risco de contágio e a propagação da doença, nos termos acima definidos, deverá o incumprimento ser julgado improcedente, mostrando-se justificado que, para além de caucionar a conduta do progenitor que recusou a

⁷³ Nos termos do artigo 7.º, n.º 7, al. c), caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1, o que, no caso em análise, retiraria todo o efeito útil à qualificação do processo como urgente.

⁷⁴ Não se ignora que, nos termos do artigo 41.º, n.º 7, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, o juiz deveria proceder, na hipótese descrita no texto principal, nos termos previstos no artigo 38.º, deste diploma legal, encaminhando os pais para a mediação familiar ou, não o conseguindo, determinando a realização da audição técnica especializada; a realização de tais diligências mostra-se, todavia, incompatível quer com a natureza urgente do processo quer com a obrigação de distanciamento social atualmente vigente, pelo que se mostra mais do que justificada a adequação formal do processo às particularíssimas circunstâncias que atualmente se vivem, vedando-se a possibilidade de recurso à mediação e suprimindo-se a fase de audição técnica especializada. Trata-se, de resto, de uma solução que não é sequer inovadora no âmbito do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, no qual já se prevê um regime semelhante para as situações em que seja decretada medida de coação ou aplicada pena acessória de proibição de contacto entre progenitores ou em que se encontrem sob grave risco os direitos e a segurança das vítimas de violência doméstica e de outras formas de violência em contexto familiar, como maus tratos ou abuso sexual de crianças, nas quais se segue um especial e urgente processo de regulação das responsabilidades parentais (cf. artigo 44.º-A, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível).

entrega do filho ao outro neste quadro de pandemia, o tribunal decreta formalmente a suspensão daquele regime de convívios, também aqui lançando mão do artigo 1918.º, do Código Civil, considerando-se tal suspensão como a providência adequada a debelar o risco que a execução do regime de convívios representaria para a saúde da criança.

Decretada tal suspensão dos convívios, a mesma manter-se-á até que deixe de verificar-se a situação de risco que a motivou, pelo que, cessado esse risco, a instância deverá ser declarada extinta por inutilidade superveniente da lide, nos termos do artigo 277.º, al. e), do Código Civil, e imediatamente ordenado o levantamento daquela providência, por já não subsistir o perigo para a saúde da criança que foi determinante do seu decretamento.

Concluindo-se pela inexistência de um quadro de risco tal que justifique a suspensão dos convívios, deverá o incumprimento ser julgado procedente, caso em que o requerido deverá ser notificado para proceder à entrega da criança pela forma determinada, sob pena de multa (que deverá ser expressiva e preferencialmente referida a cada violação futura do regime de convívios, *v.g.*, impondo-se o pagamento da multa por cada vez que o requerido recuse ou impeça a entrega da criança) e sempre sem prejuízo do procedimento criminal que ao caso couber, tudo nos termos do artigo 41.º, n.º 6, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível⁷⁵.

d) Pensão de Alimentos

Entre o conjunto de poderes-deveres conferidos *ope legis* aos progenitores, no interesse dos filhos, destaca-se o dever de assistência⁷⁶, que consubstancia uma obrigação não autónoma, constituída na dependência ou decorrência de outra relação jurídica, a filiação, e constitui uma manifestação dos elos solidários que devem marcar a relação dos membros da família.

Este dever de assistência compreende a obrigação de alimentos dos pais em relação aos filhos⁷⁷, a qual não se encontra, portanto, no livre arbítrio de cada um dos progenitores, correspondendo antes à concretização de uma imposição legal, ditada por imperativo constitucional⁷⁸ e internacional⁷⁹.

Nos termos do artigo 2003.º, do Código Civil, os alimentos abrangem tudo o que é indispensável ao sustento, habitação, vestuário, instrução e educação⁸⁰. No caso de alimentos

⁷⁵ No quadro do atual estado de emergência e perante as limitações que o caracterizam, designadamente, ao nível do funcionamento dos serviços públicos, mostra-se dificilmente praticável a possibilidade de ordenar a entrega da criança com intervenção da assessoria técnica do tribunal, afastando-se por isso a hipótese prevista no artigo 41.º, n.º 5, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

⁷⁶ Cf. artigos 1874.º e 1878.º, n.º 1, do Código Civil.

⁷⁷ Cf. artigos 1874.º, n.º 2 e 2009.º, n.º 1, al. c), do Código Civil.

⁷⁸ Cf. artigo 36.º, n.ºs 3 e 5, da Constituição da República Portuguesa.

⁷⁹ Cf. artigo 27.º, n.º 2, da Convenção sobre os Direitos da Criança, e Princípio 1, al. a) da Recomendação do Conselho da Europa R (84) 4).

⁸⁰ No indispensável ao sustento, habitação e vestuário "(...) devem ser contabilizadas as despesas relativas à satisfação das necessidades respeitantes à alimentação (comida e bebida), à residência (utilização de um espaço para viver, com a disponibilização dos recursos básicos para a vida quotidiana,

devidos a crianças, no âmbito da regulação do exercício das responsabilidades parentais, a doutrina e jurisprudência têm entendido que o que está em causa é fazer face não apenas às necessidades básicas, mas a tudo o que a criança necessita para ter uma vida conforme à sua condição social, às suas aptidões, ao seu estado de saúde e idade, tendo em vista a promoção do seu desenvolvimento físico, intelectual e moral⁸¹, e atendendo ao padrão de vida a que estava habituada.

O poder-dever de assistência não se resigna, pois, ao estritamente necessário e essencial à satisfação das necessidades da criança ou jovens, absorvendo tudo o necessário e adequado a fomentar o seu desenvolvimento físico, intelectual e moral, claro está sem perder de vista as possibilidades do obrigado.

O artigo 2004.º, do Código Civil, contém os critérios a ter em conta para a fixação da obrigação de alimentos: o binómio necessidades da criança e possibilidades do progenitor que os presta. Para aferir as necessidades do alimentando o tribunal atenderá, além do mais, ao custo de vida em geral (custo médio e normal de subsistência), à idade da criança, às necessidades educativas e de saúde, à sua situação social, e ao nível de vida e posição económica ou social de que gozava antes da rutura familiar, porquanto *“a obrigação de alimentos (que abrange ambos os pais) visa tutelar não só o direito à vida e integridade física do alimentado, mas o direito a beneficiar do nível de vida de que a família gozava antes do divórcio ou da rutura da convivência de facto, de forma que as alterações no seu estilo de vida e no seu bem-estar sejam o mais reduzidas possíveis”*⁸².

Apuradas e quantificadas as necessidades da criança, importa indagar as possibilidades de ambos os progenitores e determinar a contrapartida do progenitor não guardião ou de algum dos progenitores em casos de residência alternada sempre que a disparidade de possibilidades entre ambos imponha que um suporte valor superior ao do outro (de modo a possibilitar a manutenção do mesmo nível de vida da criança em ambas as residências).

Apesar de a nível constitucional se ter estabelecido o dever de igualdade dos progenitores no que toca à obrigação de assegurar a assistência aos filhos⁸³, não se deve daqui extrair que cada um terá, necessariamente, de contribuir na proporção de metade, pois que, apesar de ambos os progenitores terem igual responsabilidade no sustento dos filhos, o contributo de cada um será feito na medida das respetivas possibilidades⁸⁴.

As possibilidades do alimentante deverão ser aferidas em função da sua idade, condição física e mental, capacidade de trabalho, bem como dos seus rendimentos de trabalho, rendimentos de carácter eventual como gratificações, emolumentos, comissões e os subsídios de natal e de férias, rendimentos de capital, poupanças, rendas provenientes de imóveis arrendados, em

nomeadamente água e eletricidade), e à indumentária (roupa e calçado), mas também as relacionadas com a saúde (consultas médicas, fármacos e tratamentos prescritos) ou com a higiene do alimentado e da casa” [PEDRO, Rute Teixeira, Código Civil Anotado, Volume II, Artigos 1251.º a 2334.º, ANA PRATA (coord.), Coimbra, Almedina, 2017, pág. 903].

⁸¹ Cf. artigo 1885.º, do Código Civil.

⁸² BOLIEIRO, Helena / GUERRA, Paulo, *op. cit.*, pág. 229.

⁸³ Cf. artigo 36.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa.

⁸⁴ Cf. artigo 27.º, n.º 2, da Convenção sobre o Direito das Crianças; artigo 2004.º, do Código Civil.

suma, em função do valor do seu património, afigurando-se que se não deve exigir que, para que cumpra tal dever, se coloque em situação de perigo, por não conseguir subsistir, garantindo-lhe, assim, em sede de fixação da pensão de alimentos, aquilo que lhe está salvaguardado no âmbito de uma execução alimentícia, ou seja, o equivalente ao valor da pensão social do regime não contributivo⁸⁵.

Em todo o caso, “configurando-se o dever de alimentos aos filhos menores como um verdadeiro dever fundamental dos respetivos progenitores, diretamente fundado no artigo 36.º, n.º 5 da Constituição, ao fixar-se judicialmente, em processo declaratório, a medida dos alimentos devidos ao menor (...) não pode o tribunal limitar-se a atender ao valor atual dos rendimentos atualmente auferidos pelo devedor, devendo valorar, de forma global e abrangente (...) a sua capacidade laboral - e o dever de diligenciar ativamente pelo exercício de uma atividade profissional que lhe permita satisfazer minimamente tal dever fundamental (...)”⁸⁶.

No que concerne às obrigações do alimentante, apenas serão atendidas as dívidas contraídas para atender às necessidades fundamentais do obrigado, ficando de fora as despesas supérfluas ou acima da sua capacidade financeira. Tendo em vista a determinação das efetivas possibilidades económicas do obrigado, o tribunal não se deve escorar apenas e só nas despesas por este apresentadas e demonstradas, devendo também aferir se estas são despesas que se circunscrevem a necessidades básicas.

Na determinação do valor da prestação alimentar o tribunal pode socorrer-se das regras da experiência comum e da normalidade das situações, fazendo uso de presunções judiciais⁸⁷, pois são factos notórios que as crianças necessitam de se alimentar, vestir e calçar, gastam água, luz e gás, e têm despesas de saúde, higiene pessoal e com bens de cultura.

A pensão de alimentos deve, em regra, ser fixada em prestações pecuniárias mensais, pelo que são anualmente devidas doze prestações mensais⁸⁸. Por outro lado, não serão devidos quaisquer descontos à prestação pelo tempo que o progenitor não guardião passe com a criança, nomeadamente, nas visitas ou férias, sem prejuízo de todas estas circunstâncias serem levadas na devida conta aquando da determinação e fixação da medida dos alimentos.

⁸⁵ Cf. artigo 738.º, n.º 4, do Código de Processo Civil. Vd. Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 2 de fevereiro de 2016 (acessível, através da internet no sítio www.dgsi.pt): “1.- Estando em causa a realização coerciva do direito a prestação alimentar de filhos menores, o referencial do rendimento intangível, para assegurar a subsistência do obrigado, é a quantia equivalente à totalidade da pensão social do regime não contributivo. 2.- A norma do art. 738.º, n.º 4, do Código de Processo Civil, opera um balanceamento adequado entre o mínimo de existência constitucionalmente garantido ao progenitor, vinculado a um dever alimentar fundamental, e o próprio direito à dignidade e sobrevivência do filho». No mesmo sentido, Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 12 de setembro de 2016, acessível também em www.dgsi.pt.

⁸⁶ Vd. Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de novembro de 2009, acessível, através da internet, no sítio www.dgsi.pt.

⁸⁷ Cf. artigos 349.º e 351.º, ambos do Código Civil.

⁸⁸ Cf. artigo 2005.º, n.º 1, do Código Civil.

Impõe-se, ainda, referir que se as circunstâncias que determinaram a fixação da medida dos alimentos sofrerem mutações, a pensão determinada poderá ser alterada⁸⁹.

Uma nota final significando que se adere aqui à firme e reiterada corrente jurisprudencial que defende que a ausência do progenitor vinculado à obrigação de alimentos ou a falta de condições económicas para a prestação de um montante adequado à subsistência do filho não devem precluir a fixação de alimentos, já que tal omissão iria pôr em causa interesses e direitos fundamentais do filho, entendendo-se que a tutela do interesse fundamental da criança tem de prevalecer sobre quaisquer constrangimentos ou dificuldades procedimentais ou práticas que hajam obstado à aquisição processual de factos relevantes para aferir da capacidade económica do progenitor, vinculado pelo dever fundamental de custear uma prestação que garanta o direito a uma sobrevivência condigna do seu filho menor⁹⁰.

Os princípios expostos não podem, a meu ver, ser postergados a coberto do estado de emergência em que vivemos.

São conhecidas as consequências económico-financeiras que o atual dever de confinamento domiciliário tem acarretado para as famílias, seja por via da redução salarial direta, motivada por *layoff* ou desemprego, seja pela redução salarial decorrente da necessidade de dar assistência aos filhos durante a interrupção letiva, nos casos em que é impossível ao progenitor manter a prestação de trabalho em regime de teletrabalho.

Não obstante, entendo que a pensão de alimentos a cargo dos pais deverá manter-se incólume, não se admitindo que as vicissitudes decorrentes da crise associada ao estado de emergência vigente possam repercutir-se na sua obrigação fundamental de sustento e manutenção dos filhos.

Não será, portanto, legítimo admitir, no decurso do atual estado de emergência, a suspensão da obrigação de alimentos na decorrência de uma situação de desemprego ou consentir na sua redução face à diminuição dos rendimentos do obrigado a alimentos (designadamente, num quadro de *layoff*).

⁸⁹ Cf. artigo 2012.º, do Código Civil.

⁹⁰ Assim, por exemplo, o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 22 de maio de 2013 (acessível, através da internet, no sítio www.dgsi.pt): porque “a lei constitui uma obrigação de prestação de alimentos que não se compadece com a situação económica ou familiar de cada um dos progenitores, não colhendo a tese de que não tendo o progenitor condições económicas para prover ou materializar o conteúdo do direito definido, se deva alienar o direito e aguardar pela superveniência de um estado económico pessoal que lhe permita substanciar, no plano fáctico-material, a exigência normativa que decorre da sua condição de progenitor. (...) A abstenção ou demissão do tribunal da obrigação/dever de definir o direito a alimentos, que é medida e equacionada em função das necessidades do menor e das condições do obrigado à prestação, conduzirá a uma flagrante e insustentável desigualdade do menor perante qualquer outro, que tenha obtido uma condenação do tribunal ao pagamento de uma prestação alimentar e que o obrigado, inicialmente capaz de suportar a prestação, deixou momentaneamente de a poder prestar”. *Vd.*, ainda, no mesmo sentido, Acórdãos do Tribunal da Relação do Porto de 22 de abril de 2004, do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de junho de 2007, de 9 de novembro de 2010, 15 de março de 2011e de 8 de junho de 2017, do Supremo Tribunal de Justiça de 12 de julho de 2011, 27 de setembro de 2011, 29 de março 2012, 15 de maio de 2012 e de 22 de maio de 2012, todos disponíveis em www.dgsi.pt.

A única situação em que se concebe a suspensão do pagamento da pensão de alimentos verificar-se-á nos casos em que, por força da aplicação de uma das medidas acima referidas, a criança seja colocada ao cuidado do progenitor com quem não reside habitualmente (o obrigado a alimentos, portanto), caso em que o seu cuidador habitual passa a ser o progenitor não residente, conclusão esta ancorada nos princípios acima expostos a propósito da obrigação alimentar, pois que a pensão de alimentos é devida à criança ou jovem e não ao progenitor cuidador⁹¹.

Por outro lado, contendendo o direito a alimentos com o salutar crescimento e desenvolvimento da criança, os incidentes de incumprimento suscitados durante o atual estado de emergência não poderão deixar de ser tramitados como processos urgentes, sob pena de comprometimento das condições de subsistência (e sobrevivência) da criança, neste período particularmente desafiante, também aqui se invocando o disposto no citado artigo 13.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível⁹².

Entendo, igualmente, que, neste quadro de urgência, a efetivação do direito a alimentos deverá ser alcançada com recurso imediato ao mecanismo previsto no artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, sem audição prévia da parte contrária⁹³.

Nos termos da norma citada, quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos não satisfizer as quantias em dívida nos 10 dias seguintes ao vencimento, e for trabalhador em funções públicas, são-lhe deduzidas as respetivas quantias no vencimento, sob requisição do tribunal dirigida à entidade empregadora pública; se for empregado ou assalariado, são-lhe deduzidas no ordenado ou salário, sendo para o efeito notificada a respetiva entidade patronal, que fica na situação de fiel depositário; se for pessoa que receba rendas, pensões, subsídios, comissões, percentagens, emolumentos, gratificações, participações ou rendimentos semelhantes, a dedução é feita nessas prestações quando tiverem de ser pagas ou creditadas, fazendo-se para tal as requisições ou notificações necessárias e ficando os notificados na situação de fiéis depositários. As quantias deduzidas abrangem também os alimentos que se forem vencendo e são diretamente entregues a quem deva recebê-las.

Assim, apresentado o requerimento para acionamento de tal providência, o tribunal ordenará de imediato as diligências necessárias para tornar efetivo o direito da criança a alimentos pelos

⁹¹ No mesmo sentido, ÁLVAREZ, Ana Belén Villar, *“Aspectos patrimoniales en familias separadas y divorciadas con hijos a cargo derivadas del estado de alarma declarado por la grave crisis sanitaria generada por el COVID-19”*, in Cuaderno de Familia, Revista Jurídica de Derecho de Familia de la Asociación Judicial Francisco De Vitoria, março de 2020, pág. 26.

⁹² Considera-se apodítica a verificação de um grave prejuízo para a criança se ao incidente deduzido para tornar efetivo o seu direito a alimentos não for atribuída a dita natureza urgente, porquanto, salvo melhor opinião, se trata do único mecanismo adequado a obstar à suspensão imposta pelo artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

⁹³ Nos termos permitidos pelo artigo 28.º, n.º 4, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, facultando-se, assim, ao requerido a possibilidade de, em oposição, apresentar prova do pagamento da pensão, afetando assim os fundamentos da providência, ou de factos que possam determinar a redução da providência ordenada (cf. artigo 28.º, n.º 5, al. b), do Regime Geral do Processo Tutelar Cível).

meios ali previstos, tendo em vista a obtenção de informações sobre a existência de rendimentos mensais fixos e passíveis de dedução para pagamento da pensão.

Concluindo que o devedor de alimentos se integra numa das hipóteses previstas na norma citada (trabalhada em funções públicas, é empregado ou assalariado ou recebe rendas, pensões, subsídios, comissões, percentagens, emolumentos, gratificações, participações ou rendimentos semelhantes), deve o tribunal ordenar de imediato a dedução, nas quantias que recebe mensalmente, do necessário para liquidação das pensões de alimentos vencidas e vincendas.

Se, em face dos rendimentos recebidos pelo devedor, houver necessidade de compatibilização do direito do filho a alimentos com o direito do devedor a uma existência condigna, importa ter presente que o princípio da dignidade da pessoa humana não pode aqui ser lançado a um só prato da balança, uma vez que a insatisfação do direito a alimentos atinge diretamente as condições de vida do alimentando e, sendo este menor de idade, comporta o risco de pôr em causa, sem que o titular possa autonomamente procurar remédio, se não o próprio direito à vida, pelo menos o direito a uma vida digna.

Na verdade, em matéria de obrigações alimentares, resulta diretamente do artigo 36.º, n.º 5, da Constituição da República Portuguesa, que os pais têm o direito e o dever de educação e manutenção dos filhos.

Os beneficiários imediatos daquele dever fundamental constitucionalmente imposto são, justamente, os filhos, tratando-se aqui de um daqueles raros casos em que a Constituição impõe aos cidadãos uma vinculação qualificável como dever fundamental cujo beneficiário imediato é outro indivíduo (e não imediatamente a comunidade).

Tal prestação é, pois, integrante de um dever privilegiado que, embora pudesse ser deduzido de outros lugares da Constituição⁹⁴, está expressamente consagrado na norma citada, como correlativo do direito fundamental dos filhos à manutenção por parte dos pais.

Assim, ainda que se conceba o vínculo de alimentos como estruturalmente obrigacional, o certo é que esta sua natureza familiar, ou seja, a sua génese e a sua função no âmbito da relação de família, vem a ser determinante do seu regime em múltiplos aspetos⁹⁵, o que não pode deixar de ser levado em consideração quando se trate de ponderar a constitucionalidade dos meios adequados a tornar efetivo o seu cumprimento⁹⁶.

⁹⁴ V.g. do reconhecimento da família como elemento fundamental da sociedade (artigo 67.º) e da proteção da infância contra todas as formas de abandono (artigo 69.º).

⁹⁵ Desde logo, tornando o direito correspondente indisponível, intransmissível, impenhorável e imprescritível – cf. artigo 2008.º, do Código Civil.

⁹⁶ Como se refere no Acórdão do Tribunal Constitucional número 306/2005 (acessível, via internet, no sítio www.tribunalconstitucional.pt/), sendo um dos componentes em que se desdobra o dever de assistência dos pais para com os filhos menores, o dever de alimentos não pode reduzir-se a uma mera obrigação pecuniária.

No dizer de VIEIRA DE ANDRADE⁹⁷, está-se aqui perante um caso nítido de deveres reversos dos direitos correspondentes, de direitos deveres ou poderes-deveres com dupla natureza, pelo que não será pela perspetiva da garantia contida no artigo 62.º, da Constituição da República Portuguesa, que, aplicável aos direitos de crédito, impediria a penhora de rendimentos de valor inferior ao salário mínimo nacional, que a posição do filho, credor da prestação de alimentos, deve ser observada no momento da compatibilização prática com a salvaguarda do princípio da dignidade da pessoa do progenitor afetado pela dedução no seu rendimento periódico para realização coativa do direito daquele.

Dando força de lei a tal entendimento, o artigo 738.º, n.º 5, do Código de Processo Civil, impõe o afastamento da regra da impenhorabilidade do valor correspondente ao salário mínimo nacional quando o crédito exequendo seja relativo a alimentos, estabelecendo que nestes casos será apenas impenhorável a quantia equivalente à totalidade da pensão social do regime não contributivo.

Assim, ficando sujeitos a penhora, nos termos da norma citada, rendimentos superiores à quantia equivalente à totalidade da pensão social do regime não contributivo, não se encontra qualquer razão que impeça o funcionamento do mecanismo previsto no artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, para rendimentos similares, dadas as características deste mecanismo, do qual se pode dizer tratar-se de uma *penhora* especialmente vocacionada para dar efetividade a créditos que são, também, especiais – justamente, os créditos alimentares cobrados no âmbito do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

Deste modo, a concordância prática entre o direito do filho a alimentos e o direito do devedor a uma existência condigna no âmbito do mecanismo do artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, será alcançada garantindo-se que, feita a dedução para pagamento dos alimentos vencidos e vincendos, o devedor fica ainda com rendimento não inferior ao valor total da pensão social do regime não contributivo⁹⁸.

Se, efetuadas todas as diligências possíveis, se concluir pela inexistência de qualquer rendimento enquadrável numa das categorias indicadas pelo artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, a necessidade de garantir a proteção da criança, agudizada nestes tempos particularmente difíceis, impõe que, de imediato, se pondere a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a menores.

Como é sabido, trata-se aqui de um mecanismo instituído pela Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, para tornar efetivo o direito das crianças a alimentos nos casos em que os devedores primários da correspondente obrigação se demitam desse seu dever e não seja possível dar adequada satisfação às quantias em dívida pelas formas previstas no artigo 48.º, Regime Geral do Processo Tutelar Cível, sendo condição do seu acionamento que o alimentado, residente em território nacional, não tenha rendimento líquido de montante

⁹⁷ *In Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 3.ª ed., Almedina, pág. 169.

⁹⁸ Por força da Portaria n.º 28/2020, de 31 de janeiro, o quantitativo mensal das pensões do regime não contributivo está fixado para o ano de 2020 em €: 211,79 (duzentos e onze euros e setenta e nove cêntimos).

superior ao valor do indexante dos apoios sociais nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre⁹⁹.

A urgência da situação impõe, a meu ver, que, constatada a impossibilidade de recurso ao mecanismo de cobrança coerciva dos alimentos previsto no artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tribunal Cível, o tribunal profira de imediato decisão provisória, nos termos do artigo 28, deste diploma legal, determinando a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores, fundando-se apenas dos elementos que o requerente lhe fornecerá, espontaneamente ou depois de notificado para o efeito, sobre a composição do respetivo agregado familiar e rendimentos auferidos, com base nos quais aferirá da verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento do direito à prestação de alimentos no âmbito do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores¹⁰⁰.

⁹⁹ Nos termos do artigo 1.º da citada Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, “quando a pessoa judicialmente obrigada a prestar alimentos a menor residente em território nacional não satisfizer as quantias em dívida pelas formas previstas no artigo 189.º do Decreto-lei número 314/78, de 27 de outubro, e o alimentado não tenha rendimento líquido de montante superior ao valor do indexante dos apoios sociais nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre, o Estado assegura as prestações previstas na presente lei até ao início do efetivo cumprimento da obrigação”. No mesmo sentido, dispõe o artigo 3.º, do Decreto-lei n.º 164/99, de 13 de maio, que o Fundo assegura o pagamento das prestações de alimentos “quando a pessoa judicialmente obrigada a prestá-las não satisfaça as quantias em dívida pelas formas previstas no artigo 189.º, do Decreto-lei número 314/78, de 27 de outubro, e o menor não tenha rendimento líquido superior de montante superior ao valor do indexante dos apoios sociais nem beneficie nessa medida de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre”. Concretizando as normas citadas, estabelece o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 164/99, de 13 de maio, que se entende que “o alimentando não beneficia de rendimentos de outrem a cuja guarda se encontre superiores ao valor do indexante dos apoios sociais (IAS) quando a capitação do rendimento do respetivo agregado familiar não seja superior àquele valor”.

¹⁰⁰ Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, al. c), do Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho, a verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento do direito à prestação de alimentos, no âmbito do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores, deverá obedecer às regras estabelecidas no diploma referido para a determinação dos rendimentos, composição do agregado familiar e capitação dos rendimentos do agregado familiar. A condição de recursos referida na citada norma corresponde ao limite de rendimentos e de valor dos bens de quem pretende obter uma prestação de segurança social ou apoio social, bem como do seu agregado familiar, até ao qual a lei condiciona a possibilidade da sua atribuição, sendo que, na sua verificação, deverão ser considerados os rendimentos do requerente e dos elementos que integram o seu agregado familiar, de acordo com a ponderação referida no artigo 5.º, do mesmo diploma (cf. artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho).

Para efeitos da verificação dessa condição de recursos, deverão ser considerados os seguintes rendimentos do requerente e do seu agregado familiar, reportados ao ano civil anterior:

- a) Rendimentos de trabalho dependente;
- b) Rendimentos empresariais e profissionais;
- c) Rendimentos de capitais;
- d) Rendimentos prediais;
- e) Pensões;
- f) Prestações sociais;
- g) Apoios à habitação com carácter de regularidade (cf. artigo 3.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho).

Finalmente, atento o disposto no artigo 3.º, n.º 1, al. a), do Decreto-lei n.º 70/2010, de 16 de junho, para efeitos da verificação de recursos, consideram-se os rendimentos de trabalho dependente, sendo como tal considerados, nos termos do artigo 6.º, do mesmo diploma legal, os rendimentos anuais ilíquidos como tal considerados nos termos do disposto no Código do Importo de Rendimento das Pessoas Singulares.

A pensão fixada a cargo do Fundo não poderá ser superior àquela a que estava obrigado o devedor relapso¹⁰¹, iniciando-se o pagamento no mês seguinte ao da notificação da decisão do tribunal¹⁰², circunstância esta que agudiza a necessidade de, urgentemente e no quadro de uma decisão provisória, se ponderar o acionamento deste mecanismo de proteção da criança, logo que verificada a impossibilidade de cobrança coerciva da pensão.

4. Conclusões

Percorridas várias situações em que, no quadro do atual estado de emergência e por força das restrições que lhe estão associadas, a execução dos regimes de regulação das responsabilidades parentais anteriormente definidos poderá dar azo a conflitos entre os progenitores e reclamar uma rápida e eficaz intervenção jurisdicional, importa, pois, em jeito conclusivo, reter o seguinte:

1. A preocupação de respeito pelos limites constitucionais e legais que norteou o Governo na adoção das medidas restritivas em vigor no atual estado de emergência, tem necessariamente que ser transposta para o campo da sua aplicação, devendo o intérprete limitá-las ao estritamente necessário, quer ao nível da compressão de direitos que as mesmas impõem quer ao nível da sua duração (impondo-se a cessação de eventuais medidas adotadas logo que seja retomada a normalidade).
2. Na aplicação de tais medidas restritivas não poderá deixar de ser considerado como preferencial critério interpretativo aquele que foi, no fundo, o objetivo da sua adoção: a prevenção da doença, a contenção da pandemia e a preservação da vida humana, limitando tal aplicação ao que seja essencial, adequado e necessário para, no respeito pelo princípio da proporcionalidade, salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos.
3. Num contexto de pandemia e no quadro do estado de emergência em que vivemos, a densificação do superior interesse da criança não pode ser desligada daquela que constitui a grande preocupação nacional nos tempos que correm: a preservação da saúde da criança e contenção da propagação da doença Covid 19, sendo em vista deste bem maior que os

¹⁰¹ Para resolver a querela jurisprudencial levantada em torno da questão de saber se o montante da prestação a suportar pelo Fundo poderia ser superior àquela a que estava obrigado o devedor originário, foi proferido o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça n.º 5/2015 (publicado no Diário da República n.º 85/2015, Série I, de 2015-05-04) estabelecendo-se que “Nos termos do disposto no artigo 2.º, da Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, e no artigo 3.º, n.º 3, do Decreto-lei n.º 164/99, de 13 de maio, a prestação a suportar pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores não pode ser fixada em montante superior ao da prestação de alimentos a que está vinculado o devedor originário”.

¹⁰² Para definir qual o momento a partir do qual é devida a prestação a suportar pelo Fundo, matéria onde igualmente se verificaram grandes divergências na jurisprudência, foi proferido Acórdão de Fixação de Jurisprudência por meio do qual se estabeleceu que “A obrigação de prestação de alimentos a menor, assegurada pelo Fundo de Garantia de Alimentos Devidos a Menores, em substituição do devedor, nos termos previstos nos artigos 1.º, da Lei n.º 75/98, de 19 de novembro, e 2.º e 4.º, n.º 5, do Decreto-lei número 164/99, de 13 de maio, só nasce com a decisão que julgue o incidente de incumprimento do devedor originário e a respetiva exigibilidade só ocorre no mês seguinte ao da notificação da decisão do tribunal, não abrangendo quaisquer prestações anteriores” (vd. Acórdão n.º 12/2009, publicado no DR, 1ª Série, n.º 150, de 5 de agosto de 2009).

eventuais reajustes de regimes de regulação das responsabilidades parentais anteriormente definidos deverão ser perspetivados.

4. Adicionalmente, estando em causa a saúde pública, deverão ser equacionados também o interesse e o bem-estar das pessoas que compõem a rede de suporte à criança, o que impõe que se indague, designadamente, se a criança coabita com pessoas que se inserem nos grupos de risco, se as habitações têm condições para a manutenção de algum distanciamento, caso seja necessário, e se a deslocação da criança entre as residências dos progenitores é suscetível de aumentar o risco de exposição à doença.

5. Se o progenitor com quem a criança reside habitualmente ficar sujeito à medida de confinamento obrigatório, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, impõe-se colocar a criança a residir junto do outro progenitor, caso este reúna as condições para esse efeito, ou junto de terceiro, se as não reunir.

6. Igual solução deverá, ainda, ser encontrada no caso de o progenitor com quem a criança reside habitualmente ficar sujeito, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, a um especial dever de proteção, em razão da idade ou de particulares debilidades do seu sistema imunitário, situação na qual a proteção da saúde da criança acrescerá a proteção do próprio progenitor, bem como o dever geral de contenção da pandemia.

7. Justifica-se, ainda, idêntica solução nas situações em que a profissão exercida pelo progenitor com quem a criança reside habitualmente representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção por SARS COV 2, exponenciando a sua exposição à doença Covid 19, nesta categoria se enquadrando, designadamente, os médicos e demais profissionais de saúde e de apoio social (vg. assistentes operacionais na área da geriatria), bem como agentes de proteção civil e mesmo agentes das forças policiais e de segurança.

8. A mesma solução deverá, finalmente, ser aplicada sempre que com o progenitor com quem a criança reside coabite alguma outra pessoa (v.g. cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) que se enquadre nalguma das categorias descritas.

9. Na ausência de acordo dos progenitores, o Código Civil oferece um mecanismo suficientemente dúctil para lograr aquele desiderato de proteção da criança, através da colocação da criança a residir junto do outro progenitor durante o estrito período em que o progenitor com quem reside habitualmente se encontrar numa das situações supra descritas, sem necessidade de alterar o regime anteriormente fixado.

10. Tal mecanismo poderá ser encontrado no artigo 1918.º, do Código Civil, à luz do qual a colocação da criança junto do progenitor com quem não reside habitualmente, durante o período em que se verificar o impedimento do progenitor da sua residência habitual, constituirá a *providência adequada* a salvaguardar a sua saúde.

11. A mesma norma permitirá, ainda, responder às situações em que o progenitor com quem a criança não reside habitualmente não puder dar resposta à premente necessidade de

mudança de residência do filho, seja porque está ele próprio sujeito à medida de confinamento obrigatório, seja porque não reúne as condições (familiares, habitacionais ou outras) necessárias para esse efeito ou não reúne as competências necessárias para se constituir como resposta protetiva (*v.g.*, por ser um progenitor agressor ou negligente), caso em que a salvaguarda da saúde da criança passará pela sua confiança a terceira pessoa ou a instituição, nos termos ali previstos, regressando à sua residência habitual logo que seja levantada a medida de confinamento obrigatório em relação ao progenitor com quem reside habitualmente.

12. Do ponto de vista processual, o decretamento desta providência poderá ser alcançado no âmbito de uma ação tutelar comum, nos termos do artigo 67.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, à qual deverá ser atribuída natureza urgente, sendo reduzidas ao indispensável as diligências a realizar antes de ser proferida a decisão final.

13. Se a necessidade de rápida resolução da situação da criança não consentir a realização de qualquer diligência, deverá o Tribunal proferir de imediato decisão provisória, adotando a providência necessária à salvaguarda da sua saúde, ainda que sem audição da parte contrária, nos termos do artigo 28.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

14. Logo que se prove que o progenitor com quem a criança reside habitualmente recuperou as condições necessárias para garantir a prestação de cuidados ao filho, a instância deverá ser declarada extinta por inutilidade superveniente da lide, nos termos do artigo 277.º, al. e), do Código Civil, e imediatamente ordenado o levantamento da providência, por já não subsistir o perigo para a saúde da criança que foi determinante do seu decretamento.

15. O artigo 5.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, admite que os cidadãos não sujeitos à medida de confinamento obrigatório nem a um dever especial de proteção possam circular na via pública, designadamente, em deslocações para acompanhamento de menores e por outras razões familiares imperativas, entre as quais figura o cumprimento de partilha de responsabilidades parentais, conforme determinada por acordo entre os titulares das mesmas ou pelo tribunal competente.

16. Assim, nos casos em que um dos progenitores da criança esteja sujeito a confinamento obrigatório ou a um dever especial de proteção, nos termos acima expostos, um regime de residência compartilhada ou alternada deverá ser imediatamente suspenso.

17. Trata-se, também aqui, de uma medida excecional, ditada por razões também excecionais e para vigorar por um período que se espera limitado, razão pela qual se mostra desnecessário alterar, no âmbito do artigo 42.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, o regime anteriormente definido pelo tribunal ou pelos progenitores, justificando-se o recurso ao artigo 1918.º, do Código Civil, ao abrigo do qual, na ausência de acordo entre progenitores, será imposta a providência de suspensão do regime de residência alternada ou compartilhada, para proteção da saúde da criança.

18. Tal providência poderá, também neste caso, ser decretada no âmbito de uma ação tutelar comum, nos termos do citado artigo 67.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, dando-se

aqui por reproduzidas, por inteiramente aplicáveis, as considerações acima expostas a propósito da sua tramitação e extinção.

19. Mesmo nos casos em que nenhum dos progenitores se encontre sujeito às descritas restrições poderá justificar-se, em vista do superior interesse da criança, especialmente integrado pelo dever de proteção da sua saúde no atual quadro de pandemia, a suspensão de regimes de residência alternada, designadamente:

- i.* Nas situações em que a profissão exercida por um dos progenitores representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção por SARS COV 2 e exponencia a sua exposição à doença Covid 19, nos moldes acima expostos; e
- ii.* Nos casos em que um dos progenitores coabite com alguma outra pessoa (*v.g.* cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) sobre a qual impendam especiais restrições ou medidas de prevenção (por estarem sujeitos a confinamento obrigatório ou a um dever especial de proteção ou por exercerem profissões propensas a aumentar as hipóteses de contacto com o vírus).

20. Nas restantes situações, faltando o bom senso dos pais e persistindo a sua discórdia relativamente à manutenção ou suspensão do regime de residência alternada, o tribunal deverá ponderar todas as circunstâncias relativas a cada um dos progenitores e à necessidade de proteção da criança, sendo certo que, tratando-se de um caso de saúde pública, deverá ser igualmente equacionado o interesse e o bem-estar das pessoas que compõem a rede de suporte à criança, apenas se justificando a suspensão do regime de residência alternada ou compartilhada nos casos em que a sua manutenção possa colocar em perigo a saúde da criança, nos termos do citado artigo 1918.º, do Código Civil.

21. Não representando a manutenção do regime de residência alternada um perigo maior do que o que existiria se os progenitores vivessem juntos e tomando estes as mesmas precauções face à doença, não se encontram quaisquer razões para suspender aquele regime durante o atual estado de emergência, impondo-se aos pais um especial dever de cuidado a observar na transição entre as duas casas, não recorrendo, designadamente, a transportes coletivos e dando conta um ao outro da existência de qualquer suspeita de sintoma — seu ou de alguém do seu círculo mais próximo —, seja durante a permanência da criança ou após a troca.

22. Se os progenitores residirem em diferentes áreas concelhias, este regime de residência alternada terá de ser necessariamente suspenso, por impossibilidade de cumprimento, quando que forem impostas proibições absolutas (ou seja, sem ressalva do cumprimento de partilha de responsabilidades parentais) de circulação para fora do concelho da residência habitual, questão que não se colocará se os progenitores residirem no mesmo concelho.

23. No quadro do atual estado de emergência, a circunstância de, por força da aplicação de uma das providências acima referidas, a criança passar a habitar no domicílio do progenitor com o qual não reside habitualmente, não acarreta a transferência absoluta do exercício das responsabilidades parentais relativas aos atos da vida corrente, pelo que, também nesta situação, este progenitor, ao exercer as suas responsabilidades, não deverá contrariar as

orientações educativas mais relevantes, tal como elas são definidas pelo progenitor com quem o filho reside habitualmente.

24. O atual estado de emergência não constituirá, só por si, fundamento bastante para que qualquer dos cônjuges possa tomar, sem o acordo do outro, decisões relativas a atos de particular importância para a vida do filho, apenas se admitindo tal possibilidade no caso de neste atual quadro se justificar a tomada urgente de uma decisão, encontrando-se o outro progenitor totalmente impossibilitado de manifestar a sua posição sobre o assunto.

25. Mostra-se plenamente justificada a suspensão de regimes de convívio que impliquem contactos da criança com um progenitor sujeito à medida de confinamento obrigatório, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, als. a) e b), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, ou, a um especial dever de proteção, por força do artigo 4.º, n.º 1, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril.

26. Justifica-se, outrossim, tal suspensão de convívios nas situações em que a profissão exercida pelo progenitor com quem a criança reside habitualmente representa ou pode representar para esta um risco acrescido de infeção e exposição à doença Covid 19.

27. Finalmente, deverão ficar suspensos os convívios da criança com o progenitor que coabite com outra pessoa (*v.g.* cônjuge, ascendente, filho ou outro familiar) que se enquadre nalguma das descritas categorias.

28. Nas situações em que a manutenção dos regimes de convívio anteriormente definidos não representa um especial risco para a saúde da criança, por não se integrar em nenhuma das hipóteses descritas, face às amplas possibilidades de circulação franqueadas aos progenitores para acompanhamento dos filhos no cumprimento do regime de convívios anteriormente definido (portanto, no cumprimento da partilha de responsabilidades parentais) pelo citado artigo 5.º, n.º 1, als. g) e j), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, não se antolha qualquer razão que justifique a suspensão do regime de convívios anteriormente definido.

29. No que tange aos habituais convívios de curta duração (sem pernoita) a meio da semana, impõe-se, mesmo nestes casos, uma especial ponderação entre o sacrifício que a suspensão deste convívio a meio da semana pode representar e o risco da exposição da criança ao vírus para concretização de um tão fugaz contacto, ponderação que deverá, todavia, atender às circunstâncias particulares de cada caso, designadamente, à distância entre as habitações (a distância entre os domicílios dos progenitores pode, na verdade, ser tão curta que não acarrete risco algum para a criança ou para a saúde pública).

30. À semelhança do que acima se deixou dito a propósito da alternância de residências, também na circulação para cumprimento do regime de convívios se impõe ao pais um especial dever de cuidado a observar na transição entre as duas casas, não recorrendo, designadamente, a transportes coletivos e dando conta um ao outro da existência de qualquer suspeita de sintoma — seu ou de alguém do seu círculo mais próximo —, seja durante a permanência da criança ou após a troca.

31. Se a concretização do regime de convívios implicar a movimentação dos progenitores entre diferentes concelhos, esse regime de convívios terá de ser necessariamente suspenso, por impossibilidade de cumprimento, quando forem impostas proibições absolutas (ou seja, sem ressalva do cumprimento de cumprimento de partilha de responsabilidades parentais) de circulação para fora do concelho da residência habitual, questão que não se coloca se os progenitores residirem no mesmo concelho.

32. Do ponto de vista processual, os eventuais incumprimentos dos regimes de convívio anteriormente definidos serão suscitados no âmbito do incidente regulado no artigo 41.º, n.º 1, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, ao qual deverá ser atribuída natureza urgente, nos termos do artigo 13.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

33. Autuado o requerimento, ou apenso este ao processo onde foram reguladas as responsabilidades parentais, o juiz convocará os pais para uma conferência, na qual se atenderá ao disposto no artigo 7.º, n.º 7, als. a) e b), da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º da Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

34. Na conferência deverá ser promovido o acordo dos progenitores no sentido da suspensão do regime de convívios, verificada que esteja uma das situações de risco acima descritas, e fixação de um regime especial para vigorar durante o tempo da suspensão, de forma a promover a *“relação de proximidade com o outro progenitor”*, nomeadamente através de contactos telefónicos mais regulares e realização de videochamadas, indicando ainda o caminho para um possível acordo quanto a uma compensação de dias de convívio após este período.

35. Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a realização da Conferência nos termos suprarreferidos, afigura-se que o caminho a seguir será, não o avançado pela al. c) do n.º 7 do artigo 7.º, da citada Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi dada pelo artigo 2.º, da Lei n.º 4-A/2020 de 6 de abril, mas antes, dada a excecionalidade da situação, o indicado pelo próprio artigo 41.º, n.º 3, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, ordenando-se a notificação do requerido para, querendo, alegar o que tiver por conveniente no prazo de cinco dias.

36. Não tendo sido convocada a conferência ou quando nesta os pais não chegarem a acordo, o juiz deverá decidir imediatamente, suprimindo o recurso à mediação e à audição técnica especializada.

37. Apreciando o incumprimento suscitado, deverá o juiz indagar se o caso *sub lite* é suscetível de se reconduzir a uma das situações acima descritas (ou outras do mesmo jaez) suscetíveis de justificar a suspensão do regime de convívios anteriormente determinado.

38. Apurando-se que a manutenção do regime de convívios cujo incumprimento foi suscitado poderá comprometer a saúde da criança e potenciar o risco de contágio e a propagação da doença, nos termos acima definidos, deverá o incumprimento ser julgado improcedente, mostrando-se justificado que, para além de caucionar a conduta do progenitor que recusou a

entrega do filho ao outro neste quadro de pandemia, o tribunal decreta formalmente a suspensão daquele regime de convívios, também aqui lançando mão do artigo 1918.º, do Código Civil, considerando-se tal suspensão como a *providência adequada* a debelar o risco que a execução do regime de convívios representaria para a saúde da criança.

39. Decretada tal suspensão dos convívios, a mesma manter-se-á até que deixe de verificar-se a situação de risco que a motivou, pelo que, cessado esse risco, a instância deverá ser declarada extinta por inutilidade superveniente da lide, nos termos do artigo 277.º, al. e), do Código Civil, e imediatamente ordenado o levantamento daquela providência, por já não subsistir o perigo para a saúde da criança que foi determinante do seu decretamento.

40. Concluindo-se pela inexistência de um quadro de risco tal que justifique a suspensão dos convívios, deverá o incumprimento ser julgado procedente, caso em que o requerido deverá ser notificado para proceder à entrega da criança pela forma determinada, sob pena de multa (que deverá ser expressiva e preferencialmente referida a cada violação futura do regime de convívios, *v.g.*, impondo-se o pagamento da multa por cada vez que recuse ou impeça a entrega da criança) e sempre sem prejuízo do procedimento criminal que ao caso couber.

41. As vicissitudes decorrentes da crise associada ao atual estado de emergência não se deverão repercutir na obrigação fundamental dos pais de prover ao sustento e manutenção dos filhos, pelo que não será legítimo admitir, no decurso do atual estado de emergência, a suspensão da obrigação de alimentos na decorrência de uma situação de desemprego ou consentir na sua redução face à diminuição dos rendimentos do obrigado a alimentos (designadamente, num quadro de *lay off*).

42. A única situação em que se concebe de suspensão do pagamento da pensão de alimentos verificar-se-á nos casos em que, por força da aplicação de uma das medidas acima referidas, a criança seja colocada ao cuidado do progenitor com quem não reside habitualmente, caso em que o seu cuidador habitual passa a ser o progenitor não residente e obrigado a alimentos.

43. Contendendo o direito a alimentos com o salutar crescimento e desenvolvimento da criança, os incidentes de incumprimento suscitados durante o atual estado de emergência não poderão deixar de ser tramitados como processos urgentes, sob pena de comprometimento das condições de sobrevivência da criança, neste período particularmente desafiante, também aqui se invocando o disposto no citado artigo 13.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível.

44. Neste quadro de urgência, a efetivação do direito a alimentos deverá ser alcançada com recurso imediato ao mecanismo previsto no artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, sem audiência prévia da parte contrária.

45. Concluindo-se que o devedor de alimentos se integra numa das hipóteses previstas na norma citada (trabalhador em funções públicas, é empregado ou assalariado ou recebe rendas, pensões, subsídios, comissões, percentagens, emolumentos, gratificações, participações ou rendimentos semelhantes), deve o tribunal ordenar de imediato a

dedução, nas quantias mensalmente recebidas pelo requerente, do necessário para liquidação das pensões de alimentos vencidas e vincendas.

46. Se, em face dos rendimentos recebidos pelo devedor, houver necessidade de compatibilização do direito do filho a alimentos com o direito do devedor a uma existência condigna, a concordância prática entre tais direitos haverá de alcançar-se por apego ao artigo 738.º, n.º 5, do Código de Processo Civil, garantindo-se que, feita a dedução para pagamento dos alimentos vencidos e vincendos, o devedor fica ainda com rendimento não inferior ao valor total da pensão social do regime não contributivo.

47. Se, efetuadas todas as diligências possíveis, se concluir pela inexistência de qualquer rendimento enquadrável numa das categorias indicadas pelo artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tutelar Cível, a necessidade de garantir a proteção da criança, agudizada nestes tempos particularmente difíceis, impõe que, de imediato, se pondere a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a menores.

48. A urgência da situação obriga a que, constatada a impossibilidade de recurso ao mecanismo de cobrança coerciva dos alimentos previsto no artigo 48.º, do Regime Geral do Processo Tribunal Cível, o tribunal profira de imediato decisão provisória, nos termos do artigo 28, deste diploma legal, determinando a intervenção do Fundo de Garantia de Alimentos devidos a Menores, fundando-se apenas nos elementos que o requerente lhe fornecerá, espontaneamente ou depois de notificado para o efeito, sobre a composição do respetivo agregado familiar e rendimentos auferidos, com base nos quais aferirá da verificação das condições de recursos a ter em conta no reconhecimento do direito à prestação de alimentos no âmbito do Fundo de Garantia de Alimentos a Menores.

49. A pensão fixada a cargo do Fundo não poderá ser superior àquela a que estava obrigado o devedor relapso, iniciando-se o pagamento no mês seguinte ao da notificação da decisão do tribunal, circunstância esta que agudiza a necessidade de, urgentemente e no quadro de uma decisão provisória, se ponderar o acionamento deste mecanismo de proteção da criança, logo que verificada a impossibilidade de cobrança coerciva da pensão.

Bibliografia

ÁLVAREZ, Ana Belén Villar, *“Aspectos patrimoniales en familias separadas y divorciadas con hijos a cargo derivadas del estado de alarma declarado por la grave crisis sanitaria generada por el COVID-19”*, in Cuaderno de Familia, Revista Jurídica de Derecho de Familia de la Asociación Judicial Francisco De Vitoria, março de 2020, págs. 22 e seguintes, disponível em <http://www.ajfv.es/cuadernos-de-familia-marzo-202/>.

BOLIEIRO, Helena/ GUERRA, Paulo, *A Criança e a Família - Uma Questão de Direito(s)*, 2ª ed., Coimbra Editora.

COELHO, Pereira/ OLIVEIRA, Guilherme, *Curso de Direito da Família*, Volume I, Introdução, Direito Matrimonial, 4ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2008.

EPIFÂNIO, Rui/ FARINHA, António, *Organização Tutelar de Menores Anotada e Comentada*, Almedina, Coimbra, 1997.

GUERRA, Paulo, *As Responsabilidades Parentais – as Quatro Mãos que Embalam o Berço. In Estudos de Homenagem a Rui Epifânio*, Coimbra, Almedina, 2010.

LEANDRO, Armando, *Poder Paternal: natureza, conteúdo, exercício e limitações. Algumas reflexões da prática judiciária*, in *Temas de Direito da Família – Ciclo de Conferência no Conselho Distrital do Porto da Ordem dos Advogados*, Coimbra, Almedina, 1986.

MELO, Helena Gomes de/ RAPOSO, João Vasconcelos/ CARVALHO, Luís Batista/ BARGADO, Manuel do Carmo/ LEAL, Ana Teresa/ D'OLIVEIRA, Felicidade, *Poder Paternal e Responsabilidades Parentais*, 2ª Edição, *Quid Iuris*, Lisboa, 2010.

OLIVEIRA, Guilherme de, *A Nova lei do Divórcio*, revista *Lex Familiae*, ano 7, nº 73, Coimbra, 2010.

PEDRO, Rute Teixeira, *Código Civil Anotado*, Volume II, Art.ºs 1251.º a 2334.º, ANA PRATA (coord.), Coimbra, Almedina, 2017.

PINHEIRO, Jorge Duarte, *Direito da Família Contemporâneo*, Reimp. da 5.ª ed., Almedina, 2017.
RAMIÃO, Tomé d'Almeida, *Regime Geral do Processo Tutelar Cível, Anotado e Comentado*, 2ª Edição, *Quid Iuris*, Lisboa, 2017.

RAPOSO DE FIGUEIREDO, Pedro, *A Residência Alternada no quadro do atual regime de exercício das responsabilidades parentais. A questão (pendente) do acordo dos progenitores*, in *Revista Julgar*, n.º 33, Almedina, 2017.

SOTTOMAYOR, Maria Clara, *Regulação do Exercício das Responsabilidades Parentais nos Casos de Divórcio*, 5ª edição, Almedina, Coimbra, 2011.

VELASCO, Victor Moreno, *“Breves notas prácticas relativas a la suspensión del régimen de guarda y custodia y del régimen de visitas, en el supuesto de la grave crisis sanitaria generada por el covid-19”*, Cuaderno de Familia, Revista Jurídica de Derecho de Familia de la Asociación Judicial Francisco De Vitoria, março de 2020, pág. 14 e seguintes, disponível em <http://www.ajfv.es/cuadernos-de-familia-marzo-202/>.

Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, 12 de abril de 2020

CENTRO
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

◆ O estado de emergência e as medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus: Algumas repercussões nos processos tutelares educativos e de promoção e proteção

Ana Teresa Leal

Procuradora da República,
Docente do Centro de Estudos Judiciários

I. Processos Tutelares Educativos

1. A prática de atos classificados pela lei penal como crime de desobediência

1.1. Enquadramento

1.1.1. A prática destes atos por jovens inimputáveis em razão da idade

2. As implicações processuais do estado de emergência e das medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus nos Processos Tutelares Educativos

2.1. Enquadramento geral quanto a prazos e prática de atos processuais

2.2. Prazos e atos processuais nos Processos Tutelares Educativos

2.3. Execução e revisão das medidas tutelares educativa

2.4. Funcionamento dos centros educativos e os direitos e deveres dos jovens internados.

II. Processos de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

1. As implicações processuais

2. A escolha da medida protetiva

3. A aplicação de medida cautelar

4. Revisão das medidas

“Obstáculos e dificuldades fazem parte da vida e a vida é a arte de superá-los”

DeRose

I. Processos Tutelares Educativos

1. A prática de atos classificados pela lei penal como crime de desobediência

1.1. Enquadramento

Pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, precedido pela autorização da Assembleia da República constante da Resolução n.º 15-A/2020, de 18 de março, foi declarado o estado de emergência pelo período de 15 dias e esta declaração veio a ser renovada, por mais 15 dias, pelo Decreto Presidencial n.º 17-A/2020, de 2 de abril, cuja autorização da Assembleia da República consta da Resolução n.º 22-A/2020, de 2 de abril.

Desde o dia 18 de março que vivemos em estado de exceção, decretado na sequência da calamidade pública decorrente da pandemia por Coronavírus, e nesta decorrência foi parcialmente suspenso o exercício de alguns direitos, entre eles o “direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional”, nos termos do artigo 4.º, al. a), dos decretos presidenciais, encontrando-se prevista a possibilidade de serem impostas restrições que podem implicar o “confinamento compulsivo”, o estabelecimento de “cercas sanitárias” e a “interdição das deslocações e permanência na via pública que não sejam justificadas”.

No artigo 5.º do Decreto Presidencial n.º 17-A/2020 e, igualmente no artigo 5.º, da Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, encontra-se consagrada a possibilidade de os “atos de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigidos às ordens emanadas pelas autoridades públicas competentes em execução do estado de emergência” poderem constituir, por parte dos seus autores, a prática de um crime de desobediência.

Cabendo ao Conselho de Ministros dirigir a execução do estado de exceção, segue-se a publicação da regulamentação do estado de emergência e da sua posterior prorrogação vertidas, respetivamente, no Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março e Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, tendo este último diploma revogado o primeiro.

Desta regulamentação resulta que a restrição da liberdade de circulação comporta três níveis, o “confinamento obrigatório”, o “dever especial de proteção” e o “dever geral de recolhimento domiciliário”.

Para o período da Páscoa, compreendido entre 9 e 13 de abril, o Decreto n.º 2-B/2020 estabelece uma limitação adicional, impeditiva da circulação a todos os cidadãos para fora do concelho da sua residência habitual, salvo em situações excecionais que se prendam com questões de saúde ou de “urgência imperiosa”.

Quer o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, quer o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, estabelecem no seu artigo 3.º, n.º 2, que a violação da obrigação de confinamento constitui crime de desobediência.

Deste modo, incluem-se nas condutas suscetíveis de integrar a prática do crime de desobediência, a violação do confinamento obrigatório e a resistência às ordens legítimas das autoridades públicas, na execução do estado de emergência.

Tendo em consideração esta previsão legal, os comportamentos em análise poderão integrar a prática do crime de desobediência, previsto no artigo 348º, n.º1, al. a), do Código Penal, punido com pena de prisão até 1 ano ou multa até 120 dias.

Certo é que, se a resistência envolver atos de violência contra os agentes da autoridade, a previsão recairá no tipo do artigo 347.º, do Código Penal, o crime de resistência e coação sobre funcionário, punido em abstrato com pena de prisão de 1 a 5 anos.

1.2. A prática destes atos por jovens inimputáveis em razão da idade

Se os atos atrás referidos forem cometidos por jovem entre os 12 e os 16 anos, poderá haver lugar à aplicação de uma medida tutelar educativa, nos termos da Lei n.º 166/99, de 14 de setembro, que aprovou a Lei Tutelar Educativa, com as alterações que lhe foram introduzidas pela Lei n.º 4/2015, de 15 de janeiro.

Numa situação de flagrante delito, que será a ocorrência normal nas circunstâncias em causa, o jovem entre os 12 e os 16 anos pode ser detido pela autoridade policial, ao abrigo do

disposto no artigo 52.º, n.º 1, da LTE, uma vez que o facto é qualificado pela lei penal, como crime punível com pena de prisão.

Porém, se estivermos perante uma conduta que a lei classifica como crime de desobediência, esta detenção não pode ser mantida e a autoridade policial apenas procede à identificação do menor, atento o disposto nos n.ºs 2 e 3, do mencionado artigo 52.º.

A LTE é omissa sobre os termos em que se processa esta identificação mas, por força do disposto no artigo 50.º, da LTE, aplica-se subsidiariamente o Código de Processo Penal que, no seu artigo 250.º, regula as formas possíveis de identificação e a possibilidade de manutenção da detenção, para o efeito, pelo tempo estritamente necessário à respetiva identificação.

Quanto ao prazo máximo em que o jovem pode permanecer detido para efeitos de identificação, dispõe o mencionado artigo 50.º, n.º 3, al. b), que esse período de tempo não pode ultrapassar as três horas

Nestes termos, o jovem detido em flagrante delito não pode estar privado da liberdade para efeitos de identificação, por um espaço temporal superior a 3 horas.

Logo após a concretização da sua identificação, o jovem terá que ser, no imediato, entregue aos seus pais, representante legal ou a quem tenha a sua guarda de facto ou à instituição em que se encontre internado.

Diferente será se em causa estiverem factos integradores do crime de resistência e coação a funcionário, cuja moldura abstrata possibilita a manutenção da detenção, com obrigação de o jovem ser sujeito a interrogatório judicial, no mais curto espaço de tempo, que não pode exceder as 48 horas.

Nesta última situação, caso não se mostre possível a apresentação imediata do jovem ao juiz, será o mesmo confiado aos pais, ao representante legal, a quem tenha a sua guarda de facto ou à instituição onde se encontre internado, ficando estes com a obrigação de o apresentarem no tribunal para interrogatório, no mencionado prazo máximo de 48 horas. Sá assim não será se não estiver garantida aquela apresentação, caso em que o jovem será recolhido em Centro Educativo ou em instalações próprias e adequadas da entidade policial, tudo nos termos do disposto no artigo 54.º da LTE.

Porém, tendo em consideração a excecionalidade do momento em que estamos a viver, afigura-se-nos prudente, nestes casos, a não manutenção da detenção do jovem.

A detenção em flagrante delito e a sua manutenção, que implica a apresentação do jovem a interrogatório judicial, deve agora, ser reservada às situações que se apresentem de maior gravidade e com especiais necessidades de educação do mesmo para o direito, a impor a aplicação imediata de uma medida cautelar, cabendo à entidade policial estabelecer contacto com o magistrado do Ministério Público de turno, no sentido de recolher a sua opinião sobre a melhor forma de atuação em cada caso.

2. As implicações processuais do estado de emergência e das medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus nos Processos Tutelares Educativo

2.1. Enquadramento geral quanto a prazos e prática de atos processuais

A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, no seu artigo 7.º, n.ºs 1, 5 e 9, decretou, quanto à prática de atos processuais, a aplicação do regime de férias judiciais e, no que concerne aos prazos, a sua suspensão, mesmo nos processos urgentes, exceto quando estão em causa atos e diligências urgentes, que digam respeito a direitos fundamentais, designadamente os referentes a processos tutelares educativos de natureza urgente.

Esta lei veio a ser, entretanto, objeto de alteração pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, que introduziu transformações significativas ao mencionado artigo 7.º.

Em face desta nova redação, emerge do preceituado no do mencionado artigo 7.º, n.ºs 1, 5, als. a) e b), 7, als. a), b) e c) e 8, als. a), b) e c), um regime específico para os processos não urgentes, o que constitui uma novidade desta alteração legislativa, e a introdução de novas regras relativas ao regime especial estabelecido para os processos urgentes.

As particularidades inerentes aos prazos e diligências dos processos de natureza urgente, envolvem a determinação de uma graduação, a dois níveis, dessa sua urgência, denominada pela doutrina como “processos urgentes e urgentíssimos” ou como “processos urgentes *lato sensu* e *stricto sensu*”.¹

Deste modo, quanto a prazos e respetiva tramitação processual, decorre agora do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na sua nova redação, o seguinte:

Processos de natureza não urgente:

- a) Como regra geral, todos os prazos para a prática de atos processuais ficam suspensos até ao fim da presente situação excecional de prevenção. (n.º 1)²
- b) Excecionalmente, os processos correm os seus termos, desde que as partes considerem ter condições para assegurar a sua tramitação e a prática dos atos, de modo não presencial, através das plataformas informáticas ou meios de comunicação à distância. (n.º 5, al. a))
- c) Desde que não haja necessidade de realização de diligências, podem ser proferidas decisões finais. (n.º 5, al. b))

¹ José Joaquim Fernandes Oliveira Martins, consultável em <http://julgar.pt/ainda-a-lei-n-o-1-a2020-de-19-de-marco-uma-segunda-leitura/>

² Estabelecida pelo DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, ratificado pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março. Este regime excecional, face ao disposto no n.º 2 do seu artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, vigora até que seja decretado o seu termo, o que será definido por Decreto-lei.

Processos de natureza urgente:

- d) Os processos continuam a ser tramitados sem que haja suspensão ou interrupção de prazos mas os atos e as diligências que importem a presença das partes, mandatários ou outros intervenientes processuais, serão realizadas por meios de comunicação à distância. (n.º 7, al. a))
- e) Não sendo possível o recurso a estes meios de comunicação à distância, quando em causa estiver a vida, integridade física, saúde mental, liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes³, as diligências serão realizadas, mesmo com a presença física dos intervenientes, desde que o seu número não ultrapasse as recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações dos conselhos superiores⁴. (n.º 7 al. b))
- f) Não sendo possível assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos atrás referidos, também nos processos urgentes ocorrerá a suspensão dos prazos, nos termos gerais consagrados no n.º1 do artigo 7.º (n.º 7 al. c))

São considerados processos urgentes⁵ para os efeitos atrás referidos:

- g) Os processos e procedimentos para defesa de direitos, liberdades e garantias dos lesados ou ameaçados de o serem, por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, nos termos do artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (n.º 8, al. a))⁶
- h) O serviço urgente previsto no artigo 53.º, n.º 1, do DL n.º 49/2013, de 27 de março (n.º 8, al. b))⁷

³ Os designados processos de “natureza urgentíssima” ou “urgentes stricto sensu”.

⁴ Não foram ainda dadas orientações concretas sobre esta matéria. Apenas como eventual ponto de referência temos que o artigo 43.º, n.º 1, al. e), do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, estabelece como sendo de 5 o número máximo de pessoas, cuja concentração na via pública é aconselhável, e as orientações na DGS para os estabelecimentos de atendimento ao público, onde se estabelece como ideal o distanciamento de 2 metros entre pessoas. https://www.dgs.pt/directrizes-da-dgs/orientacoes-e-circulares-informativas/orientacao-n-0112020-de-17032020-pdf.aspx?fbclid=IwAR0kiYDkGm3V-33X5LAEwYdQK9Fy_QkQvbrCc1jKdNbpm3K9Th64TUn9vfk.

⁵ Igualmente processos “natureza urgentíssima” ou “urgentes stricto sensu”.

⁶ A qual estabelece o REGIME DO ESTADO DE SÍTIO E DO ESTADO DE EMERGÊNCIA, e cujo artigo 6.º reza “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.”

⁷ Que estabelece o REGIME APLICÁVEL À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS JUDICIAIS, e cujo artigo 53.º n.º 1 reza “1 - O serviço urgente referido no n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 62/2013, de 26 de agosto, refere-se designadamente ao previsto no Código de Processo Penal, na lei de cooperação judiciária internacional em matéria penal, na lei de saúde mental, na lei de proteção de crianças e jovens em perigo e no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional, que deva ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos.”

- i) Todos os processos, procedimentos, atos e diligências em que se verifique que a ausência de tramitação pode provocar um dano irreparável, designadamente:
 - a. Processos relativos a menores em risco;
 - b. Processos Tutelares Educativos de natureza urgente;
 - c. Diligências e julgamentos de arguidos presos (n.º 8, al. c))

Concomitantemente, o Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, no seu artigo 32.º, estabelece a regra de que o acesso aos tribunais, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias se efetivará em articulação com os Conselhos Superiores e com a PGR.⁸

Tendo em consideração a atual profusão de diplomas legais e de normas sobre a matéria em causa e em face das dúvidas interpretativas que se vêm suscitando, caberá ao juiz, em cada processo, qualificar, de modo claro e inequívoco, a sua natureza não urgente, urgente ou urgentíssima, determinar se aos mesmos se aplicam ou não as regras da suspensão dos prazos e se os atos e diligências se realizam ou não e, quando se realizem, se tal acontece por meios à distância ou presencialmente.

Esta clarificação impõe-se, para que todos os intervenientes processuais, e também os oficiais de justiça, saibam o que lhes cabe fazer, de que modo e em que prazo.

2.2. Prazos e atos processuais nos Processos Tutelares Educativos

Por força do disposto no artigo 44.º, da LTE, são de natureza urgente:

- (i) Os processos judiciais relativos a menores sujeitos a medida cautelar de guarda em instituição ou quando;
- (ii) Os processos que, por despacho fundamentado, tenham sido declarados urgentes e
- (iii) Os processos em que, haja sido interposto recurso, sempre que ao jovem tenha sido aplicada medida de internamento.

Como resulta das disposições legais analisadas no ponto anterior, estes processos, que são duplamente considerados urgentes, pelos n.ºs 7 e 8 al. c) do artigo 7.º, continuam a ser tramitados sem que haja suspensão ou interrupção de prazos, devendo as diligências que importem a presença física das pessoas neles envolvidas, serem realizadas por meios de comunicação à distância.

Quanto aos processos em que ao jovem foi aplicada, cautelarmente, a medida de guarda em instituição ou em centro educativo, nos termos do artigo 57.º, als. b) e c), da LTE, ou, a final, a

⁸ Neste âmbito há a salientar, a Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, de 27 de março de 2020, a Diretiva 2/2020 da PGR, de 30 de março de 2020, a Diretiva 3/2020, da PGR, de 13 de abril e as Divulgações do Conselho Superior da Magistratura n.º 83/2020, relativa ao “Adiamento de julgamentos e diligências - colaboração entre as Comarcas e a Ordem dos Advogados” e n.º 81/2020, relativa ao “Estado de Emergência”, que foi objeto de uma correção posterior.

medida tutelar e institucional de internamento em centro educativo, prevista no artigo 4.º, n.º 1, al. i), da LTE, porque em qualquer uma destas situações está em causa a liberdade, quando não se mostre possível a realização dos atos ou diligências por meios à distância, serão as mesmas efetuadas presencialmente, com a observância das regras de segurança estabelecidas quanto ao número de pessoas presentes e manutenção de uma distância segura entre elas.⁹

Já quanto aos processos cuja natureza urgente foi determinada por despacho, nos termos do artigo 44.º, n.º 2, da LTE, teremos que atentar nos motivos que, em concreto, estiveram subjacentes a tal declaração os quais, envolvendo necessariamente uma ponderação de prejuízo para o jovem, podem prender-se com a vida, integridade física, saúde mental ou subsistência do mesmo, subsumindo-se, neste caso à previsão do artigo 7.º, n.º 7, al. b), da Lei n.º 1-A/2020, na sua nova redação, ou com a necessidade de evitar um dano irreparável, que cairá na previsão da norma contida no artigo 7.º, n.º 8, al. c), da mesma Lei.

Nestes casos, de forma inequívoca, e tal como sucede com os processos de natureza urgente, assim classificados pelo n.º 1, do artigo 44.º, da LTE, os atos e diligências devem ser realizados presencialmente, se não for possível a sua realização à distância.

Quando a declaração de urgência não se prender com nenhuma das mencionadas circunstâncias, estaremos perante um processo tutelar educativo urgente em sentido lato, a integrar a previsão do artigo 7.º, n.º 7, al. a), e aqui, se as diligências e atos não se puderem concretizar à distância, não serão realizados e os prazos para a sua prática ficarão suspensos, tudo nos termos do artigo 7.º, n.º 7, al. c), da mencionada Lei n.º 1-A/2020, na sua nova redação.

Admitimos que esta última conclusão possa não ser pacífica e que de uma interpretação literal da norma contida no n.º 8 al. c) do artigo 7.º, se possa retirar que, independentemente dos fundamentos da declaração de urgência, feita ao abrigo no artigo 44.º, n.º 2, da LTE, o processo sempre ali se incluirá.

Assim não o consideramos dado entendermos que o legislador quis, nesta concretização dos que devem ser tidos como processos urgentes, associar tal urgência à particularidade de verificação da necessidade de se evitar um dano irreparável.

Fora dos processos urgentes, classificados como tal pelo artigo 44.º da LTE, temos ainda aqueles em que ocorre uma detenção em flagrante delito, a impor a apresentação do jovem a interrogatório judicial, sempre que essa detenção possa e, efetivamente, seja mantida, tudo nos termos determinados pelos artigos 51.º, n.º 1 e 52.º da LTE.¹⁰

⁹ Ver nota 4.

¹⁰ De salientar o que atrás se disse sobre o facto de, atualmente, a apresentação a interrogatório, na sequência de detenção em flagrante delito, dever ser reservada para situações em que os atos cometidos sejam de particular gravidade e/ou ocorram necessidades especiais de educação do jovem para o direito.

Aqui, estando igualmente em causa a liberdade, o processo tem, do mesmo modo, “natureza urgentíssima”, para efeitos do disposto no mencionado artigo 7.º, n.º 7, als. a) e b), da Lei n.º 1-A/2020.

De notar que, mesmo quando o jovem tenha sido confiado aos seus pais, representante legal, a quem tenha a sua guarda de facto ou a instituição em que esteja internado, nos termos do artigo 54.º, n.º 1, da LTE, esta entrega é efetuada mediante a obrigação da sua apresentação ao juiz no prazo de 48h, pelo que continua a estar em causa a sua liberdade e, portanto, a aplicação das regras inerentes aos designados “processos urgentíssimos”.

Em termos gerais e por norma, não estando em causa a aplicação de medida institucional de internamento em centro educativo ou a aplicação de medida cautelar de guarda em instituição ou centro educativo, o processo tutelar não tem natureza urgente, pelo que os respetivos prazos estão suspensos, não havendo lugar à prática de atos processuais, salvo nas situações previstas no n.º 5 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua atual redação, sempre que todas as partes considerem estar em condições de assegurar a prática dos atos necessários, desde que não presenciais, ou quando todas as diligências já se mostrem efetuadas e apenas falta proferir decisão final, a qual, nestes casos deve ser dada.

Aqui, consideramos que mesmo tratando-se de uma decisão intercalar, designadamente de revisão de uma medida não institucional, estando no processo todos os elementos necessários à sua prolação, deve, de igual modo, ser proferida.

Claro está, que a regra de que deve ser sempre proferida decisão nos processos em que não haja diligências a realizar, se aplica a todos os processos, independentemente da sua natureza urgente ou não.

2.3. Execução e revisão das medidas tutelares educativa

Na sequência do atrás referido e como norma, não haverá lugar à revisão da medida tutelar não institucional aplicada, nos termos do artigo 136.º e com a periodicidade prevista no artigo 137.º, ambos da LTE, a não ser que o processo tenha sido declarado urgente pelo juiz, ao abrigo do artigo 44.º n.º 2, da LTE e /ou a ausência de tal revisão possa causar um dano irreparável ao jovem.

De notar que ao cumprimento das diversas medidas tutelares não institucionais está, por regra, associada a imposição ao jovem de condutas que, na sua generalidade, se apresentam incompatíveis com as restrições impostas pelo estado de emergência e pelas medidas excecionais em vigor durante a situação epidemiológica do novo Coronavírus.

Terminados que sejam estes períodos de tempo excecionais, a ponderação dos pressupostos de revisão terá, necessariamente, que refletir esta realidade, revestindo aqui uma especial importância a circunstância de a impossibilidade de execução da medida ter ocorrido por facto não imputável ao jovem, com todas as consequências legais que tal reflexão importa.

Centremo-nos, então, na revisão das medidas institucionais que, por força do disposto no artigo 137.º, pode ter lugar oficiosamente, a requerimento do Ministério Público, do jovem, dos seus pais ou representante legal ou guardador de facto, do defensor ou por proposta da DGRSP, entidade encarregada de acompanhar e assegurar a execução da medida de internamento em centro educativo.

Aqui, estamos perante processo de natureza urgentíssima, a cair na previsão do n.º 7 al. b) do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, cuja tramitação e prática de atos prosseguirá, sem que ocorra a suspensão dos prazos.

A medida de internamento pode ser revista decorridos que sejam três meses desde a sua aplicação ou da última revisão e é-o, obrigatoriamente, ao fim de 6 meses, se o regime de execução for semiaberto ou fechado e ao fim de 1 ano se o regime de execução for aberto, tudo nos termos do artigo 137.º, n.ºs 1, 2, 4, 5 e 6, da LTE.

A situação de pandemia por que estamos a passar e a elevada possibilidade de contágio dos jovens que se encontram nos centros educativos, atento o seu número e proximidade física, quer entre eles quer com todos os técnicos e restante pessoal do centro, deve determinar uma reflexão particular sobre a possibilidade de, em sede de revisão, se colocar termo à medida de internamento ou de a substituir por outra de natureza não institucional.

Doutro modo, a execução da medida de internamento em regime aberto, nos termos do artigo 167.º da LTE, que importa a frequência do jovem, no exterior do centro, das mais diversas atividades, mormente as escolares, educativas, de formação profissional e desportivas, fica seriamente comprometida com a atual situação de dever de recolhimento domiciliário, estabelecido no artigo 5.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril e com a suspensão das atividades letiva, não letivas e formativas, nos termos do artigo 9.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, cujos efeitos foram ratificados pela Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, nos seus artigos 1.º e 2.º.

Estas limitações implicam a impossibilidade de saída do jovem para o exterior pelo que, nestas circunstâncias, a revisão da medida pelo tribunal impõe-se, devendo ser ponderada a sua substituição por medida não institucional ou, então, pôr-se-lhe termo, declarando-se a sua extinção. São os fatores relativos a cada um dos jovens que importarão a opção por uma ou outra solução.

Julgamos que a preferência por o jovem se manter em cumprimento da medida mas sem a possibilidade de frequências das atividades fora do centro educativo, pode ser entendida como constituindo, na prática, uma modificação do regime de execução da medida para outro mais constritor, o que pode ser considerado como legalmente inadmissível, por em causa estarem circunstâncias alheias ao próprio jovem.

Claro está que cada caso terá que ser tratado segundo as suas particularidades e, mostrando-se injuntiva a manutenção do jovem no centro educativo, sempre podemos enquadrar as restrições de movimentação e a impossibilidade de saída do centro nas circunstâncias

excepcionais de obrigação de permanência na habitação e na impossibilidade de frequência de atividades letivas e formativas presenciais, impostas a todos os cidadãos pelo estado de exceção.

Mas a ponderação sobre a substituição da medida de internamento deve acontecer, igualmente, quando o regime de execução da medida é semiaberto ou fechado, em face do perigo de contágio por Coronavírus que a permanência no centro educativo pode implicar, quer pelo grande número de pessoas nele se congregam, quer porque os técnicos e restante pessoal contactam com várias pessoas no exterior, o que necessariamente acontece sempre que terminam o seu período de trabalho.

Porém, qualquer reflexão sobre a restituição do jovem à liberdade terá que ter em conta os diversos fatores que lhe estão inerentes, concernentes a si próprio e à sua família, bem como um olhar atento sobre as finalidades da medida que, como definido no artigo 2.º da LTE, visa a sua “educação para o direito e a sua inserção, de forma digna e responsável, na vida em comunidade”.

A opção pelo desfecho de suspender a execução da medida de internamento na parte que falta cumprir, nos termos do artigo 158º-A da LTE pode, em abstrato, ser de equacionar, sendo certo que na presente situação esta solução dificilmente será exequível, já que a mesma importa um acompanhamento por parte de equipas de reinserção social, o que neste período tão limitativo da possibilidade de movimentação no espaço público e de restrições de comparência dos técnicos nos respetivos serviços, fica comprometido. Acresce que, também a possibilidade de sujeição do jovem a obrigações ou regras de conduta se mostra, agora, de muito difícil execução, em face das circunstâncias excepcionais determinadas pela situação de pandemia e pela declaração do estado de emergência¹¹.

A substituição da medida de internamento por outra não institucional ou a declaração da sua extinção deverão ser, pois, avaliadas, mas apresenta-se de particular relevo a ponderação sobre o contexto social e familiar em que o jovem vai ser recebido e analisar se o mesmo oferece garantias de segurança para a sua pessoa, bem como se está assegurada a possibilidade de frequência do sistema de ensino, agora necessariamente à distância, devendo estar garantidos os meios necessários para o efeito.

A todas as dificuldades acresce uma outra que se prende com o facto de o acompanhamento pós- internamento, previsto no artigo 158º-B, da LTE, ser de improvável concretização na atual conjuntura.

A restituição do jovem à liberdade, alterando a medida institucional ou declarando-a extinta, apresenta-se como a solução mais plausível para as medidas a executar em regime aberto e deverá ser de equacionar sempre que o termo da medida, mesmo em regime semiaberto ou fechado, esteja para breve.

¹¹ Não nos parece que seja uma opção impor ao jovem comportamentos a que, atualmente, todos os cidadãos estão obrigados, designadamente os que se prendem com as restrições de circulação.

Sempre que em causa esteja uma medida de internamento em regime fechado e ainda longe do seu termo, não se nos afigura haver grande margem para a sua substituição por outra de natureza não institucional.

2.4. Funcionamento dos centros educativos e os direitos e deveres dos jovens internados.

No artigo 171.º da LTE, encontram-se enunciados os direitos dos jovens internados e, segundo o artigo 2.º do Regulamento Geral e Disciplinar dos Centros Educativos¹², está subjacente à intervenção nos centros o respeito por todos os direitos pessoais e sociais cujo exercício não seja incompatível com a execução da medida aplicada.

É inequívoco que a suspensão parcial do exercício de direitos, vertida no artigo 4.º dos Decretos Presidenciais n.º 14-A/2020 e 17-A/2020 e nas Resoluções da AR n.ºs 15-A/2020 e 22-A/2020, objeto de regulamentação posterior pelos Decretos n.º 2-A/2020 e 2-B/2020 e ainda as medidas excecionais temporárias previstas no DL n.º 10-A/2020 e ratificadas pela Lei n.º 1-A/2020, se refletem, necessariamente, no funcionamento dos centros educativos, importando para os jovens internados, em igual medida à de todos os outros cidadãos, a compressão de alguns dos seus direitos.

Nesta situação de pandemia, sobressai o direito que o jovem tem a que o centro zele pela sua vida, integridade física e saúde, previsto no artigo 171.º, n.º 3, al. a), da LTE, tendo que ser tomadas todas as medidas que previnam a sua infeção por COVID-19 e, no caso de algum dos jovens contrair a doença, para além dos procedimentos óbvios tendentes ao seu tratamento, designadamente a assistência e internamento hospitalar, consagrados no artigo 174.º da LTE, há que garantir a segurança de todos os outros jovens institucionalizados, de modo a evitar o seu contágio.

É à DGRSP que cabe a gestão dos centros educativos e é, deste modo, sua incumbência criar os mecanismos necessários à proteção dos jovens que ali se encontram e fazer vigorar no interior dos centros educativos as contingências decorrentes da declaração do estado de exceção e das medidas excecionais em vigor.

Nesta sequência, veio a DGRSP a adotar a medida geral de suspensão provisória das visitas em todos os centros educativos, a par do que igualmente foi determinado para os estabelecimentos prisionais.¹³

O direito ao contacto com os magistrados, judicial e do Ministério Público, bem como com o exterior, assegurados pelas als. i) e j) do mencionado n.º 3 do artigo 171.º, apenas poderá, agora, ocorrer de modo não presencial.

Garantida continua a ter que estar a frequência da escolaridade obrigatória no interior dos centros, atualmente com recurso ao ensino à distância, imposto à generalidade da comunidade escolar.

¹² Aprovado pelo DL n.º 323-D/2000, de 20 de dezembro.

¹³ <https://justica.gov.pt/COVID-19-Medidas-adotadas-na-Justica>

As medidas excepcionais podem também colidir com o direito à assistência religiosa no centro¹⁴, na medida em que tal implique a presença física de alguém ido do exterior e que não faça parte da equipa de pessoas autorizadas a trabalhar no centro e destinadas a assegurar o seu regular funcionamento.

II. Processos de Promoção e Proteção de Crianças e Jovens em Perigo

1. As implicações processuais

Por força do disposto no artigo 102.º da Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo¹⁵, os processos judiciais de promoção e proteção revestem natureza urgente e, deste modo, cabem na previsão do n.º 7 do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 4-A/2020.

Nessa medida, a regra é a de que continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

Só assim não acontecerá, em face do disposto na al. c) do referido n.º 7, que remete para o n.º 1, do mesmo preceito, quando seja impossível a realização das diligências, quer por meios à distância, quer presencialmente, havendo, então, lugar à suspensão dos prazos para a prática de atos.

Mas, por via do estabelecido no artigo 7.º, n.º 8 al. c), da Lei n.º 1-A/2020, estes processos podem ser, igualmente, considerados de “natureza urgentíssima” pois “relativos a menores em risco”, sempre que se revele necessário evitar um dano irreparável para a criança.

Temos, pois, que os processos de promoção e proteção podem integrar um duplo grau de urgência, em sentido lato, nos termos do n.º 7 e em sentido restrito, nos termos do n.º 8, al. c).

Apenas um parênteses para referir que em face do disposto no n.º 1 deste artigo 7.º, estas disposições legais apenas são aplicáveis aos processos a correr termos nos tribunais judiciais, não integrando as CPCJ o elenco das entidades e órgãos ali enunciados, em face da sua natureza de instituições oficiais não judiciárias, tal como definido no artigo 12.º, n.º 1, da LPCJP.

Resulta, pois, que a tramitação dos processos que correm termos nas CPCJ apenas será afetada pelas medidas excepcionais que atingem os seus próprios membros, obrigados ao teletrabalho sempre que as funções o permitam, nos termos gerais do artigo 8.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, sendo que todos os prazos correrão sem qualquer interrupção.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 252/2009, de 23 de setembro, que regula a assistência religiosa nos estabelecimentos prisionais dependentes do Ministério da Justiça e nos centros educativos

¹⁵ Lei n.º 147/99, de 1 de setembro.

Embora para estes processos não haja normativo semelhante ao do mencionado artigo 102.º da LPCJP, a natureza dos interesses em causa, que se prendem com crianças em situação de perigo, determina, igualmente, a necessidade de urgência e celeridade na sua tramitação.

Retornando aos processos judiciais, uma breve nota para salientar que o legislador, no artigo 7.º, n.º 8, al. c), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, faz referência a “processos relativos a menores em risco”(sublinhado nosso), o que, numa primeira leitura, nos poderia levar a crer estar a referir-se, tão só, aos processos de promoção e proteção.

Mas assim não será, pois a intervenção decorrente da aplicação da LPCJP importa que a criança se encontre numa situação de perigo para a sua saúde, segurança, formação, educação ou desenvolvimento, tal como se encontra consagrado no seu artigo 3.º, sendo que a noção de perigo não é coincidente, porque menos abrangente, com o conceito de risco.

Enquanto o perigo constitui uma ocorrência atual ou iminente com efeitos negativos na vida da criança, no risco esses efeitos negativos constituem meros indicadores na vida da criança. É assim de concluir que o disposto na al. c) do n.º 8 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na atual redação, abarca na sua previsão, não só os processos de promoção e proteção mas também outros, designadamente os processos tutelares cíveis, sempre que as condutas dos progenitores ou dos responsáveis pela criança a coloquem em situação de risco.

Prosseguindo, é pressuposto da intervenção protetiva que a criança se encontre numa situação de perigo, o que determina que numa grande parte destes processos, os atos e diligências a realizar se apresentem como necessários a evitar um dano irreparável.

Assim será, certamente, num elevado número de casos, quando ainda não haja sido aplicada qualquer medida e, mesmo depois, no decurso da sua execução, em particular se se tratar de uma medida em meio natural de vida, haverá que avaliar, em sede de revisão, das condições do seu cumprimento e eficácia.

Daqui decorre que os processos de promoção e proteção têm, todos eles e em termos gerais, natureza urgente e um seu grande número revestirá “natureza urgentíssima”.

Se atentarmos na redação desta al. c) do n.º 8 do artigo 7.º, veremos que na concretização que é feita, relativamente à possibilidade de ser necessário evitar um dano irreparável, decorre da mesma outras situações de duplicação com os processos de natureza urgente previstos no n.º 7, pois a sua redação contempla também “processos tutelares educativos de natureza urgente” e as diligências e julgamentos de arguidos presos que, também em termos gerais, são de natureza urgente.

Aliás, os processos de promoção e proteção igualmente cabem na previsão al. b) do referido n.º 8.

A redação do preceito apresenta-se, deste modo, pouco clara mas consideramos ter sido intenção do legislador, reforçar a excecionalidade de algumas das situações, criando uma

malha mais fina para as fazer integrar no conceito de urgência, de modo a serem assegurados os atos e diligências a elas respeitantes, sem que possa ocorrer margem de ponderação para a sua suspensão.

Nos processos de promoção e proteção, caberá ao juiz fazer uma avaliação de cada uma das situações e, em face das suas particularidades e da real situação em que cada criança se encontra, determinar se a tramitação do processo ou a realização de determinados atos ou diligências se apresentam como necessários a evitar um dano irreparável para a mesma. Concluindo afirmativamente, haverá que, por despacho, declarar tal urgência e determinar a realização dos atos e diligências que se impuserem.

A concretização dos atos tendentes a salvaguardar a criança do perigo em que se encontrava ocorrerá, obrigatoriamente, independentemente das dificuldades que lhe possam estar subjacentes, havendo necessidade de encontrar sempre uma solução.

Classificados que sejam como integrando a previsão do artigo 7.º, n.º 7 e 8, al. c), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua atual redação, os processos continuam a ser tramitados sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

Nas diligências que requeiram a participação dos intervenientes processuais e na realização dos atos processuais deve privilegiar-se a utilização de meios de comunicação à distância e, se tal não se mostrar possível, as diligências poderão ser realizadas presencialmente, se estiverem reunidas as condições para tal.

Mas as diligência, quando nelas estão envolvidas as crianças e os seus pais, o que acontecerá com frequência, muito dificilmente poderão ocorrer fora das instalações do tribunal, a impor a presença física destes intervenientes que, embora constituindo uma exceção ao dever geral de recolhimento domiciliário, prevista na al. l) do artigo 5.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, pode colocar em causa a sua saúde, pois, mesmo que no tribunal existam as necessárias condições de segurança e higiene, a sua deslocação até lá, as mais das vezes em transportes públicos, determina um risco acrescido de infeção pela COVID 19 e este fator não pode ser menosprezado.

Os elementos de prova a carrear para o processo terão, nesta conjuntura, que passar essencialmente por informações e relatórios a produzir pelos técnicos da Segurança Social, pelas CPCJ ou por outras entidades com conhecimento dos factos, evitando-se, dentro do possível, a prova testemunhal ou a audição da criança e dos seus responsáveis, na exata medida em que estas últimas diligências constituam um risco acrescido de poderem ser infetadas com o novo Coronavírus.

Doutro modo, não se apresenta viável, na esmagadora maioria das situações, a apresentação de requerimentos ou de meios de prova através de meios eletrónicos, por parte da criança ou jovem, dos seus pais ou de outros que sejam por ela responsáveis, sobretudo se não tiverem defensor ou mandatário constituído.

É na reflexão sobre todos estes fatores que temos que encontrar o caminho mais ajustado à resolução da situação concreta, sendo certo que estes processos, atenta a natureza dos interesses que estão em causa, os de uma criança em que se torna necessário atuar para se afastar o perigo em que se encontra, não se compadecem com qualquer suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

2. A aplicação de medida cautelar

A aplicação imediata de uma medida cautelar, nos termos do artigo 37.º da LPCJP, apresenta-se, agora, com novos contornos e o olhar sobre as condições da sua aplicação deve agora ser diferente. Se, por força das limitações decorrentes da situação excecional em que nos encontramos, o diagnóstico e definição da situação da criança não podem agora serem feitos num curto espaço de tempo, designadamente por dificuldade ou mesmo impossibilidade de realização das audições impostas pelo artigo 107.º, n.º 1, al. a) e b), e de todas as outras que se apresentem como necessárias e convenientes, mas também por existirem sérias dificuldades na apresentação de provas e requerimento de diligências, a aplicação de uma medida cautelar é o caminho para, rapidamente, se conseguir afastar o perigo em que a criança se encontra.

Neste cenário, o papel das EMAT apresenta-se como crucial, de modo habilitar o juiz, através das suas informações e relatórios, a uma decisão célere, mas sempre sem se descuidar o seu rigor.

Certo é que também o funcionamento destas equipas se encontra seriamente condicionado pela atual situação mas, segundo o Instituto da Segurança Social, foram efetuados ajustamentos na sua organização e funcionamento, de modo a dar resposta às solicitações dos tribunais e as mesmas “continuam a assegurar resposta às solicitações judiciais de avaliação diagnóstica socorrendo-se de todos os meios, preferencialmente não presenciais, para recolher informação requerida.”¹⁶

Conforme resulta da Divulgação n.º 77/2020, do CSM, “As EMAT assegurarão os atos presenciais estritamente essenciais para salvaguardar a proteção das crianças e jovens, com especial atenção às situações urgentes que careçam de intervenção imediata, e nas restantes situações recorrerão a formas alternativas de trabalho e de contacto (telefone, videochamada, entre outros), mantendo sempre disponibilidade por estas mesmas vias”.¹⁷

A simplificação das diligências, particularmente agora, constitui uma regra cuja observância se mostra essencial, permitindo uma maior rapidez na sua execução. Por exemplo, a opção por

¹⁶ <http://www.seg-social.pt/documents/10152/16722120/COVID+19+Informação+Cidadão+PP+e+TC.pdf/5a747843-54fa-4783-aaf6-d25abf744c26>

<http://www.seg-social.pt/documents/10152/16722120/COVID+19+ATT.pdf/aaac50c8-17bf-418a-b3da-170eb3a97a85>

¹⁷ <https://www.csm.org.pt/2020/03/19/covid-19-funcionamento-das-equipas-mutidisciplinares-de-apoio-tecnico-aos-tribunais-emat/>

um pedido de informação em vez de um relatório social, irá possibilitar uma maior rapidez na obtenção da resposta por parte das equipas da Segurança Social.

Pedidos de informação a outras entidades, como sejam, órgão de polícia criminal, escolas ou serviços de saúde, podem constituir uma alternativa às audições que, num primeiro momento, se apresentem como convenientes.

Agora, mais do que nunca, os tribunais devem ter presente o disposto no artigo 83.º da LPCJP, e abster-se de determinar a realização de diligências já anteriormente efetuadas, aproveitando, plenamente, tudo o que delas resultar.

Aplicada que seja a medida cautelar, apenas ficam suspensos os prazos, designadamente o da sua revisão e duração máxima, previstos no n.º 3, do artigo 37.º da LPCJP, se se verificar uma impossibilidade absoluta de realização das diligências, tudo nos termos das als. a), b) e c), do n.º 7, do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020.

Mas, como vimos, continuando as equipas EMAT a assegurar o acompanhamento das medidas e a elaborar as respetivas informações, por regra, tal não acontecerá.

Em sede de aplicação de medida cautelar urgente, temos, por último, que equacionar o cenário mais terrível que é o de uma criança, que não se encontra infetada, integrar um agregado familiar cujos membros contraíram a COVID 19.

Esta é uma clara situação de perigo, a acrescer ao elenco das que se encontram previstas no n.º 2 do artigo 3.º da LPCJP.

Não havendo possibilidade de a criança, por virtude da sua idade ou do espaço físico habitacional, permanecer isolada dos restantes membros da família e não existindo outra alternativa imediata, designadamente na família alargada, impõe-se a aplicação de uma medida de proteção de acolhimento familiar ou residencial.

A eventual oposição dos responsáveis pela criança a esta solução, importa a aplicação do procedimento de urgência, previsto no artigo 91.º da LPCJP, a determinar uma comunicação à CPCJ e a retirada da mesma do agregado familiar pelas forças da autoridade, procedimentos estes que terão que ser confirmados judicialmente, no prazo de 48 horas, nos termos do artigo 92.º, da mesma lei, seguindo-se a aplicação da medida cautelar de acolhimento familiar ou residencial.

3. A escolha da medida protetiva

Também na ponderação pela medida a aplicar, segundo o elenco estabelecido no artigo 35.º, terá que ser tida em conta a situação atual, com todos os constrangimentos na atuação dos tribunais e das equipas da segurança social que lhe estão subjacentes.

Mais do que nunca, o princípio do superior interesse da criança deve prevalecer sobre quaisquer outros e a opção por uma medida de colocação em detrimento de uma em meio natural de vida deve ser equacionada, agora, numa perspetiva com novos contornos.

Tendo por base a situação atual de dever geral de recolhimento domiciliário, estabelecido no artigo 5.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que regulamenta a prorrogação do estado de emergência, temos que a obrigação de a criança permanecer no seu domicílio, sem quaisquer atividades no exterior, designadamente as escolares, em permanente e exclusivo convívio com a fonte geradora do perigo em que se encontra, constitui um fator acrescido desse perigo, que é imperativo salvaguardar.

A este aspeto particular acrescem os constrangimentos da intervenção por parte da equipas da segurança social no acompanhamento da situação e na verificação da sua evolução. Sabemos que, não obstante esse acompanhamento continuar a realizar-se, o mesmo é agora feito, em grande parte, à distância, designadamente através do telefone.

Embora compreendendo a situação, em face do risco de infeção pelo novo Coronavírus que todos correm se não for mantido o isolamento social, certo é que esta forma de obtenção de informação é pouco fidedigna, designadamente nos contactos feitos com a criança, pois, nestas circunstâncias, a veracidade do que por ela é relatado pode estar seriamente comprometida.

Deste modo, a ponderação da medida a aplicar tem que também refletir estes novos aspetos que se apresentam, no momento atual, como indubitáveis para a decisão.

Numa situação de perigo para a criança, em que se suscitem dúvidas sobre a possibilidade de o mesmo ser ultrapassado mantendo a mesma no seio da sua família, próxima ou alargada, e não existindo uma terceira pessoa que ofereça garantias de estar em condições para a receber e afastá-la do perigo, a solução passa, necessariamente, pela aplicação de uma medida de colocação, seja ela de acolhimento familiar ou residencial.

Por exemplo, situações de violência doméstica ou de maus tratos, podem agora ser potenciadas pelo isolamento social em que as famílias se encontram e pela ausência de um acompanhamento técnico muito próximo.

Claro está que sempre se poderá contrapor que a proximidade com toda a comunidade de uma casa ou família de acolhimento também constitui um risco acrescido de a criança poder contrair COVID 19, mas entre retirar a criança de um perigo concreto e colocá-la numa

situação de risco não determinável e de materialização mais ou menos remota, a opção afigura-se-nos evidente.

4. Revisão das medidas

Centremo-nos, agora, nas medidas de proteção já em execução e nas dificuldades que agora acontecem no que tange ao seu acompanhamento por parte das diversas entidades designadas para tal.

Nos termos do artigo 62.º da LPCJP, as medidas são obrigatoriamente revistas terminado o prazo por que foram aplicadas, mas sê-lo-ão sempre desde que sobre a sua aplicação tenham decorrido 6 meses. Fora destes prazos, as medidas podem ainda ser revistas sempre que ocorram circunstâncias que o justifiquem.

Os constrangimentos na intervenção das equipas da Segurança Social a que atrás nos referimos, naturalmente se repercutem, também, quando em causa está o acompanhamento e revisão das medidas mas, igualmente neste particular aspeto, por força da natureza urgentíssima destes processos, não ocorre qualquer suspensão ou interrupção dos prazos, atos ou diligências.

No que ao acompanhamento das medidas de acolhimento familiar e residencial diz respeito, foram criadas Equipas de Referência Distritais (ERD), constituídas por técnicos das áreas das respostas sociais, intervenção social e infância e juventude, que atuarão de modo interdisciplinar e em cujas funções se inclui o designado “Apoio às Equipas do Acolhimento Residencial e Familiar – COVID 19”.

A estas equipas cabe assegurar o contacto regular com as Casas de Acolhimento e Famílias de Acolhimento do seu distrito, monitorizando a situação de cada uma delas. Nestes contactos é dada preferência às vias de comunicação à distância, como telefone ou videochamadas.

Tem aqui validade tudo o que atrás dissemos sobre a aplicação das medidas protetivas.

A ponderação da revisão de uma medida de acolhimento familiar ou residencial, que determine a sua cessação ou substituição por outra, a executar em meio natural de vida, tem agora que ser feita, com acrescidas cautelas, em face da situação de quase isolamento em que a criança passa a estar quando integra o agregado familiar, na maioria dos casos à mercê de um convívio permanente e exclusivo com as pessoas responsáveis pelo perigo que deu origem à intervenção protetiva.

A intervenção dos técnicos sociais é agora, como vimos, recorrentemente feita à distância, o que reduz substancialmente a eficácia da sua atuação e, igualmente, contribui para intensificar a possibilidade de o perigo se voltar a agravar.

Apenas a medida de apoio para autonomia de vida, prevista na al. d) do artigo 35.º da LPCJP, fugirá deste paradigma, mas a possibilidade da sua concretização na situação atual será uma muito remota hipótese.

Na mesma esteira, quanto à revisão das medidas executadas em meio natural de vida, teremos que estar particularmente atentos à realidade que é atualmente vivida, a impor o isolamento social do agregado familiar que a criança integra, e verificar se esta situação excecional não determinou, na sua dinâmica, alterações que afetem negativamente a relação com criança, colocando-a numa situação de perigo acrescido, de modo a impor uma alteração da medida inicialmente aplicada, que até pode passar pela sua substituição por uma medida de colocação, sempre que não se perfile outra alternativa segura e efetiva, que salvguarde devidamente os interesses da criança e a proteja do perigo em que se encontra.

O momento presente impõe um novo paradigma na aplicação da lei.

Todos nos temos que ajustar à realidade atual e a criatividade na busca de soluções é agora, mais do que nunca, essencial.

Certo é que, aqui se reafirma, a situação de perigo para as crianças subjacente à intervenção protetiva determina que os processos continuem a ser tramitados, não havendo margem para a suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, com especial premência nas situações em que ainda não foi aplicada qualquer medida ou, tendo-o sido, a mesma é a executar em meio natural de vida, particularmente quando subjacente ao perigo estão situações de violência doméstica, de abusos físicos, de maus tratos ou de negligência grave.

Lisboa, 13 de abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



11. 3. Jurisdição Penal e Processual Penal

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11.3. JURISDIÇÃO PENAL E PROCESSUAL PENAL

Trabalho coletivo dos/as Docentes
da Jurisdição Penal e Processual Penal
do Centro de Estudos Judiciários

Alexandre Au-Yong Oliveira

Juiz de Direito

Helena Susano

Juíza de Direito

José Quaresma

Juiz Desembargador

Patrícia Naré Agostinho

Procuradora da República

Rui Cardoso

Procurador da República

Susana Figueiredo

Procuradora da República

Valter Batista

Procurador da República

PARTE I – DIREITO SUBSTANTIVO

I. O(S) CRIME(S) DE DESOBEDEIÊNCIA NO ATUAL ESTADO DE EMERGÊNCIA, EM ESPECIAL NO DOMÍNIO DAS RESTRIÇÕES AO DIREITO DE DESLOCAÇÃO E FIXAÇÃO – BREVES NOTAS

1. O crime de desobediência no plano constitucional

1.1. Inconstitucionalidade orgânica

1.2. Inconstitucionalidade formal

1.3. Inconstitucionalidade orgânica (outras observações)

1.4. O artigo 7.º do RESEE em detalhe

1.5. Ratificação constitucional (?)

2. O Crime de desobediência no plano da lei ordinária

2.1. A autoridade competente

2.2. A legitimidade da ordem

II. A SUSPENSÃO DO DIREITO DE RESISTÊNCIA

1. Da suspensão do direito de resistência ao impedimento de atos de resistência: estado de emergência (artigo 19.º da CRP) e direito de resistência (artigo 21.º da CRP)

2. Da evolução histórica do direito de resistência e sua consagração na ordem jurídica portuguesa. Suas modalidades.

3. Modalidades do direito de resistência. Destrinça de figuras afins.

4. Âmbito e significado da suspensão do direito de resistência resultante da declaração do estado de emergência.

4.1. Quadro constitucional, legal e regulamentar

4.2. Consequências práticas da posição adotada

4.3. Quanto ao Decreto Presidencial de 2 de abril de 2020

III. OUTROS CRIMES AGORA CONVOCÁVEIS

1. O crime de propagação de doença contagiosa

2. Implicações no domínio dos crimes contra a economia (DL n.º 28/84, de 20 de janeiro)

2.1. Medidas específicas tomadas no âmbito da Declaração do Estado de Emergência

2.2. Os crimes contra a economia**IV. REGIME EXCECIONAL DE FLEXIBILIZAÇÃO DA EXECUÇÃO DAS PENAS E DAS MEDIDAS DE GRAÇA, NO ÂMBITO DA PANDEMIA DA DOENÇA COVID-19****1. Objeto****2. Do perdão****2.1. Considerações gerais****2.2. Do perdão parcial de penas de prisão (artigo 2.º)****2.3. Esquemáticamente****3. Do indulto extraordinário****4. Das licenças de saída administrativa maximizadas****5. Da adaptação à liberdade condicional****PARTE II – DIREITO PROCESSUAL****I. PRAZOS PROCESSUAIS E ATOS PROCESSUAIS****1. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março****2. Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril****3. Processos urgentes****3.1. Processos já urgentes****3.2. Processos agora urgentes (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020)****3.3. Serviço resultante do decretamento da situação de estado de emergência****4. Regime processual excecional****4.1. Processos não urgentes****4.2. Processos urgentes****5. Justo impedimento, justificação de faltas e suspensão de prazos por encerramento de instalações****II. PRAZOS SUBSTANTIVOS****PARTE III - DIREITO PROCESSUAL****I. PRAZOS PROCESSUAIS E ATOS PROCESSUAIS****1. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março****2. Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril****3. Processos urgentes****3.1. Processos já urgentes****3.2. Processos agora urgentes (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020)****3.3. Serviço resultante do decretamento da situação de estado de emergência****4. Regime processual excecional****4.1. Processos não urgentes****5. Justo impedimento, justificação de faltas e suspensão de prazos por encerramento de instalações****II. PRAZOS SUBSTANTIVOS****1. Considerações gerais****2. Prazos máximos das medidas de coação (que não o termo de identidade e residência)****3. Prazos máximos de inquérito e de instrução****4. Prazos de suspensão provisória do processo****5. Prazos respeitantes às penas ou medidas de segurança não privativas da liberdade****6. Prescrição****7. Caducidade****III. PRISÃO PREVENTIVA****1. Considerações gerais****2. Reexame****3. Aplicação****4. Vigência****IV. INTERNAMENTO COMPULSIVO E DOENÇAS INFECTOCONTAGIOSAS**

PARTE I

DIREITO SUBSTANTIVO

I. O(s) crime(s) de desobediência no atual estado de emergência, em especial no domínio das restrições ao direito de deslocação e fixação – breves notas

1. O crime de desobediência no plano constitucional

1.1. Inconstitucionalidade orgânica

O **Decreto n.º 2-A/2020**, de 20 de março, que procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, prevê um **crime de desobediência específico** (artigo 3.º, n.º 2) para casos de violação da obrigação de confinamento obrigatório (artigo 3.º, n.º 1), a que acresce a previsão da **cominação** e participação, por parte das autoridades competentes¹, por **crime de desobediência**, nos termos do artigo 348.º do CP, para tal situação e para um conjunto de outras situações previstas no mesmo decreto² (artigo 32.º, n.º 1, alínea b)).

Em concreto, dispõe o **artigo 3.º do Decreto n.º 2-A/2020**, sob a epígrafe “Confinamento obrigatório”:

«1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.».

No que toca ao citado artigo 3.º, em especial o seu número 2, poderá questionar-se, desde logo, se o Decreto n.º 2-A/2020 (do Governo) podia criar, de forma geral e abstrata, este crime de desobediência específico, sem uma autorização prévia por parte da Assembleia da República. Ou seja, poderá perguntar-se se este Decreto, nesta parte, estará em violação da **reserva (relativa) de competência da Assembleia da República** (artigo 165.º, n.º 1, alínea c)), da CRP?

Na mesma linha de raciocínio, pergunta-se se tal não violará, em consequência, o disposto no artigo 29.º, n.º 1, da CRP e o artigo 1.º, n.º 1, do CP (**princípio da legalidade**, na vertente *nulla poena sine lege*)?

¹ *In casu*, as “forças e serviços de segurança”.

² As outras situações referem-se à violação do disposto no artigo 7.º (“Encerramento de instalações e estabelecimentos”), no artigo 8.º (“Suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho”) e no artigo 9.º (“Suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços e respetiva fiscalização e comunicações”).

Tendemos a responder na positiva, ou seja, no sentido da inconstitucionalidade (orgânica e, como veremos, também formal) deste preceito normativo e conseqüente violação do princípio da legalidade.

Vejamos.

No âmbito do princípio da legalidade, realça o penalista AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO que «a única fonte de direito penal é a lei formal, ou seja, a lei da Assembleia da República. Esta, a Assembleia da República, é sempre fonte última: direta, quando é este órgão político-legislativo a definir os crimes e a estatuir as correspondentes penas; indireta, quando, através de uma lei de autorização, delega no Governo esta competência»³.

Recorde-se o teor do **artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP**, sob a epígrafe “Reserva relativa de competência legislativa”:

«1. É da exclusiva competência da Assembleia da República legislar sobre as seguintes matérias, salvo autorização ao Governo:

[...]

c) Definição dos crimes, penas, medidas de segurança e respetivos pressupostos, bem como processo criminal.»

Como nos ensina a penalista (e constitucionalista) MARIA FERNANDA PALMA, «a] legalidade e a reserva de lei, por exemplo, seriam esvaziadas de conteúdo se não se referissem à definição de factos objetivos como crimes»⁴.

Ora, o citado artigo 3.º do Decreto n.º 2-A/2020, ao descrever, de forma clara, factos objetivos, cominando-os com a prática de um crime de desobediência, está, ao que nos parece, a definir, de forma **inovadora**, uma determinada realidade de facto como crime, ou seja, está a criar um tipo-de-ilícito.

É certo que a moldura penal do crime de desobediência, assim definido, se encontra prevista no artigo 348.º do CP. Parece-nos, contudo, incontornável o entendimento de que o citado artigo 3.º delimita uma situação de facto nova – o confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio, de doentes com COVID-19 e infetados com SARS-Cov2, a que acrescem outros cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa –, estatuidando a violação daquela obrigação, de forma geral e abstrata, como crime de desobediência.

Este facto objetivo passa, portanto, a integrar a previsão do **artigo 348.º, n.º 1, do CP**, em concreto, a respetiva alínea a):

³ AMÉRICO TAIPA DE CARVALHO, *Direito Penal, Parte Geral*, Porto: Universidade Católica Editora, 3.ª ed., 2016, p. 166.

⁴ MARIA FERNANDA PALMA, *Direito Penal, Parte Geral, A teoria geral da infração como teoria da decisão penal*, Lisboa: AAFDL, 3.ª ed., 2017, p. 13.

«1 - Quem faltar à obediência devida a ordem ou a mandado legítimos, regularmente comunicados e emanados de autoridade ou funcionário competente, é punido com pena de prisão até 1 ano ou com pena de multa até 120 dias se:

- a) Uma disposição legal cominar, no caso, a punição da desobediência simples; ou
- b) Na ausência de disposição legal, a autoridade ou o funcionário fizerem a correspondente cominação.».

Poder-se-ia, porventura, conceber que a declaração do estado de emergência e a urgência nele inerente isentaria o Governo das habituais exigências constitucionais aqui aplicáveis, como que suspendendo, ou flexibilizando nesta medida, o **princípio da separação dos poderes**.

Resulta de forma expressa, contudo, do artigo 19.º, n.º 7, da CRP e do artigo 3.º, n.º 2, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro⁵ (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, doravante RESEE), que a declaração do estado de exceção não afeta as “regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania”.

Claro está que esta norma não é de fácil interpretação pois, como chama a atenção JORGE MIRANDA, criticando, inclusive, a inserção sistemática desta norma, «[a]s situações de exceção e de necessidade têm implicações em quase todas as zonas da Constituição: nos direitos fundamentais, no funcionamento dos órgãos de soberania, nas relações das autoridades civis e das autoridades militares, nas Forças Armadas, nos tribunais, inclusive na organização económica e nas eleições»⁶.

Por seu turno, neste âmbito, J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA ensinam que «o estado de exceção não pode significar de modo algum a suspensão da Constituição, pois, além da suspensão dos direitos fundamentais, nada mais pode ser suspenso (salvo quando materialmente imposto por força maior, v.g., por ocupação do território por forças estrangeiras ou por forças rebeldes): nem suspensão dos órgãos de soberania ou das suas atribuições e competências constitucionais [...]»⁷.

Como é sabido e conforme resulta, desde logo, do **artigo 110.º da CRP**, sob a epígrafe “Órgãos de soberania”:

- «1. São órgãos de soberania o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.
2. A formação, a composição, a competência e o funcionamento dos órgãos de soberania são os definidos na Constituição.».

⁵ Esta lei orgânica, como se sabe, é de **valor reforçado**, conforme resulta dos artigos 112.º, n.º 3, 164.º, alínea e) e 166.º, n.º 2, da CRP. Cf. JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, Direitos Fundamentais*, Tomo IV, Coimbra: Coimbra Editora, 5.ª ed., 2012, p. 435.

⁶ “Comentário ao artigo 19.º”, In: Jorge Miranda e Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, p. 299-300.

⁷ J. J. GOMES CANOTILHO, VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, 4.ª ed. revista, p. 403.

A este respeito não nos parece, assim, que possa haver dúvidas de que quer a Assembleia da República, quer o Governo são órgãos de soberania e que as suas competências estão constitucionalmente intocadas pela declaração de estado de emergência. Parece, resultar, deste modo, que a supra descrita competência reservada (relativa) da Assembleia da República, em matéria de definição de crimes (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP), não se mostra excecionada nem mesmo pelo estado de exceção.

A este propósito, aliás, ensina outro destacado constitucionalista, JORGE BACELAR GOUVEIA, que «[r]elativamente às competências constitucionalmente estabelecidas dos órgãos de soberania que não sejam do foro administrativo, a orientação geral é a da respectiva intangibilidade, o mesmo se dizendo no tocante aos órgãos das regiões autónomas. Com a decretação do estado de exceção, não se opera uma qualquer concentração de poderes no Governo, que vê unicamente os seus poderes administrativos reforçados, mantendo-se os restantes órgãos no exercício das suas competências ordinárias»⁸.

1.2. Inconstitucionalidade formal

De notar, ainda, que o Decreto n.º 2-A/2020 (do Governo), que define os atos em causa e os qualifica, de forma inovadora⁹, como crime de desobediência, invoca, como fonte constitucional legitimadora, o **artigo 199.º, n.º 1, alínea g), da CRP**. Ou seja, o Governo invoca aqui uma competência administrativa residual¹⁰.

Por outras palavras, este Decreto (n.º 2-A/2020), que expressamente se propõe a **regulamentar** a declaração do estado de emergência constante do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março (artigo 1.º), parece tratar-se de uma expressão normativa da função administrativa¹¹ e não, portanto, de uma expressão legislativa em sentido

⁸ JORGE BACELAR GOUVEIA, *Regulação e Limites dos Direitos Fundamentais*, p. 45. Acessível em: https://www.fd.unl.pt/anexos/conteudos/eads_es03.pdf.

⁹ Como se sabe, a **força de lei**, e o ato soberano que ela expressa, consiste, antes do mais, na capacidade de dispor originariamente sobre quaisquer matérias (inovando), ou seja, na livre conformação das relações ou situações da vida (na medida em que tal é permitido pelas leis da natureza).

¹⁰ Recorde-se o teor integral do artigo 199.º da CRP, sob a epígrafe “Competência administrativa”:

«Compete ao Governo, no exercício de funções administrativas:

- a) Elaborar os planos, com base nas leis das respetivas grandes opções, e fazê-los executar;
- b) Fazer executar o Orçamento do Estado;
- c) Fazer os regulamentos necessários à boa execução das leis;
- d) Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma;
- e) Praticar todos os atos exigidos pela lei respeitantes aos funcionários e agentes do Estado e de outras pessoas coletivas públicas;
- f) Defender a legalidade democrática;
- g) Praticar todos os atos e tomar todas as providências necessárias à promoção do desenvolvimento económico-social e à satisfação das necessidades coletivas.»

¹¹ Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Coimbra: Almedina, 7.ª ed. 2003, p. 833.

estrito¹², com a forma de **decreto-lei**, como seria aqui de esperar (cf. artigo 198.º, n.º 1, alínea b), da CRP)¹³.

Sobre a reserva de lei e, em especial, sobre a autorização legislativa aqui em causa (artigo 165.º, n.º 1, da CRP), ensina Jorge Miranda que esta deve ser «explícita e autónoma; tem de constar de uma lei de autorização, com a sua peculiar tramitação», acrescentando que, «[o] acto autorizado tem de revestir a forma de decreto-lei»¹⁴.

Por sua vez, recordam-nos J. J. CANOTILHO e VITAL MOREIRA que o princípio da legalidade, previsto no artigo 29.º, n.º 1, da CRP, para além de implicar a reserva de lei da AR, implica «proibição de intervenção normativa de regulamentos, não podendo a lei cometer-lhes tal competência (proibição de regulamentos penais delegados)»¹⁵.

Neste ponto, por sua vez, esclarece JORGE MIRANDA que «[n]ão pode haver regulamentos delegados ou autorizados, ou regulamentos que assumiriam função de lei – que, em vez de se dirigirem à «boa execução das leis» [art. 199.º, alínea c)], fariam o mesmo que uma lei»¹⁶.

Segundo, portanto, estes doutos ensinamentos, parece-nos que o Decreto n.º 2-A/2020 pode efetivamente enfermar de vício (de inconstitucionalidade) formal e orgânico, se considerarmos que ele assume, no que aqui é relevante – a definição de um crime –, aquilo que nos parece ser a função de lei em sentido formal (e material).

Como nos ensina JORGE MIRANDA, «é à lei – formal e material – que cabe, por exemplo, regular uma liberdade (ou seja, traçar o seu espaço próprio distinto do de outros direitos e liberdades e acertar as condições do seu exercício), ou considerar ilícito um comportamento das pessoas, ou cominar uma pena [...]. E perante a lei quaisquer intervenções – tenham conteúdo normativo ou não normativo – de órgãos administrativos ou jurisdicionais só podem dar-se a título secundário, derivado ou executivo, nunca com critérios próprios ou autónomos de decisão»¹⁷.

¹² Como se sabe, são atos legislativos os definidos pela CRP nas formas por ela prescritas – a lei, o decreto-lei e o decreto legislativo regional (artigo 112.º, n.º 1), sendo certo que nenhuma lei pode criar outras formas de lei, ou seja, outras categorias de atos legislativos (artigo 112.º, n.º 6).

¹³ Também não nos parece que estejamos aqui perante uma “Resolução de Conselho de Ministros”, como sustenta VÂNIA FILIPE MAGALHÃES, in “Reflexões sobre o crime de desobediência em Estado de Emergência”, *Revista Julgar Online*, março, 2020, p. 7. Acessível em: <http://julgar.pt/reflexoes-sobre-o-crime-de-desobediencia-em-estado-de-emergencia/>. Sobre os Decretos do Governo e Resoluções em geral (salientando problemas graves relacionados com estes últimos), veja-se J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., respetivamente, pp. 851 e 858-860.

¹⁴ In: “Comentário ao artigo 165.º”, in: Jorge Miranda e Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Coimbra: Coimbra Editora, 2006, p. 539.

¹⁵ J. J. GOMES CANOTILHO, e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, Coimbra: Coimbra Editora, 4.ª ed. Revista, 2007, p. 494.

¹⁶ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional, Actividade Constitucional do Estado*, Tomo V, Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 205.

¹⁷ JORGE MIRANDA, *Manual ...*, cit., Tomo V, 216-217.

1.3. Inconstitucionalidade orgânica (outras observações)

Ainda com vista a tentar salvar aqui a constitucionalidade orgânica (e formal) do Decreto n.º 2-A/2020, no que toca à delimitação do crime prevista no citado artigo 3.º, n.º 2, poder-se-ia invocar que a Resolução da Assembleia da República, que autorizou a declaração do estado de emergência por parte do Presidente da República, continha a necessária habilitação para a referida criminalização de condutas.

Creemos, contudo, que tal resolução, a **Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/202**, de 18 de março, apenas previu, ao abrigo do artigo 161.º, n.º 1, e do artigo 166.º, n.º 5, da CRP e do artigo 15.º, n.º 1, do RESEE, aquela mesma autorização. Neste âmbito, recorde-se, aliás, que, de acordo com JORGE MIRANDA, a autorização da Assembleia da República para o Governo legislar em matéria criminal sempre teria de ser, conforme já citado, “explícita e autónoma”.

Parece-nos, pois, difícil enquadrar a possibilidade de definição do crime aludido (artigo 3.º do Decreto n.º 2-A/2020) numa autorização, pelo menos explícita, da Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020. Com efeito, neste ponto, com especial relevância, dispõe aquela Resolução (artigo 4.º, alínea a)):

«Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

a) Direito de deslocação e fixação em qualquer parte do território nacional: podem ser impostas pelas autoridades públicas competentes as restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo o confinamento compulsivo no domicílio ou em estabelecimento de saúde, o estabelecimento de cercas sanitárias, assim como, na medida do estritamente necessário e de forma proporcional, a interdição das deslocações e da permanência na via pública que não sejam justificadas, designadamente pelo desempenho de atividades profissionais, pela obtenção de cuidados de saúde, pela assistência a terceiros, pelo abastecimento de bens e serviços e por outras razões ponderosas, cabendo ao Governo, nesta eventualidade, especificar as situações e finalidades em que a liberdade de circulação individual, preferencialmente desacompanhada, se mantém.».

Ora, se é certo que tal dispositivo permite, no âmbito do estado de emergência a declarar pelo Presidente da República, declaração esta que terá que ser executada (e regulamentada?) pelo Governo, as **restrições necessárias** à liberdade de circulação, não menos certo é que não se vislumbra aqui qualquer referência à criminalização de condutas.

A criminalização de uma determinada conduta se bem que se afigura ser, necessariamente, uma restrição de uma liberdade ou direito fundamental, não esgota, de todo, o conceito de restrição, tendo esta uma maior amplitude do que aquela.

Como fazem notar JORGE MIRANDA e JORGE PEREIRA DA SILVA, o conceito de “restrição” – verdadeira pedra angular da dogmática jusfundamental – não tem o mesmo conteúdo de outros conceitos próximos, nos quais se inclui a própria “suspensão”¹⁸.

O máximo que podemos, pois, afirmar, perante o dito artigo 4.º, alínea a), é que temos uma referência à **restrição** de direitos fundamentais e à respetiva **suspensão**. Não se faz, pois, referência à **criminalização** de condutas.

Poder-se-ia aqui objetar, porventura, com um apelo a uma autorização implícita (só por isso de duvidosa legitimidade constitucional), no sentido de que a qualificação de um facto objetivo como crime constitui sempre uma restrição de direitos fundamentais e, assim, pela natureza das coisas, a restrição à liberdade de circulação inerente ao presente estado de emergência sempre implicaria uma criminalização do tipo de condutas aqui em causa.

Repetimos, contudo, que o termo “restrição” tem uma maior extensão do que o termo “criminalização”, pelo que tal raciocínio (já por si discutível na sua opacidade), sempre se mostraria viciado nas suas premissas, deixando ao Governo não uma mera missão de execução (administrativa) do já dito ou antevisto, mas antes uma verdadeira tarefa de criação, própria da lei em sentido formal, orgânica e material.

Na falta de autorização legislativa específica emitida recentemente pelo Parlamento, poder-se-ia ainda objetar que o **artigo 7.º do já referido RESEE** legitimava, *a priori*, o crime de desobediência criado pelo referido Decreto do Governo com o citado artigo 3.º, n.º 2.

Contudo, atenta a redação deste artigo 7.º – «A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência» –, afigura-se-nos difícil sustentar esta norma como “lei habilitante” do referido Decreto n.º 2-A/2020, em matéria de definição de crimes de desobediência.

Com efeito, a declaração do estado de emergência é um ato normativo emanado do Presidente da República (conforme o procedimento previsto na CRP, no RESEE e nos artigos 171.º a 179.º do Regimento da Assembleia da República), e a disposição aqui em causa não consta deste, mas sim do artigo 3.º do referido Decreto n.º 2-A/2020, emitido pelo Governo. Por outro lado, no segundo segmento normativo do aludido artigo 7.º também não parece caber a previsão do referido Decreto do Governo, pois apenas se refere «[a] violação do disposto [...] na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela [declaração do estado de emergência]» (sendo certo que “a presente lei”, ou seja, o RESEE, contém, como veremos melhor *infra*, normas relativas à execução do estado de sítio/emergência, nos artigos 17.º e seguintes).

Não nos parece, pois, que se possa subsumir ao referido artigo 7.º a violação do disposto na execução em que se consubstancia o Decreto do Governo aqui em causa.

¹⁸ “Comentário ao artigo 18.º”, In: Jorge Miranda e Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit., p. 255-257.

1.4. O artigo 7.º do RESEE em detalhe

Sobre o aludido artigo 7.º do RESEE convirá tecer ainda mais algumas considerações, uma vez que o próprio **artigo 43.º, n.º 1, alínea d), do mais recente Decreto n.º 2-B/2020**, de 02 de abril (que regulamenta a **renovação** do estado de emergência decretado pelo Presidente da República na mesma data¹⁹), parece consagrar uma interpretação deste normativo que entendemos como dificilmente sustentável.

Com efeito, parece haver aqui a tendência, perante a letra do aludido artigo 7.º, em especial do segundo segmento normativo – «[a] violação do disposto [...] na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela [declaração do estado de emergência], faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência» –, de retirar da referência à “execução” o sentido de qualquer execução da declaração do estado de emergência e não, como resulta da letra da lei, das regras de execução expressas no próprio RESEE e previstas, em especial, nos respetivos artigos 17.º e seguintes²⁰.

Tal interpretação do artigo extrapola, assim, para concluir que o crime de desobediência pode resultar, de forma direta, da violação do(s) Decreto(s) do Governo que regulamenta(m) o(s) Decreto(s) do Presidente da República (doravante, “PR”), ou seja, que regulamenta(m) a declaração do estado de emergência.

Não cremos, contudo, atenta a letra e espírito da lei, que assim o seja.

Neste âmbito, sublinhe-se que, com a atual constitucionalização da declaração do estado de emergência (e de sítio), prevista, desde logo, no artigo 19.º, mas também nos artigos 134.º, alínea d), 138.º, 161.º, alínea l), 162.º, alínea b), 164.º, alínea e), 172.º, n.º 1, 179.º, n.º 3, alínea f), e n.º 4, 197.º, n.º 1, alínea f), 275.º, n.º 7, e 289.º, todos da CRP, e no referido RESEE (lei orgânica de valor reforçado), se prevê uma participação conjunta dos vários órgãos de soberania com tarefas políticas de intervenção e responsabilidade (Presidente da República, Assembleia da República e Governo).

Tal participação conjunta está organizada, de forma clara, quer na Constituição, quer no RESEE. Deste último destaca-se, nesta sede, o artigo 14.º, alínea d), que prevê que a declaração (do **Presidente da República**) deve incluir, inclusive, a «[e]specificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido».

Depois, relativamente à autorização a ser dada pela **Assembleia da República** (na forma de Resolução), destaca-se o artigo 16.º, n.º 1, onde se dispõe: «[a] resolução de autorização da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência conterà a definição do estado a declarar e a delimitação pormenorizada do âmbito da autorização concedida em relação a cada um dos elementos referidos no artigo 14.º)».

¹⁹ Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 02 de abril.

²⁰ Também no sentido da referida norma, VÂNIA FILIPE MAGALHÃES, *ob. cit.*, p. 16.

Por último, é reservado ao Governo, como é natural, a função executiva, desde logo no artigo 17.º do RESEE, onde se dispõe: «[a] execução da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência compete ao Governo, que dos respetivos atos manterá informados o Presidente da República e a Assembleia da República». Este normativo insere-se, note-se, no Cap. IV do RESEE, intitulado “Da execução da declaração”.

É, assim, neste contexto literal e sistemático que temos de interpretar o citado artigo 7.º do RESEE, não podendo, pois, extrapolar da mera referência à “execução” para fora do sentido “da presente lei”.

O artigo 7.º refere-se, pelo menos na sua essência original, convém não olvidar, à violação, por parte do próprio Governo ou, pelo menos, de titulares de cargos político-administrativos, das normas de execução constantes do referido RESEE.

É neste sentido que se compreende que, antes da redação deste artigo, dada pela Lei n.º 1/2012, de 11 de maio, este crime se tratava única e exclusivamente de um **crime de responsabilidade**²¹, o que nos remetia, assim, para o artigo 117.º, n.º 3, da CRP e para a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativa a crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, em especial para o artigo 15.º (ou seja, o crime de suspensão ou restrição ilícitas de direitos, liberdades e garantias²²).

Na sua forma originária, o **tipo objetivo** aqui em causa consistia «na violação dos termos que substantivam a declaração do estado de sítio ou de emergência ou dos que respeitam aos modos de execução dessa declaração, tal como ela é delimitada pela presente Lei nos artigos 8.º e ss. A referência a “crime de responsabilidade” remete para os crimes específicos próprios, objecto da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativa à responsabilidade penal dos titulares de cargos políticos.»²³.

Foi somente com a sobredita **Lei n.º 1/2012**, de 11 de maio, que este crime passou de um crime de responsabilidade estrito para o atual crime de desobediência, parecendo alargar-se, assim, os possíveis autores do crime para além do restrito círculo de titulares de cargos político-administrativos, mas sem excluir estes.

Neste sentido, de saber se o crime deixava de ser um crime de responsabilidade, interrogou-se, expressamente, o Conselho Superior da Magistratura (doravante, CSM), em Parecer que apresentou durante o processo legislativo que conduziu à Lei n.º 1/2012²⁴.

²¹ O teor original do artigo 7.º do RESEE, antes das alterações introduzidas pela Lei n.º 1/2012, era: «(Crimes de responsabilidade)

A violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela, faz incorrer os respetivos autores em crime de responsabilidade.»

²² Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., p. 1109.

²³ JOSÉ ALBUQUERQUE E CARLOS CASIMIRO, “Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro”, in *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Tomo I, Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco (org.), Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010, p. 144.

²⁴ Cf. Adenda ao Parecer do CSM n.º 99-43, à Proposta de Lei n.º 146/XII/1.ª (PSD/CDS-PP), com data de 04-04-2012, penúltima e última página, disponível em:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=36695>

Mais questionou o CSM, sobre este “novo” crime de desobediência, se ele bastava «para esgotar todas as infrações à declaração do estado de sítio ou de emergência e à respetiva lei?».

Apesar da interpelação feita pelo CSM, estas pertinentes questões não obtiveram, do que sabemos, resposta por parte da Assembleia da República.

Note-se que, em momento anterior ao referido Parecer do CSM, a posição da Assembleia da República (Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias) nesta matéria, e do que se conhece do processo legislativo, era de que esta alteração ao artigo 7.º do RESEE (ou seja, a substituição da remissão para o crime de responsabilidade por uma remissão para o crime de desobediência), integrava-se numa mera «atualização de diversas referências e conceitos legais»²⁵.

Da nossa parte, dificilmente concebemos que a substituição de “crime de responsabilidade” para “crime de desobediência” constitua uma mera “atualização” de referências e/ou conceitos legais, desde logo porque, assim, passa-se da tutela de um bem jurídico consubstanciado na “reserva dos poderes de autoridade pública e a preservação do Estado de direito tal como consagrado, nas suas várias dimensões, expressas ou implícitas, na CRP [reflectindo-se esta tutela, mediatamente] na salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias constitucionalmente protegidos ou do seu núcleo irredutível que nem os estados de excepção constitucional podem violar”²⁶ para a tutela da “autonomia intencional do Estado”, em particular, “a não colocação de entraves à actividade administrativa por parte dos destinatários dos seus actos”²⁷.

Neste contexto, é de realçar que as dúvidas do CSM faziam todo o sentido, pois, se o crime visaria, agora, de forma mais prosaica, prevenir entraves à atividade administrativa, em especial, na execução do estado de emergência, parecia que o destinatário natural do crime deixava de ser - pelo menos em parte -, o titular de cargos de natureza político-administrativa no exercício de funções, para passar a ser qualquer cidadão.

Neste sentido, dificilmente podemos conceber uma alteração mais profunda da norma, pois o comportamento proibido passa a ser não só a violação da declaração do estado de sítio ou de emergência ou do RESEE por parte de titulares de cargos de natureza político-administrativa, na execução do estado de excepção, mas também a violação dos mesmos diplomas legais, agora por parte do cidadão comum na vivência quotidiana do estado de excepção.

Realce-se, contudo, que a responsabilidade de titulares de cargos políticos, em especial, do Governo, ao abrigo do citado artigo 7.º, não deixou de estar prevista, conforme resulta

²⁵ Cf. Parecer e Nota Técnica da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, em especial p. 8 do Parecer e p. 4 da Nota Técnica, com data de 08-02-2012, acessíveis online, *supra*, nota 18.

²⁶ JOSÉ ALBUQUERQUE E CARLOS CASIMIRO, *ob. cit.*, p. 143.

²⁷ CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, “Artigo 348.º”, in *Comentário Conimbricense do Código Penal, Parte Especial*, Tomo III, dir. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 350.

expressamente do disposto no artigo 28.º, n.º 2, do RESEE, relativo a poderes de fiscalização da Assembleia da República, inclusive, para efeitos de efetivação de eventual responsabilidade civil e criminal por violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou do RESEE (veja-se, ainda o disposto no artigo 25.º, n.º 2, do RESEE).

De qualquer modo, apesar da referida mudança substancial no fim da norma (e seus destinatários?), o certo é que a mesma não foi acompanhada de uma alteração explícita ao nível objetivo, pois a norma continuou a prever, única e exclusivamente, violações às declarações do estado de emergência (ou de sítio) e da “presente lei”, ou seja, do próprio RESEE.

Não nos parece, pois, depois das alterações ora descritas, que a norma tenha passado a prever violações a outros diplomas que não os já aludidos – Decreto do Presidente da República a declarar o estado de exceção e RESEE –, sendo certo que, estando aqui em causa uma norma penal remissiva, ou seja, uma norma penal em branco, entendimento diverso sempre esbarraria contra o princípio da tipicidade²⁸.

Repare-se que, se efetivamente interpretássemos a norma (artigo 7.º do RESEE) de forma manifestamente extensiva, no sentido de que o legislador, apesar de se expressar de forma verbalmente insuficiente, quis abarcar dentro do crime de desobediência qualquer violação da execução do estado de exceção, teríamos que admitir que tal abarcava quaisquer atos de execução por parte da Administração, e não só os decretos ora em causa²⁹.

Repare-se, aliás, que o artigo 17.º do RESEE não prevê uma forma específica para os atos de execução do Governo.

Ter-se-ia, pois, de admitir que o legislador, com uma singela “remissão” para o crime de desobediência contida neste artigo 7.º, abarcava, de forma geral e abstrata, a violação de todos os atos de execução do estado de exceção, independentemente da forma que assumissem e da respetiva importância.

Isto seria tanto mais grave no presente estado de emergência, porquanto os Decretos emanados pelo Presidente da República e a Resolução da Assembleia da República preveem, inclusivamente, a suspensão do direito de resistência³⁰.

Neste contexto, se esta interpretação fosse correta, seríamos como que devolvidos a um Estado manifestamente autoritário, sendo exigível ao cidadão comum uma obediência cega a qualquer ato de execução emitido por um qualquer agente administrativo (sem qualquer ponderação de proporcionalidade e do caso concreto), o que não nos parece, de todo, que

²⁸ Sobre as normas penais em branco e respetivas cautelas constitucionais em sede do princípio da legalidade e tipicidade, v. [Ac. TC. n.º 115/2008, de 20-02-2008](#).

²⁹ Como é sabido, os atos da Administração emitidos nesta sede multiplicam-se rapidamente, enquanto perdura o estado de exceção, o que nos parece, aliás, natural (v. <https://dre.pt/legislacao-covid-19-por-areas-tematicas>).

³⁰ O direito de resistência é objeto de tratamento autónomo na presente obra.

tenha sido a intenção do Legislador, nem quando elaborou (ou alterou) o RESEE, nem quando decretou o presente estado de emergência, nem sequer do atual Governo quando regulamentou a sua execução.

Por sua vez, e ainda no âmbito do princípio da tipicidade, recordando o teor do citado artigo 4.º, alínea a), do Decreto do Presidente da República que declarou o atual estado de emergência, não nos parece que estejam aí suficientemente concretizadas quaisquer condutas, relativas à restrição do direito de deslocação e fixação, donde se possa inferir uma possível violação de natureza criminal, nem mesmo complementando esta norma com o artigo 7.º do RESEE.

Para o cidadão conhecer tais condutas proibidas sempre teria de socorrer-se do Decreto n.º 2-A/2020, em particular do respetivo artigo 3.º, n.º 2.

Assim sendo, no contexto do presente estado de emergência, não nos parece que possamos recorrer ao dito artigo 7.º, nem para habilitar o Governo a definir matéria criminal, nem como crime de desobediência aplicável em geral a qualquer execução do estado de exceção, nem como crime aplicável (diretamente³¹) à restrição do direito de deslocação e fixação descrito no(s) Decretos do Presidente da República (e autorizações da Assembleia da República).

1.5. Ratificação constitucional (?)

Por fim, ainda no plano da (in)constitucionalidade, não se olvida o facto de que quer a Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 02 de abril, quer o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, da mesma data (relativos à **renovação** do estado de emergência), declararem que «[s]ão ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência».

Poder-se-ia aventar aqui uma tentativa da Assembleia da República e do próprio Presidente da República, por meio da **ratificação**, ou seja, *a posteriori*, convalidarem qualquer eventual inconstitucionalidade orgânica (e formal) anterior.

Contudo, também por esta via se nos afigura indefensável a constitucionalidade do Decreto n.º 2-A/2020 na parte aqui em análise, ou seja, na definição de um crime.

Como é reconhecido pela doutrina constitucionalista, atualmente não se pode reconhecer este poder de convalidação ou sanação ao instituto (constitucional) da ratificação, quando esteja em causa um decreto-lei do Governo ferido de inconstitucionalidade orgânica³² e, diríamos

³¹ Todo este raciocínio não afasta, como se verá *infra*, a aplicabilidade da previsão do artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP, de forma devidamente mediatizada, e com a ponderação do caso concreto, em especial, ao abrigo do princípio da necessidade, adequação e proporcionalidade.

³² Cf. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, cit., pp. 798-799. Também nesta sede, JORGE MIRANDA recusa “terminantemente” esta solução (*Manual de Direito Constitucional*, cit., tomo V, p. 340).

nós, muito menos quando está em causa um mero decreto (expressão da dita função administrativa do Governo), como é aqui o caso.

É certo que estes últimos diplomas, relativos à renovação do estado de emergência (Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020 e o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, ambos de 02 de abril), vieram prever, de forma inovadora, que «(f)ica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas 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» (**artigo 5.º**).

Contudo, e desde logo, estes dispositivos legais, que não assumem, como é manifesto, a forma de autorização legislativa, não poderão ter efeito retroativo.

Por outro lado, não nos parece que estes dispositivos legais possibilitem ao Governo, através de funções administrativas, criar, para efeitos do presente estado de exceção, normas penais (definidoras de crimes ou de penas) gerais e abstratas, pois apenas se referem a “ordens legítimas”, ou seja, ordens individuais e concretas, a emitir pelos agentes do Governo, no âmbito da execução do estado de emergência (a analisar *infra*).

Não cremos, pois, que as coisas resultem substancialmente alteradas, neste plano, quanto ao artigo 3.º, n.º 2, do Decreto n.º 2-B/2020.

Mantemos, assim, a nossa inclinação para considerar o artigo 3.º, n.º 2, do Decreto n.º 2-A/2020 (e do idêntico artigo 3.º, n.º 2, do Decreto 2-B/2020), na parte em que define um comportamento objetivo como crime, formal e organicamente inconstitucional (*nullum crimen sine lege*).

A tal acresce, na nossa modesta opinião e por razões próximas (agora na fórmula *nulla poena sine lege*), a **inconstitucionalidade formal e orgânica do artigo 43.º, n.º 6**, do Decreto n.º 2-B/2020, o qual, de modo que nos parece igualmente inovador, previu pela mesma forma (Decreto) e sem autorização legislativa da Assembleia da República, a **agravação** de consequências jurídico-penais, nos seguintes termos: «[a] desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em violação do disposto no presente decreto, são sancionadas nos termos da lei penal e as respetivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho»³³.

É certo, no que diz respeito a este último preceito, que se remete para a Lei n.º 27/2006, de 03 de julho (Lei de Bases da Proteção Civil).

³³ Ainda pelas mesmas razões, poderemos concluir, em igual sentido, quanto ao ponto 7 do Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março, emanado dos Gabinetes do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde, com idêntica redação ao artigo 43.º, n.º 6, do Decreto n.º 2-B/2020.

A agravação em causa, apesar de tal remissão, não deixa, contudo, de ser inovadora, porquanto resulta, como o preceito citado deixa claro, da violação do Decreto n.º 2-B/2020 e não daquele outro diploma.

Também aqui, portanto, parece-nos, salvo melhor opinião, que o Governo excedeu os poderes administrativos que no momento vestia, para se confundir, de forma ilegítima, com as vestes do legislador (fora, portanto, da sua competência legislativa prevista no artigo 198.º da CRP).

2. O Crime de desobediência no plano da lei ordinária

2.1. A autoridade competente

Afastada, pelas razões expostas, a aplicabilidade do artigo 3.º do Decreto n.º 2-A/2020, na parte em que se prevê a cominação com o crime de desobediência das condutas aí descritas (e o aludido artigo 43.º, n.º 6, do Decreto 2-B/2020), e afastada também a aplicabilidade do artigo 7.º do RESEE às mesmas condutas, resta-nos analisar a possibilidade da aplicação do artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP, já *supra* citado.

Por outras palavras, não parecendo ser possível sustentar, pelo menos até ao momento presente, que haja uma cominação com crime de desobediência **geral e abstrata**, prevista por lei em sentido formal, que se enquadraria na previsão do artigo 348.º, n.º 1, alínea a), do CP, pelo menos no âmbito da restrição do direito de deslocação e fixação, resta-nos analisar até que ponto é que a autoridade competente, na referida ausência de uma disposição legal cominadora prévia, poderá ela própria, através de um ato de vontade **individual e concreto**, cominar o cidadão com a prática de um crime de desobediência (artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP), restringindo, deste modo, o respetivo direito de deslocação e fixação.

Partindo do primeiro pressuposto deste poder de vontade, haverá que determinar, antes do mais, quem é “**autoridade ou funcionário competente**” para emanar a “ordem ou mandado legítimo”.

Neste ponto, os Decretos (do Governo) n.º 2-A/2020 (que regula a declaração do estado de exceção) e n.º 2-B/2020 (que revoga aquele, e regula a renovação do mesmo estado de exceção), já *supra* aludidos, divergem a este respeito, pois enquanto o primeiro atribui este poder às “forças e serviços de segurança” (artigo 32.º, n.º 1, alínea b)), o segundo Decreto atribui este poder às “forças e serviços de segurança” e à “polícia municipal” (artigo 43.º, 1, alíneas c) e d)).

Recorde-se que o conceito de “forças e serviços de segurança” está previsto no artigo 25.º da Lei n.º 53/2008, de 29/08 (Lei da Segurança Interna), que prevê o seguinte sob a epígrafe “Forças e serviços de segurança”:

«1 - As forças e os serviços de segurança são organismos públicos, estão exclusivamente ao serviço do povo português, são rigorosamente apartidários e concorrem para garantir a segurança interna.

2 - Exercem funções de segurança interna:

- a) A Guarda Nacional Republicana;
- b) A Polícia de Segurança Pública;
- c) A Polícia Judiciária;
- d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;
- e) O Serviço de Informações de Segurança.

3 - Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação:

- a) Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional;
- b) Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.

4 - A organização, as atribuições e as competências das forças e dos serviços de segurança constam das respetivas leis orgânicas e demais legislação complementar.»

Neste contexto, é desde logo de realçar que a Polícia Municipal, apesar de na atualidade ter poderes de emanar cominações por crime de desobediência (Decreto n.º 2-B/2020), não nos parece que tivesse tal poder ao abrigo do Decreto originário já revogado (n.º 2-A/2020). Note-se, neste ponto, que vivemos um autêntico estado (*de iure* e *de facto*) de exceção, pelo que estes poderes devem ser considerados (*de iure*), igualmente, de exceção.

De qualquer modo, neste âmbito, é de se concluir que o Governo, na execução das suas funções administrativas de concretização da declaração do estado de emergência, incumbiu, apenas e tão-só, certas entidades para recorrer à última *ratio* que é o Direito Penal.

Há que sublinhar, no entanto, que assim sendo, as **autoridades de saúde** (e outras relevantes, nomeadamente as juntas de freguesia) carecem destes poderes cominatórios, apesar de se relacionarem profissionalmente com pessoas doentes com COVID-19 ou infetadas com SARS-Cov2.

Para além dessa natural relação profissional com os doentes e infetados, estas autoridades determinam, no âmbito dessas mesmas funções (juridicamente administrativas), a **vigilância ativa** de tais pessoas ou de outras em relação às quais se justifica o confinamento obrigatório, devendo indicar se as mesmas devem permanecer no domicílio ou em estabelecimento da saúde (artigo 3.º, n.º 1, quer do Decreto n.º 2-A/2020, quer do diploma que lhe sucedeu).

Apesar deste poder de determinação, portanto, que se deve entender como restrito ao domínio médico (técnico e científico) e sempre exercido com vista a evitar a propagação do malogrado vírus que atualmente assola a Humanidade, estas autoridades apenas estão incumbidas de comunicarem as decisões de confinamento em domicílio às autoridades competentes para a fiscalização efetiva das medidas (artigo 32.º, n.º 3, do Decreto n.º 2-A/2020 e artigo 43.º, n.º 3, do Decreto n.º 2-B/2020).

Em sede processual, por sua vez, julga-se que esta obrigação de confinamento em domicílio deve ser comunicada, pelas forças e serviços de segurança (a que acrescem, nos termos

sobreditos, a Polícia Municipal), ao **Juiz de Instrução Criminal**, no prazo máximo de **24 horas** após a ocorrência, nos termos previstos no artigo 2.º, n.º 2, alínea a), do RESEE, porquanto, apesar de não nos parecer constituir uma privação de liberdade para efeitos de *habeas corpus*³⁴, consubstanciará sempre uma restrição significativa de direitos fundamentais, neste caso da liberdade de circulação e, por isso, deve ser sujeita a controlo judicial por parte do juiz das liberdades³⁵.

2.2. A legitimidade da ordem

Em **segundo lugar**, após elucidarmos quem pode ser o sujeito ativo da proposição (cominação) do crime de desobediência, como decorre das regras da lógica, temos de analisar, no que é especificamente pertinente para o atual estado de emergência, o que se deve entender pelo predicado normativo “ordem ou mandado legítimo”, para sabermos, do lado do sujeito passivo (neste caso, o cidadão comum), quando é que a obediência é “devida”³⁶.

Isto sempre, repete-se, partindo do pressuposto de que inexistente disposição legal (válida) que comine as condutas em referência, de forma geral e abstrata, com o crime de desobediência, ou que imponha, da perspetiva do cidadão, um dever geral e abstrato de obediência no plano estritamente penal (dir-se-ia, com KANT, um dever universal ou *a priori*, ou seja, independente da experiência, leia-se, da situação concreta).

Como se sabe, devido à enorme indeterminação e extensão que a letra desta norma incriminadora permite (artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP), têm sido propostos critérios para

³⁴ Em analogia com a não admissibilidade do instituto do *habeas corpus* para a medida de coação de obrigação de permanência na habitação – cf. Ac. STJ de 22-09-2016, proc. 24/14.OSVLSB-B.S1.

³⁵ Já quanto à obrigação de comunicação ao juiz de instrução das **detenções** prevista no mesmo, afigura-se-nos que deve ser feita imediatamente e ao Ministério Público. Com efeito, parece-nos que, neste ponto, esta alínea carece de interpretação atualista. Mantém hoje a sua redação originária, ou seja, de 1986. Nessa altura, a CRP tinha diferente redação em alguns artigos aqui relevantes, como o 28.º, e a lei processual penal em vigor era outra (o Decreto-Lei n.º 16489, de 15.02.1929, com muitas alterações). Em 1986, a comunicação e apresentação dos detidos era feita ao juiz de instrução (artigo 253.º do CPP de 1929). Hoje, porém, o artigo 259.º do CPP em vigor obriga à comunicação imediata (e não em 24 horas), sendo, nos casos de flagrante delito, tal comunicação feita ao Ministério Público (alínea b)). Assim se deve manter, pois será ao Ministério Público que o detido será apresentado (artigos 143.º, n.º 1, e 382.º, n.º 1), e será ao Ministério Público que competirá decidir se ordena a imediata libertação do detido (artigo 261.º), se o apresenta para julgamento em processo sumário (artigo 381.º), se o interroga (artigos 143.º e 382.º, n.º 2) ou se o apresenta a interrogatório judicial (artigo 141.º), normas que não sofreram alteração no presente estado de emergência. Não há qualquer fundamento para prescindir agora da obrigação de comunicação imediata ao MP. Por outro lado, a comunicação da detenção ao juiz de instrução só irá causar perturbação no funcionamento dos serviços, pois o juiz, ainda que receba a comunicação, não saberá depois se o detido foi ou não apresentado em tempo ao Ministério Público e qual o seu destino processual, por um lado, e o Ministério Público só saberá da existência da detenção quando o detido lhe for presente, ou seja, o juiz poderia receber a comunicação e presumir que o detido havia sido apresentado ao Ministério Público e a este nunca ser apresentado o detido sem que soubesse sequer dessa detenção e sobre a mesma pudesse interpelar a entidade policial. Tal comunicação poderia, assim, na prática, dificultar aquilo que se quer facilitar: o controlo judiciário das detenções feitas pelas entidades policiais.

³⁶ Esta perspetiva da **relação** é importante, saliente-se, não só para a delimitação da concreta extensão dos poderes (*de iure*) das autoridades competentes, como para determinar quando já estamos para além deles e, portanto, perante um ainda possível direito de resistência (suspensão?).

restringir o seu âmbito objetivo, com vista a resolver, desde logo, problemas do princípio de legalidade, na sua expressão mais completa (*nullum crimen nulla poena sine lege, scripta, praevia, stricta, et certa*), mas também do princípio da necessidade e proporcionalidade da intervenção penal.

Neste âmbito, cremos que assiste razão, quando CRISTINA LÍBANO MONTEIRO defende que a expressão “[n]a ausência de disposição legal”, presente na alínea b) do n.º 1 do artigo 348.º do CP, quer dizer coisa diversa do que a “disposição legal” referida na alínea a) do mesmo preceito. O que tal expressão quererá dizer, seguindo a referida autora, é que a autoridade competente apenas poderá fazer a cominação com o crime de desobediência, quando **inexistir qualquer norma jurídica para aquele comportamento desobediente concreto**. Como escreve, de forma impressiva, a autora, «(e)m definitivo: a al. b) existe tão-só para os casos em que nenhuma norma jurídica, seja qual for a sua natureza (i. é. mesmo um preceito não criminal) prevê aquele comportamento desobediente»³⁷.

De modo aparentemente próximo, mas, parece-nos, com um aditamento importante, refere a fundamentação do Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça n.º 2/2013, de 21 de novembro de 2012 (doravante, AUJ n.º 2/2013), que «só a ausência completa de qualquer expediente compulsivo previsto numa disposição legal, destinado a evitar as consequências perniciosas do comportamento desobediente, ou a previsão na lei de uma consequência, que se mostre na prática claramente insuficiente, autorizará a cominação *ad hoc*».

Ou seja, segundo a fundamentação do AUJ n.º 2/2013, para além da situação da ausência de disposição legal que preveja o comportamento desviante, será ainda legítima a cominação com o crime de desobediência quando a solução legal se mostre, **na prática**, claramente insuficiente³⁸.

Será, pois, neste contexto, que a final, será sempre ao Tribunal, por sua vez, na sua função de *jurisdictio* e de dizer o Direito do caso concreto, a «ajuizar, caso por caso, se o princípio da insignificância, ancorado no carácter fragmentário e de *ultima ratio* da intervenção penal, não levará com frequência a negar dignidade criminal a algumas condutas arguidas de desobediência (do art. 348.º) porventura pelo excesso de zelo de um dedicado servidor da administração pública»³⁹.

Cremos, portanto, que é com estes ensinamentos presentes que terá de se apreciar, caso a caso, se a concreta ordem emanada por uma autoridade competente foi ou não “legítima”.

Mas apesar de tal juízo ter de ser casuístico, como nos parece ser incontornável na ausência de uma lei cominadora geral e abstrata prévia (válida), cremos que podemos adiantar, ainda

³⁷ CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, *ob. cit.*, p. 354.

³⁸ Para, segundo o mesmo Acórdão, além do mais, não se “desarmar a Administração Pública” (Costa Andrade)”.
³⁹ CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, *ob. cit.*, p. 354.

assim, alguns esclarecimentos, no âmbito das especificidades do atual estado de emergência e respectivas restrições ao direito de deslocação e fixação.

Começando pelo dever de confinamento obrigatório, expressamente previsto no artigo 3.º, n.º 1, dos Decretos n.ºs 2-A/2020 e 2-B/2020, estando aqui em causa, conforme já se aflorou, doentes com COVID-19 e infetados com SARS-Cov2, a que acrescem outros cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa, de acordo com um juízo técnico-científico (médico), dúvidas não nos restam de que uma ordem emanada da autoridade competente para um cidadão, que se encontre em tais condições, regressar ao domicílio visará obter um efeito que mais nenhuma disposição legal prevê.

Deste modo, afigura-se, em princípio, “legítimo” que situações como estas possam e devam ser cominadas com o crime de desobediência, caso o cidadão não acate, voluntariamente, uma primeira ordem em tal sentido.

Por outras palavras, caso o(a) transgressor(a) **persista** na sua vontade em se ausentar do (ou não regressar ao) seu domicílio, **após** devidamente advertido(a) por autoridade competente de que tal o(a) poderá fazer incorrer num crime de desobediência (artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP), este(a) sujeita-se a eventual responsabilidade penal, verificados que estejam os demais pressupostos, entre outros, o dolo, a imputabilidade, a inexistência de causas de exclusão da ilicitude ou culpa, ou de erro relevante, e exigibilidade.

Realça-se, pois, atentos os vícios de constitucionalidade de que enfermam, em parte, os artigos aqui em causa (artigo 3.º, n.º 2, dos Decretos n.ºs 2-A/2020 e 2-B/2020), que a violação do confinamento obrigatório não pode conduzir, de forma imediata, à prática do crime de desobediência.

É certo que se poderia ainda objetar aqui que o Decreto n.º 2-A/2020 (diferentemente do Decreto n.º 2-B/2020) prevê a possibilidade de a autoridade competente proceder à “condução ao respetivo domicílio” (artigo 32.º, n.º 1, alínea b), *in fine*).

Estaria, assim, previsto um dispositivo normativo (de natureza administrativa) que visaria solucionar tal situação.

Julga-se, contudo, que, se assiste parcial razão a tal objeção, não deixa de ser, por outro lado, igualmente verdadeiro que, se o cidadão persistir na sua não vontade de regressar a casa, não restará senão ao agente de autoridade cominar tal conduta com um crime de desobediência.

Em casos onde o cidadão, ainda assim, persista na sua transgressão à ordem legítima, poderá ser necessário, inclusive, o recurso à força estritamente necessária para executar a condução ao domicílio (desde que a autoridade competente esteja devidamente protegida contra o vírus, senão tal comportamento não nos parece ser-lhe exigível).

Poderão, assim, dar-se casos de crimes de resistência e coação sobre funcionário, caso se verifiquem os pressupostos previstos no artigo 347.º, n.º 1, do CP, em especial quando a

aludida transgressão é acompanhada de ameaça grave ou ofensa à integridade física dirigida contra a autoridade competente.

Esta hipótese verifica-se, aliás, em relação a qualquer ordem legítima proferida por uma autoridade competente, decorra ou não um estado de exceção, como bem o revelam os inúmeros julgamentos por este tipo de crime nos tribunais nacionais.

No que toca às demais situações possíveis, nomeadamente, aquelas que resultam da eventual transgressão às prescrições relativas ao **encerramento** de instalações e estabelecimentos, a suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho e da prestação de serviços (artigos 7.º a 9.º do Decreto n.º 2-A/2020 e 9.º a 11.º do Decreto n.º 2-B/2020), possíveis violações aos deveres prescritos no artigo 6.º do Decreto n.º 2-B/2020 (“Limitação à circulação no período da Páscoa”), e, mesmo, a violação do dever especial de proteção ou do dever geral do recolhimento domiciliário (artigos 4.º e 5.º), julga-se que o procedimento deve ser essencialmente o mesmo.

Com efeito, o estado de exceção implica, necessariamente, como bem realça, conforme vimos, JORGE BACELAR GOUVEIA, um **reforço dos poderes administrativos** do Governo (mas não dos seus poderes de legislação), pelo que negar esta possibilidade às autoridades competentes na execução de um estado de emergência seria, ao que nos parece, um contrassenso.

É isto, no fundo, que nos parece que o artigo 5.º quer da Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, quer do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, supracitado e analisado, também vêm reforçar.

Nestes termos, para haver crime de desobediência, terá sempre de haver primeiro uma cominação concreta com tal crime feita por uma autoridade competente e uma subsequente transgressão.

É certo que se poderia objetar, em especial quanto ao dever geral do recolhimento domiciliário (artigos 4.º e 5.º), que também aqui o Governo previu, no âmbito dos seus poderes executivos, outras formas de agir por parte dos seus agentes, em especial, o “aconselhamento” da não concentração de pessoas na via pública, a “recomendação” do cumprimento do dever geral de recolhimento (artigo 32.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Decreto n.º 2-A/2020), a que acrescem, a “sensibilização” quanto ao dever geral de recolhimento e a (ordem de) “dispersão” das concentrações superiores a cinco pessoas quando não pertençam ao mesmo agregado familiar (artigo 43.º, n.º 1, alíneas a) e e), do Decreto n.º 2-B/2020).

Claro está que todos estes modos de proceder **deverão**, assim, nessas situações, **preceder** uma eventual cominação com o crime de desobediência, mas quando todos esses modos falharem, perante persistentes transgressões à autonomia intencional e às prescrições do estado de exceção, não restará às autoridades competentes, ao que se julga, recorrerem, por necessidade e sempre com o respeito pela proporcionalidade, à *ultima ratio* que é o Direito Penal e à coerção que lhe é inerente.

Isto tudo sem prejuízo, como os Decretos do Governo o preveem (respetivamente, artigo 32.º, n.º 2, e artigo 43.º, n.º 4), de eventuais reforços do quadro sancionatório, caso o nível dos desacatamentos da Comunidade o justifiquem, quadro esse, a ser eventualmente reforçado, ao que se espera, de acordo com a Constituição, em especial o artigo 165.º, n.º 1, alíneas c) e d).

Mas esperemos, como é evidente, que tal não seja necessário, principalmente que o vírus seja rapidamente dominado, mas também que o Povo Português, até tal suceder, saiba estar à altura do acontecer.

Alexandre Au-Yong Oliveira

Lisboa, 13 de abril de 2020

II. A SUSPENSÃO DO DIREITO DE RESISTÊNCIA

*“Ação piedosa é prestar culto aos mortos,
mas quem exerce o poder não quer consentir em ser desobedecido.
Teu carácter voluntarioso causou a tua perda”*

Antígona, Sófocles

1. Da suspensão do direito de resistência ao impedimento de atos de resistência: estado de emergência (artigo 19.º da CRP) e direito de resistência (artigo 21.º da CRP)

No âmbito da autorização conferida pela Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, designadamente do respetivo artigo 4.º, alínea g), veio o Decreto Presidencial que declarou o vigente estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública – Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março –, no respetivo artigo 4.º, alínea g), determinar, entre outras suspensões de direitos constitucionalmente consagrados, a suspensão do direito de resistência, estatuidando ficar **«impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas das autoridades públicas competentes»** em execução do estado de emergência declarado.

Na sequência da autorização de renovação do estado de emergência conferida pela Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, designadamente o seu artigo 5.º, veio o Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, pelo qual foi renovada a declaração do estado de emergência, **estatuir no seu artigo 5.º**, quanto a atos de resistência, e ao mesmo tempo que eliminou a menção ao direito de resistência do elenco de direitos suspensos constante do artigo 4.º, que: **«fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas 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»**.

Face à evolução da redação verificada entre o primeiro e o segundo decretos presidenciais, propomo-nos, nesta sede, abordar a questão jurídico-penal da suspensão do direito de

resistência (vigente entre as zero horas do dia 19/03 e as zero horas do dia 04/04) e a sua transmutação para uma proclamação de um impedimento legal à prática de atos de resistência ativa e passiva a ordens legítimas emanadas das autoridades públicas em execução do estado de emergência declarado, impedimento consagrado no artigo 5.º do Decreto de abril, sob a cominação legal da prática de um crime de desobediência.

Dir-se-á, desde já, que a matéria sob análise, atenta a mutação legislativa verificada em tão curto espaço de tempo, se revela de particular melindre, desde logo atento o contexto epidémico em que escrevemos e a consciência da necessidade premente de uma atuação concertada e harmoniosa por parte dos operadores judiciais no que à hermenêutica jurídica dos preceitos normativos convocados respeita, e, bem assim, do prisma da comunidade, uma percepção clara do quadro normativo de exceção regulador das suas condutas no contexto pandémico.

Tal melindre ancora-se, por um lado, na circunstância prático-jurídica de tal questão se encontrar intimamente conexa com a matéria jurídico penal da recondução, ou não, de determinados atos humanos ao tipo legal do crime de resistência e coação sobre funcionário (artigo 347.º do CP) ou crime de desobediência (artigo 348.º do CP, eventualmente com a moldura agravada do artigo 6.º, n.º 4, da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho, *ex vi* da remissão realizada pelo artigo 46.º, n.º 6, do Decreto n.º 2-B/2020⁴⁰), enquanto possíveis crimes preenchidos pela prática de atos de resistência às ordens emitidas no contexto da execução do estado de emergência decretado. Ou seja, com a matéria da tipificação de dadas condutas como crime (puníveis com pena de prisão, e que, no caso da moldura agravada do 46.º, n.º 6, do Decreto n.º 2-B/2020, no que respeita ao crime do artigo 347.º do CP, permitiria mesmo a detenção fora de flagrante delito por autoridade de polícia criminal e a prisão preventiva) e da operacionalidade, ou não, de uma possível cláusula de exclusão da ilicitude suscetível de afastar a verificação do crime, designadamente o exercício pelo agente de um direito de resistência (artigo 31.º, n.º 2, alínea b), do CP) ou, pelo menos, a atuação do agente sob a falsa representação dos pressupostos da verificação de uma causa de exclusão da ilicitude, nomeadamente por representação da ordem desacatada como ilegítima face ao quadro legal excecional vigente (regime do erro sobre a ilicitude do artigo 16.º, n.ºs 1 e 2, do CP)⁴¹.

Por outro lado, tal especial melindre na abordagem da questão em apreço, face, sobretudo, à redação inicial do artigo 4.º do Decreto Presidencial que determinou a suspensão do direito de resistência consagrado no artigo 21.º da CRP, decorre, ainda, da dúvida que nos assalta acerca da constitucionalidade material da opção político-legislativa de suspender, nos moldes literais absolutos em que o fez, o direito de resistência, solução esta (entretanto já alterada), salvo melhor opinião, suscetível de violar o princípio da necessidade, proporcionalidade e adequação consagrado no artigo 18.º, n.º 2, da CRP, princípio que quadra matricialmente todas as limitações constitucionais aos direitos, liberdades e garantias e direitos análogos, às quais se reconduzem, materialmente, quer às “restrições”, quer as “suspensões” (pelo menos,

⁴⁰ Cujá inconstitucionalidade *supra* defendemos.

⁴¹ A matéria da tipologia de condutas violadoras de determinadas normas do regime legal excecional do estado de emergência vigente e o tipo legal de crime de desobediência a que hipotética e, em abstrato, a conduta de resistência se reconduz é matéria tratada no Capítulo I.

indubitavelmente, as parciais, e, ainda, também as absolutas através do mecanismo da necessária transitoriedade da suspensão) de direitos, liberdades e garantias.

A tal propósito, desde já se faz notar, como refere JORGE MIRANDA, a proximidade ou relação de vizinhança dos conceitos de “restrição” e de “suspensão” de direitos, sendo a primeira atinente à extensão material objetiva do direito, resultando numa compressão ou amputação, em estado de normalidade constitucional, de naturezas permanentes, de faculdades que *a priori* estavam compreendidas no seu âmbito e a segunda numa medida de limitação de um direito, em estado de exceção, de natureza necessariamente transitória, e que pode assumir-se como absoluta (redundando num total *eclipse* do direito) ou relativa (caso em que em tudo se aproxima da “restrição”)⁴².

Com efeito, o direito de resistência, enquanto instituto excepcional de autotutela e de garantia inorgânica da própria constitucionalidade, ganha a sua plenitude máxima, enquanto válvula securitária do núcleo irreduzível dos direitos, liberdades e garantias e direitos análogos, precisamente no contexto dos estados de exceção constitucional a que se reconduzem indubitavelmente as situações contempladas pelo artigo 19.º da CRP: estado de emergência e estado de sítio.

O direito de resistência, enquanto direito que salvaguarda o homem e a ordem jurídica do arbítrio e do abuso de poder, não poderá deixar de integrar o ordenamento jurídico de uma sociedade pluralista (ainda que nem todas as Constituições o consagrem expressamente enquanto direito subjetivo e individual) sendo de difícil compreensão a sua neutralização absoluta em fases excepcionais justificadoras de uma particular compressão das liberdades dos cidadãos a par de um aumento das prerrogativas de autoridade da administração, e, sobretudo, das forças de segurança, contexto em que, precisamente, tal instrumento se tornaria mais necessário.

Conforme fazem notar JORGE MIRANDA e JOSÉ LOBO MOUTINHO, em anotação ao artigo 21.º da CRP, «[o] direito de resistência não existe e não pode ser exercido apenas em tempos de normalidade constitucional. Pelo contrário, vale também em tempos de anormalidade ou de exceção e torna-se mais necessário, visto que a suspensão de direitos nunca pode atingir as formas de contenção da suspensão nos seus precisos limites»⁴³.

Ora, os moldes literais absolutos como foi redigida a suspensão decretada ao direito de resistência (apesar da autoproclamada e introdutória “suspensão parcial”) revela-se de difícil compreensão, não se vislumbrando como possível, no contexto vivenciado, que o legislador português haja querido fundar, ainda que temporariamente, um Estado Policial onde a obediência à ordem ilegal fosse devida ainda que tal ordem houvesse sido formalmente emitida por autoridade pública competente no contexto da execução do regime legal e regulamentar previsto para a contenção da grave crise sanitária vivenciada.

⁴² “Comentário ao artigo 19.º”, in: Jorge Miranda e Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, pp. 255-257.

⁴³ In: Jorge Miranda e Rui Medeiros (org.), *Constituição Portuguesa Anotada*, Vol. I, cit., p. 339.

A este propósito, e no que respeita aos perigos acarretado por qualquer estado de exceção, não resistimos a apelar aos ensinamentos de FOUCAULT⁴⁴ (hoje oportunamente “requeitados” no discurso filosófico do dia) que bem anteviu as particularidades das relações de poder que designou de não soberanas, designadamente na realidade que cunhou de “biopolítica” e de “biopoder” e a sua particular eficácia como instrumento de controlo, nomeadamente em contextos de epidemia como o ora experienciado.

As relações de poder na biopolítica sucederiam às relações próprias do poder disciplinar (exercidas pelas instituições disciplinares da fábrica, do hospital, da prisão e da escola), que, por seu turno, haviam historicamente deposto as relações típicas do poder soberano.

A característica da biopolítica de afivelar o exercício do poder à proteção e otimização da vida e do próprio corpo (a equação “fazer viver/deixar morrer” em substituição daquelouta tradicional do binómio “matar/deixar viver”) não retiraria, pelo contrário, exponenciaria as consequências nocivas do indevido exercício do poder atenta a sua capacidade tentacular, atomística e insidiosa de gerir a vida em todas as suas dimensões através de mecanismos como o medo, a incitação, o reforço, a vigilância e a otimização das forças vitais, os quais coexistiriam com a norma.

Aquele que, de entre a população, em cenários semanticamente equiparado nos discursos oficiais e inoficiais a verdadeiras situações de “guerra”, ousa resistir a tais mecanismos de coerção rapidamente será cunhado pelos restantes cidadãos de fraco, falho de patriotismo e de vocação solidária⁴⁵.

O risco de tais relações de poder, quando pervertidas, como desenvolveu o filósofo italiano GIORGIO AGAMBEN⁴⁶, é de converter a vida na *figura* (o mero contorno da sua silhueta), uma forma de sobrevida ou aquilo que AGAMBEN chama de ‘vida nua’.

A biopolítica disciplinaria o corpo, não através da sua dulcificação operada pelas instituições disciplinares e do seu típico controlo panóptico (JEREMY BENTHAM), mas sim através da priorização das necessidades do dominado, da intervenção biológica, da modulação estética, da bioinformática e biovigilâncias, bem como do entorpecimento próprio do hedonismo.

Nestes dias em que os Estados, em situação de exceção, e com vista a minimizar a crise sanitária, recorrem, como nunca, à imposição ou recomendação do confinamento domiciliário, do teletrabalho, da televigilância⁴⁷, os espaços de reclusão usados para o controlo coercivo dos

⁴⁴ Cf. MICHEL FOUCAULT, *Naissance de la Biopolitique, Cours au Collège de France, 1978*, Paris: Gallimard/Seuil, 2004; MATTHEW HANNAH/JAN SIMON HUTTA/CHRISTOPH SCHEMANN, *Thinking Corona measures with Foucault*, University of Bayreuth, 2020, acessível em <https://michel-foucault.com/>.

⁴⁵ Vd., a propósito, os conceitos de comunidade/imunidade do filósofo italiano ROBERT ESPOSITO, in *BIOS, Biopolitics and Philosophy*, Un. of Minnesota, 2008.

⁴⁶ GIORGIO AGAMBEN, *Homo Sacer: O Poder Soberano e a Vida Nua*, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002; GIORGIO AGAMBEN, *Estado de Exceção*, S. Paulo: Ed. Boitempo, 2004.

⁴⁷ Vide, a propósito, todo o atual e vertiginoso desenvolvimento pelas operadoras telefónicas de sistemas de “contac tracing” enquanto mecanismo de controlo partilhado de adquirentes da respetiva prestação de serviços dos contactos estabelecidos com usuários infetados com o Covid-19, bem como as

cidadãos passaram a ser as suas próprias casas e os seus próprios corpos. Importa, pois, talvez como nunca, prestar atenção ao perigo potencial de conversão das vidas, dos corpos, em sobrevida, em *figuren*.

Neste contexto atual, talvez como nunca, a resistência ao poder arbitrário assume as vestes não só de um direito, mas outrossim de dever de cidadania, tratando-se de instituto jurídico a preservar como precioso ainda que sem perder de vista a bondade e premência da atuação do Estado no contexto real e de extrema gravidade da pandemia.

Como refere o filósofo francês DAVID LOPOUJADE, citado por PETER PÁL PELBART⁴⁸, «somos como personagens de Beckett, para as quais já é difícil andar de bicicleta, depois difícil andar, depois dificilmente arrastar-se, depois difícil permanecer sentado. Mesmo nas situações cada vez mais elementares que exigem cada vez menos esforço, o corpo já não aguenta mais», sendo, hoje, a vida *um corpo que não aguenta mais tudo aquilo que o coage, por fora e por dentro*. Os nossos corpos são, pois, como eloquentemente refere o mencionado professor de filosofia da USP, por estes estranhos dias, os novos enclaves do biopoder e as nossas casas as novas células de biovigilância, as nossas casas as novas e brandas prisões. Mais do que nunca, pois, o exercício cidadão da resistência ao arbítrio se impõe como um direito e como um dever.

Importa, assim, em suma, tratar com particular atenção, no contexto do presente estado de exceção, a matéria do exercício do direito de resistência, o que agora nos propomos fazer, iniciando, primeiro, um breve excuro histórico-jurídico acerca da origem e evolução de tal direito, nomeadamente na ordem jurídica portuguesa, para passar a caracterizá-lo, ante a ordem constitucional vigente, nas suas modalidade, fazendo a destrição de figuras afins, e, por fim, apreciar a incidência do estado de emergência declarado na demarcação hermenêutica do respetivo âmbito, assim pretendendo, a final, “tomar o pulso” à capacidade de resistência atual do corpo-cidadão na clausura que temporariamente experiencia.

2. Da evolução histórica do direito de resistência e sua consagração na ordem jurídica portuguesa. Suas modalidades.

O direito de resistência, enquanto elemento potencialmente perturbador da paz pública, foi inicialmente configurado na sua **vertente objetiva e coletiva**, como um **direito natural dos povos**, e só tardiamente como um **direito subjetivo e individual** com a consagração nos textos constitucionais.

Com o advento dos Estados de Direito Democráticos foi mesmo questionada a pertinência da sua consagração positiva nas leis fundamentais dada a institucionalização dos mecanismos de heterocontrolo do arbítrio deles típicos (separação de poderes; reserva de lei; atribuições

sensíveis questões de articulação do Estado com tais prestadores de serviço em matéria de vigilância eletrónica dos cidadãos.

⁴⁸ PETER PELBART, *Biopolítica*, Sala Preta, 7 (Novembro), 57-66, Portal das Revistas USP, <https://doi.org/10.11606/issn.2238-3867.v7i0p57-66>.

próprias do poder judicial; direitos de petição; objeção de consciência; desobediência hierárquica à ordem ilegal, entre outros).

Só após a II Guerra Mundial a doutrina constitucional se voltou, por razões óbvias, a debruçar sobre o direito de resistência enquanto instituto operatório no âmbito dos próprios Estados Democráticos, sendo um corolário lógico da doutrina liberal cuja conceptualização pressupõe um sistema que admita o dissenso, recuse a infalibilidade da lei e, em simultâneo, pressuponha uma ação fiscalizadora da ação dos órgãos do poder e mecanismos de autotutela. Tratando-se o direito de resistência de um tema em torno do qual sempre reacendem debates apaixonados, mais ou menos extremistas, em épocas de crise ou de exceção nos quais se enfatizam os riscos do arbítrio e dos atentados aos direitos fundamentais.

A origem histórica de um direito de resistência universal recua à Idade Antiga, à Grécia de SÓFOCLES (497 ou 496/ 406 ou 405 AC), no Ocidente, e, no Oriente, à China de CONFÚCIO (551-497 AC) e MÉCIO (372-289 AC).

Na Grécia antiga, a peça de SÓFOCLES “Antígona” retrata a revolta de Antígona contra o decreto do Rei Creonte que deixara insepulto o seu irmão Polínicos, fundando-a na existência de um direito natural não escrito, superior às ordens do soberano, o qual se sobrepunha às leis humanas quando com estas entrasse em colisão, justificando, assim, a desobediência ao Rei. No oriente, para justificar a derrubada da Dinastia Shang, os reis da Dinastia Zhou (1122–256 AC) instituíram, na senda do confucionismo, o denominado *Mandato do Céu*, segundo o qual o “Céu” abençoaria a autoridade dos governantes justos, apoiando a deposição dos governantes despóticos ou indolentes.

Na idade média, SÃO TOMÁS DE AQUINO inverteu a conceção cristã de obediência tal como havia sido formulada por São Paulo, na Epístola aos Romanos, XIII, na qual defendia a total submissão a toda e qualquer autoridade civil enquanto autoridade outorgada por Deus, considerando S. TOMÁS, ao invés, no pressuposto de que todo o poder derivaria de Deus e que era por este dado ao povo, que, por seu turno, o transmitiria ao príncipe, que a resistência se encontraria legitimada quando o príncipe quebrasse o pacto de administrar o poder com vista ao bem comum, caso em que o dever de obediência e fidelidade ao príncipe por parte do povo cessava (ideia tomista do “*pactum subjectionis*”).

A resistência objetiva e coletiva foi tratada por JOÃO DE SALISBÚRIO (1110-1180) na sua obra “*Polycratriu*”, na qual formulou a doutrina do *Tiranocídio* enquanto forma extrema de resistência legitimadora da morte do tirano, corrente que, com as lutas religiosas, no Séc. XVI, assumiu a sua expressão máxima com os monarcómanos⁴⁹. Em tais doutrinas, a resistência era configurada na sua vertente objetiva como um direito titulado, não pelos indivíduos, mas pelas elites enquanto instrumento de conservação dos privilégios aristocráticos.

⁴⁹ Para maiores desenvolvimentos acerca de tal corrente quinhentista de pensamento, vide JOSÉ DOMINGUES, *Polimorfismo Constitucional do Direito de Resistência em Portugal*, Lisboa: Universidade Lusíada, setembro de 2017, www.researchgate.net.

No Séc. XVIII, o liberalismo constitucional, crente na redução do Estado à sua expressão mínima e na constitucionalização dos entraves ao arbítrio e ao abuso do poder, desvalorizou a temática da resistência, a qual só na segunda metade do Sec. XX, desde 1946, veio a ser retomada como reação aos anos de chumbo do nazismo e aos atropelos aos direitos do homem perpetrados por governos democraticamente eleitos, ampliando-se enquanto instrumento de garantia não apenas contra atropelos do governo estatal mas também contra entidades privadas investidas de poderes jurídicos ou de facto⁵⁰.

Em Portugal, desde as Ordenações Afonsinas (Livro V, título 67), foram, a propósito das ações de resistência, previstos crimes de lesa-majestade e de resistência e desobediência aos mandados dos oficiais, distinguindo-se, quanto a estes, entre a resistência violenta e a mera desobediência, crimes que pressupunham que os oficiais acusassem em tal qualidade e no exercício das funções públicas⁵¹.

No período da restauração, mais precisamente com o assento das Cortes de 1641, a necessidade de deposição do rei castelhano conduziu a um reforço da conceptualização do Direito de Resistência, na sua vertente objetiva, com a consagração da doutrina da comunicação mediata do poder aos reis: o sujeito do poder é o povo, os “reynos”, sendo transferido pela comunidade aos reis.

No período pombalino, com o advento da Monarquia Absoluta e a instituição da polícia, designadamente com o Alvará de 24/10/1764, consolidou-se a ideia de que o cumprimento dos mandados dos oficiais é fundamental à prossecução do interesse público e, mediadamente, do interesse de cada um, endurecendo-se a repressão da resistência/desobediência para com os oficiais públicos.

O Projeto do Código Criminal de Mello Freire (1786), no seu título XVIII, contemplava a resistência e desobediência a julgadores e a oficiais públicos, bem como as injúrias aos mesmos, distinguindo entre resistência e desobediência, graduando as penas em função dos

⁵⁰ Quanto às mutações históricas do direito de resistência, *vide* MARIA DA ASSUNÇÃO ANDRADE ESTEVES, in *A Constitucionalização do Direito de Resistência*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1989, p. 6 e p. 15., autora que refere, a propósito da evolução do direito e, talvez, dando voz a um certo movimento de resistência doutrinária republicana que se transmitiu ao Estado Novo quanto à sua consagração constitucional enquanto direito objetivo e coletivo, que «[d]ebilitado durante a monarquia absoluta, o direito de resistência ressurgiu com o iluminismo, mas já com novas roupagens: é um direito individual-revolucionário, de tutela do indivíduo contra a opressão. Está, pois, já muito distante do «conservador» direito de resistência estamental. De direito moral-político, o direito de resistência passa – se bem que com virtualidades, dadas as outras garantias dos direitos fundamentais –, com a sua positivação (constitucionalização), a consubstanciar uma tutela inorgânica e subsidiária dos direitos fundamentais; [...] O direito de resistência não é considerado como a mesma ideia que vai sofrendo consagração mais ou menos intensas, numa perspectiva linear, mas como algo que vê a sua função transmutada em cada um dos diversos períodos históricos, a saber: de garante da estabilidade dos poderes dos diversos corpos ou ordens, no Estado estamental, a tutela inorgânica e subsidiária de direitos fundamentais, no Estado constitucional».

⁵¹ *Vide*, quanto à matéria da evolução dos crimes de resistência e da desobediência nas Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, NUNO BRANDÃO, “Desobediência e Resistência a Ordens da Autoridade no Período das Ordenações”, in *Direito Penal: Fundamentos Dogmáticos e Político Criminais*, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª Ed., Julho de 2013, pp. 1184-1208.

efeitos das condutas dos agentes, alterando a concepção da obediência como um dever absoluto, um dever em si, passando a configurar o dever de obediência como um dever associado a um escopo, a uma função, distinguindo, na graduação da pena, a circunstância de a diligência se haver ou não frustrado em consequência do ato do agente criminal. Introduzindo, assim, uma ideia de obediência como um meio ou instrumento necessário à prossecução de fins socialmente úteis e não como o mero exercício do respeito devido à autoridade ou sustentáculo do “status quo”.

Com a constituição liberal de 1820, a resistência foi, pela primeira vez, consagrada na ordem jurídica portuguesa como direito individual ante os mandados ilegais da autoridade e tratada como um mecanismo de garantia das liberdades individuais constitucionalmente consagradas (liberdade, propriedade e segurança individuais), não reconhecido, todavia, de forma autónoma, mas no âmbito do artigo 2.º relativo ao princípio da legalidade (à semelhança da Constituição Francesa de 1795). O mesmo sucedendo com a Carta Constitucional de 1826 (artigo 145.º, § 1.º).

Vindo a ser constitucionalmente consagrado, como direito subjetivo autónomo, no artigo 25.º da Constituição de 1838, enquanto o direito individual a resistir à ordem que viola as garantias individuais que não se encontrem legalmente suspensas: **«É livre a todo o cidadão resistir a qualquer ordem que manifestamente violar as garantias individuais, se não estiverem legalmente suspensas»**.

Desde 1838, todos os textos constitucionais portugueses consagraram o direito individual de resistência: a Constituição de 1911 no seu artigo 37.º; a Constituição de 1933 no seu artigo 8.º, n.º 19, o qual contemplava, lado a lado, o direito de resistência e o direito de legítima defesa. MARCELLO CAETANO⁵² definia-o como a possibilidade de resistir à autoridade pública utilizando mesmo violência e ameaças e de desobedecer às suas ordens e mandados desde que esses mandados se fundassem em atos inexistentes ou nulos, configurando-o apenas na sua modalidade passiva e “defensiva” (ou ativa não agressiva), funcionando, ainda, como cláusula de exclusão da ilicitude dos atos que, no seu exercício, tivessem sido praticados (artigo 44.º, n.º 4, do CP de 1852).

Por oposição, o direito de resistência coletiva não se encontrava previsto e, segundo MARCELLO CAETANO, era sinónimo de Rebelião, configurando um crime (artigos 167.º a 171.º do CP de 1852)⁵³.

A par do reconhecimento do **direito coletivo e objetivo dos povos à insurreição** ou do **direito de resistência popular ou nacional** (artigo 7.º, n.º 3, da CRP) – enquanto reconhecimento aos povos do direito de se oporem ativamente a forças ditatoriais ou despóticas de governo ou ao domínio estrangeiro –, o direito de resistência – a conduta de resistência – foi consagrado enquanto **direito individual e subjetivo** na Constituição de 1976 (artigo 20.º, n.º 2) e, na sua revisão de 1982, no respetivo artigo 21.º da CRP atualmente vigente.

⁵² MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência e Direito Constitucional*, Coimbra, 1970, p. 326 e seguintes.

⁵³ No mesmo sentido de MARCELLO CAETANO, *vide* os Comentaristas ao Código Penal de 1852 (PEREIRA DE VALLE, Vítor FAVEIRA) e a jurisprudência relativa aos crimes de resistência e de desobediência – artigos 186.º e 188.º do CP de 1852.

3. Modalidades do direito de resistência. Destrinça de figuras afins.

Na sua vertente de **direito subjetivo e individual** (ainda que coletivamente exercido no caso de vários titulares dos direitos lesados), o direito de resistência encontra-se atualmente configurado como um **recurso excepcional e inorgânico de fiscalização do cumprimento da Constituição e da lei** por parte dos órgãos do poder e dos particulares, consubstanciando um mecanismo de garantia que visa a defesa a conservação da ordem jurídica constitucional, traduzindo-se na faculdade de, em dadas circunstâncias, o indivíduo, isolada ou coletivamente, recusar o cumprimento a ordens ou normas não conformes ao ordenamento jurídico vigente. Como notas características do direito de resistência e distintivas do mesmo ante figuras afins, vem apontando a doutrina⁵⁴ os seguintes elementos constitutivos:

- a) **Elemento defensivo** (reação a norma inconstitucional ou ordem ilegal);
- b) **Elemento conservador** (visa restabelecer a ordem jurídica violada);
- c) **Subsidiariedade** (configurado como instrumento de “*ultima ratio*” cuja legítima utilização decorre de se encontrarem esgotados todos os outros meios ou da inviabilidade da sua utilização).

Distingue-se, assim, da “**recusa de obediência**” ou “**desobediência civil**”, enquanto oposição à lei injusta, e da “**revolução**”, porquanto nestas falha o apontado elemento conservador, visando a primeira repor um direito moral ou natural e a segunda, uma radical transformação de uma dada ordem constitucional. Sendo a desobediência civil, teorizada por HENRY DAVID THOREAU, um ato público, não violento, consciente e político, contrário à lei, com o propósito de produzir uma alteração político-legislativa ou de reagir contra grave injustiça.

Diferencia-se, igualmente, do instituto da **objeção de consciência** (cf. artigo 41.º, n.º 4, e artigo 276.º, n.º 4, da CRP), a qual se configura como uma não obediência ou contestação à lei ou à autoridade fundada em razões morais ou religiosas e que integra um garantia que, ao contrário do direito de resistência, não tem vocação geral e residual, estando associado à tutela de certos direitos (liberdade de consciência e religiosa).

Integrando afloramentos particulares do direito geral de resistência, não dotados da referida vocação tutelar geral, a **resistência fiscal** (artigo 103.º, n.º 3, da CRP) e a **desobediência hierárquica** (artigo 271.º, n.º 3, da CRP).

O Direito de Resistência, na sua vertente subjetiva e individual, pode configurar-se tanto como uma **resistência passiva** (recusa de acatamento de uma ordem ou de cumprimento da lei, através da omissão do ato imposto ou da prática do ato proibido) como uma **resistência ativa** (resposta à violência com violência a fim de impedir a execução da ordem ou o cumprimento da ordem).

Tais modalidades reconduzem-se, na prática, quando contrárias à lei (ou seja, quando falhas de um pressuposto elemento conservador) e quando dirigidas à autoridade ou funcionário

⁵⁴ Cf. MARIA MARGARIDA CORDEIRO MESQUITA, “Direito de Resistência na Ordem Jurídica Portuguesa”, in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 353, Jan/Mar 1989, pp. 7 a 46.

público, respetivamente, aos crimes de desobediência ou de resistência e coação sobre funcionário (artigos 347.º e 348.º do CP).

Já a **resistência agressiva** (por alguns autores feitas equivaler à "resistência ativa" que contrapõem à resistência puramente defensiva⁵⁵ e subsidiária) não se encontra consagrada pela nossa CRP (que refere expressamente no artigo 21.º “repelir pela força”, inculcando uma ideia de reação defensiva).

Esta modalidade de resistência pressupõe uma iniciativa do ataque ou ato de violência a fim de que não possa, sequer, ser emitida a ordem ou executado o ato desconforme à ordem jurídica, ou consubstancia um recurso à força como meio de obrigar o titular do poder a revogar as ordens injustas ou viciadas ou até a abandonar a governação⁵⁶.

Consagrado como um **direito fundamental análogo aos direitos, liberdades e garantias**⁵⁷, o direito de resistência beneficia do regime especial do artigo 17.º da CRP, designadamente da aplicabilidade direta e vinculação das entidades públicas e privadas (artigo 18.º, n.º 1); reserva relativa de competência da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea b)); garantia do direito de indemnização resultante de ações ou omissões públicas que o violem (artigo 22.º).

Quanto à sua titularidade, o direito de resistência tanto pode ser titulado por uma pessoa singular como por uma pessoa coletiva, pressupondo o seu legítimo exercício a titularidade do direito ofendido pela ordem/norma objeto da conduta (ativa ou omissiva) de resistência, não estando previsto o direito de resistência para tutela de direitos de terceiros (ao contrário do que sucede com a legítima defesa).

Assume **natureza excecional e subsidiária**, não sendo, pois, um meio normal de defesa dada a função constitucional dos Tribunais (artigos 202.º a 204.º da CRP) e o seu exercício legítimo conduz à operacionalidade de uma cláusula de exclusão da ilicitude, legalmente consagrada, ao nível penal, no artigo 31.º, n.º 2, alínea b), do CP.

Quando exercido na sua modalidade ativa defensiva (reação violenta ao ataque) encontra-se sujeito ao princípio da proibição do excesso – artigo 18.º, n.º 2, da CRP – nas suas três dimensões (adequação, exigibilidade e proporcionalidade)⁵⁸.

Atenta a sua natureza subsidiária, na sua vertente ativa defensiva deverão ser-lhe aplicadas as regras relativas à legítima a defesa e ao seu excesso: resposta a uma agressão ilícita e atual;

⁵⁵ Neste sentido vide MARIA MARGARIDA CORDEIRO MESQUITA, *ob. cit.*

⁵⁶ Ver, neste sentido, JORGE MIRANDA e JOSÉ LOBO MOUTINHO, *ob. cit.*; Maria Margarida Cordeiro Mesquita, *ob. cit.*

⁵⁷ Vide VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, Coimbra: Almedina, 2019, p. 211; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Vol. I, 4ª Edição, Coimbra: Coimbra Editora, 2007, p. 129.

⁵⁸ Neste sentido, vide GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *ob. cit.*

resposta a uma violação de direitos, liberdades e garantias ou direito análogo; *animus defendendi*; necessidade do meio de resistência utilizado⁵⁹.

Pode ser oposto quer a autoridades ou poderes públicos, quer a entidades privadas investidas de poder social (jurídico ou fáctico).

Quando o ato de resistência se endereça a ações de particulares não investidos de tal posição especial de poder estar-se-á ante eventuais situações de legítima defesa igualmente abarcadas pelo segmento final do artigo 21.º da CRP (apesar da epígrafe unitária de 1982 que sucedeu à do artigo 20.º de 1976 que se referia não apenas à resistência mas à “Defesa de Direitos” englobando, tal como sucede na redação atual, quer a resistência em sentido estrito, quer a legítima defesa)⁶⁰.

Quanto aos efeitos do exercício do direito de resistência, sinteticamente, e seguindo JORGE MIRANDA e JOSÉ LOBO MOUTINHO, o mesmo, por um lado, torna desnecessária uma prévia decisão judicial que legitime a ação/omissão em que se traduza, apesar de o reconhecimento *a posteriori* da uma causa de justificação do facto pressupor sempre a intervenção judiciária, e, por outro, confere licitude à conduta de resistência (licitude cuja concretização poderá ser levada a cabo pelo legislador ordinário, como sucede com o artigo 1.º, n.º 2, alínea b), do CP e com a atipicidade jurídico-penal da desobediência a ordens ilegítimas, o que excede, claramente, a desobediência a ordens que ofendam direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos)⁶¹.

4. Âmbito e significado da suspensão do direito de resistência resultante da declaração do estado de emergência.

Após a digressão vinda de efetuar quanto à evolução do significado histórico-jurídico na ordem jurídica portuguesa do direito fundamental de resistência, bem como acerca das modalidades

⁵⁹ Neste sentido, *vide* MARIA MARGARIDA CORDEIRO MESQUITA, *ob. cit.*; quanto aos requisitos da legítima defesa *vide*, por todos, JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, *Direito Penal*, 2.ª Ed. Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 418 e seguintes.

⁶⁰ Refere MARIA DE FERNANDA PALMA, *in A Justificação da Legítima Defesa como Problema de Limitação de Direitos*, I; Lisboa: AAFDL, 1990, p. 222-223, que «A problemática do direito de resistência, corre por águas idênticas às da fundamentação da legítima defesa, não existindo autonomia material entre as duas questões, se bem que, formalmente, sejam tratadas em diferentes locais do ordenamento jurídico», apesar de a sua genealogia histórica se encontrar associada à ideia da vindicta privada e a sua origem em Portugal remontar ao direito foralengo.

⁶¹ MARIA MARGARIDA MESQUITA, *ob. e loc. cit.*, propugna que, atento o elemento típico objetivo do artigo 348.º atinente à natureza legítima da ordem, caso se esteja perante um ato de resistência a uma ordem ilegal nem sequer haverá que fazer operar a causa de justificação da ilicitude do artigo 31.º, nº 2, alínea b), do CP. Note-se que tal elemento objetivo de caracterização do ato/ordem da autoridade não integra o tipo do artigo 347.º, sendo, todavia, generalizadamente exigido pelos intérpretes e aplicadores do direito ante o bem jurídico tutelado (a autonomia intencional do Estado veiculada através da atuação do funcionário e o princípio da legalidade que norteia toda a atividade pública), considerando Jorge Miranda/Rui Medeiros, *ob. e loc. cit.*, inconstitucional, não obstante a atual redação do artigo 347.º, a incriminação da resistência nesta situação; no mesmo sentido da atipicidade da desobediência perante ordem ilegítima, *vide* CRISTINA LÍBANO MONTEIRO, “Artigo 348.º”, *Comentário Conimbricense ao Código Penal, Parte Especial*, Tomo III, dir. Jorge de Figueiredo Dias, Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 358.

que este pode revestir (coletiva/individual; ativa/passiva; defensiva/agressiva), importa, agora, focar a atenção no quadro legal excecional vigente em consequência do estado de emergência declarado e na sua repercussão no âmbito de tal direito, nomeadamente no que concerne às compressões/neutralizações intentadas, já acima referidas.

4.1. Quadro constitucional, legal e regulamentar

Quanto a tal matéria, e a fim de facilitar a sua compreensão, atentemos no quadro constitucional, legal e regulamentar em consideração (negritos nossos):

Constituição da República Portuguesa

Artigo 19.º (Suspensão de Direitos)

1. 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.
2. O estado de sítio ou o estado de emergência só podem ser declarados, no todo ou em parte do território nacional, nos casos de agressão efectiva ou iminente por forças estrangeiras, de grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática ou de calamidade pública.
3. O estado de emergência é declarado quando os pressupostos referidos no número anterior se revistam de menor gravidade e apenas pode determinar a suspensão de alguns dos direitos, liberdades e garantias susceptíveis de serem suspensos.
4. A opção pelo estado de sítio ou pelo estado de emergência, bem como as respectivas declaração e execução, **devem respeitar o princípio da proporcionalidade e limitar-se, nomeadamente quanto às suas extensão e duração e aos meios utilizados, ao estritamente necessário ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional.**
5. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência é adequadamente fundamentada e **contém a especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso**, não podendo o estado declarado ter duração superior a quinze dias, ou à duração fixada por lei quando em consequência de declaração de guerra, sem prejuízo de eventuais renovações, com salvaguarda dos mesmos limites.
6. **A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso pode afectar os direitos à vida, à integridade pessoal, à identidade pessoal, à capacidade civil e à cidadania, a não retroactividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos e a liberdade de consciência e de religião.**
7. **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**, não podendo nomeadamente afectar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e de governo próprio das regiões autónomas ou os direitos e imunidades dos respectivos titulares.
8. A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência confere às autoridades competência para tomarem as providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional.

Artigo 21.º

(Direito de resistência)

Todos têm o direito de resistir a qualquer ordem que ofenda os seus direitos, liberdades e garantias e de repelir pela força qualquer agressão, quando não seja possível recorrer à autoridade pública.

Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (Regime Legal do Estado de Sítio e do Estado De Emergência)

Artigo 2.º

(Garantias dos direitos dos cidadãos)

1 - **A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso 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.**

2 - Nos casos em que possa ter lugar, a **suspensão do exercício de direitos, liberdades e garantias respeitará sempre o princípio da igualdade e não discriminação e obedecerá aos seguintes limites:**

a) A fixação de residência ou detenção de pessoas com fundamento em violação das normas de segurança em vigor será sempre comunicada ao juiz de instrução competente, no prazo máximo de 24 horas após a ocorrência, assegurando-se designadamente o direito de habeas corpus;

b) A realização de buscas domiciliárias e a recolha dos demais meios de obtenção de prova serão reduzidas a auto, na presença de duas testemunhas, sempre que possível residentes na respetiva área, e comunicadas ao juiz de instrução, acompanhadas de informação sobre as causas e os resultados respetivos;

c) Quando se estabeleça o condicionamento ou a interdição do trânsito de pessoas e da circulação de veículos, cabe às autoridades assegurar os meios necessários ao cumprimento do disposto na declaração, particularmente no tocante ao transporte, alojamento e manutenção dos cidadãos afetados;

d) Poderá ser suspenso qualquer tipo de publicações, emissões de rádio e televisão e espetáculos cinematográficos ou teatrais, bem como ser ordenada a apreensão de quaisquer publicações, não podendo estas medidas englobar qualquer forma de censura prévia;

e) As reuniões dos órgãos estatutários dos partidos políticos, sindicatos e associações profissionais não serão em caso algum proibidas, dissolvidas ou submetidas a autorização prévia.

3 - Os cidadãos cujos direitos, liberdades e garantias tiverem sido violados por declaração do estado de sítio ou do estado de emergência, ou por providência adotada na sua vigência, **ferida de inconstitucionalidade ou ilegalidade**, designadamente por privação ilegal ou injustificada da liberdade, têm **direito à correspondente indemnização**, nos termos gerais.

Artigo 3.º

(Proporcionalidade e adequação das medidas)

1 - **A suspensão ou a restrição** de direitos, liberdades e garantias previstas nos artigos 8.º e 9.º devem limitar-se, nomeadamente **quanto à sua extensão, à sua duração** e aos meios utilizados, **ao estritamente necessário** ao pronto restabelecimento da normalidade.

2 - A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência só pode alterar a normalidade constitucional nos termos previstos na própria Constituição e na presente lei, não podendo nomeadamente afetar a aplicação das regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania e dos órgãos de governo próprio das regiões autónomas e bem assim os direitos e imunidades dos respetivos titulares.

Artigo 7.º

(Crime de desobediência)

A violação do disposto **na declaração** do estado de sítio ou do estado de emergência ou **na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela**, faz incorrer os respetivos autores em crime de desobediência.

Artigo 14.º

(Conteúdo)

1 - **A declaração do estado de sítio ou do estado de emergência conterá clara e expressamente os seguintes elementos:**

- a) Caracterização e fundamentação do estado declarado;
- b) Âmbito territorial;
- c) Duração;
- d) **Especificação dos direitos, liberdades e garantias cujo exercício fica suspenso ou restringido;**
- e) Determinação, no estado de sítio, dos poderes conferidos às autoridades militares, nos termos do n.º 2 do artigo 8.º;
- f) **Determinação, no estado de emergência, do grau de reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e do apoio às mesmas pelas Forças Armadas, sendo caso disso.**

2 - A fundamentação será feita por referência aos casos determinantes previstos no n.º 2 do artigo 19.º da Constituição, bem como às suas consequências já verificadas ou previsíveis no plano da alteração da normalidade.

Artigo 16.º

(Conteúdo da resolução de autorização ou confirmação)

1 - A resolução de autorização da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência conterá a definição do estado a declarar e a delimitação pormenorizada do âmbito da autorização concedida em relação a cada um dos elementos referidos no artigo 14.º

2 - **A resolução de confirmação da declaração do estado de sítio ou do estado de emergência deverá igualmente conter os elementos referidos no número anterior, não podendo, contudo, restringir o conteúdo do decreto de declaração.**

**Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020,
pela qual foi autorizada a declaração do estado de emergência**

Artigo 4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

[...]

g) **Direito de resistência: 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.**

Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, pelo qual foi declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

[...]

g) Direito de resistência: 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.

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (Regime legal excecional)

Artigo 32.º

(Fiscalização)

1 - Compete às forças e serviços de segurança fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto, mediante:

- a) O encerramento dos estabelecimentos e fazendo cessar as atividades previstas no anexo I ao presente decreto;
- b) A emanação das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, a cominação e a participação por crime de desobediência, nos termos e para os efeitos do artigo 348.º do Código Penal, por violação do disposto nos artigos 7.º a 9.º do presente decreto e do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º, **bem como a condução ao respetivo domicílio;**
- c) O aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública;
- d) A recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º

2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, as autoridades de saúde comunicam às forças e serviços de segurança do local de residência a aplicação das medidas de confinamento obrigatório.

3 - As forças e serviços de segurança reportam permanentemente ao membro do Governo responsável pela área da administração interna o grau de acatamento pela população do disposto no presente decreto, com vista a que o Governo possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário.

4 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as entidades do Ministério da Saúde comunicam ao membro do Governo responsável pela administração interna as orientações de caráter genérico das autoridades de saúde.

Decreto n.º 2-A/2020 (Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março)

Artigo 32.º

(Fiscalização)

1 - Compete às forças e serviços de segurança fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto, mediante:

- a) O encerramento dos estabelecimentos e fazendo cessar as atividades previstas no anexo I ao presente decreto;
- b) **A emanação das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, a cominação e a participação por crime de desobediência, nos termos e para os efeitos do artigo 348.º do Código Penal, por violação do disposto nos artigos 7.º a 9.º do presente decreto e do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º, bem como a condução ao respetivo domicílio;**
- c) O **aconselhamento** da não concentração de pessoas na via pública;

d) A **recomendação a todos os cidadãos** do cumprimento do **dever geral do recolhimento domiciliário**, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º

2 - Para efeitos do disposto na alínea b) do número anterior, as autoridades de saúde comunicam às forças e serviços de segurança do local de residência a aplicação das medidas de confinamento obrigatório.

3 - As forças e serviços de segurança reportam permanentemente ao membro do Governo responsável pela área da administração interna o grau de acatamento pela população do disposto no presente decreto, com vista a que o Governo **possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário**.

4 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, as entidades do Ministério da Saúde comunicam ao membro do Governo responsável pela administração interna as orientações de carácter genérico das autoridades de saúde.

**Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/202
(Autorização da renovação do estado de emergência)**

4.º

Fica parcialmente suspenso o exercício dos seguintes direitos:

[...]

5.º

Fica impedido todo e **qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas** 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**.

Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril (Renova a declaração do estado de emergência, com fundamento na verificação de uma continuada situação de calamidade pública)

5.º

Fica impedido todo e **qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas** 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**.

9.º

São ratificadas todas as medidas legislativas e administrativas adotadas no contexto da presente crise, as quais dependam da declaração do estado de emergência.

Decreto n.º 2-B/2020 (Regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República)

Artigo 43.º

(Fiscalização)

1 - Compete às forças e serviços de segurança e à polícia municipal fiscalizar o cumprimento do disposto no presente decreto, mediante:

- a) **A sensibilização** da comunidade quanto ao **dever geral de recolhimento**;
- b) O encerramento dos estabelecimentos e a cessação das atividades previstas no anexo I ao presente decreto;
- c) A emanação das ordens legítimas, nos termos do presente decreto, designadamente para recolhimento ao respetivo domicílio;
- d) A **cominação e a participação** por crime de desobediência, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal, bem como do artigo 7.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, **por violação do disposto nos artigos 6.º, 9.º a 11.º** do presente decreto, bem como do **confinamento obrigatório** de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º;
- e) **O aconselhamento da não concentração de pessoas** na via pública e a dispersão das concentrações superiores a cinco pessoas, salvo se pertencerem ao mesmo agregado familiar;
- f) **A recomendação a todos os cidadãos do cumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário**, nos termos e com as exceções previstas no artigo 5.º.

[...]

4 — As forças e serviços de segurança reportam permanentemente ao membro do Governo responsável pela área da administração interna o grau de acatamento pela população do disposto no presente decreto, com vista a que o Governo **possa avaliar a todo o tempo a situação, designadamente a necessidade de aprovação de um quadro sancionatório por violação do dever especial de proteção ou do dever geral de recolhimento domiciliário.**

[...]

6 – A desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em violação do disposto no presente decreto, são sancionadas nos termos da lei penal e **as respetivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho**

Como acima referido:

No âmbito da autorização conferida pela Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, designadamente do respetivo artigo 4.º, alínea g), veio o Decreto Presidencial que declarou o vigente estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública – Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março –, no respetivo artigo 4.º, alínea g), determinar, entre outras suspensões de direitos constitucionalmente consagrados, a suspensão do direito de resistência, estatuidando ficar «impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva às ordens emanadas das autoridades públicas competentes» em execução do estado de emergência declarado.

Já no Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, pelo qual foi renovada a declaração do estado de emergência, estatui-se no seu artigo 5.º que «fica impedido todo e qualquer ato de resistência ativa ou passiva exclusivamente dirigido às ordens legítimas 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», ao mesmo tempo que se eliminou o direito de resistência do elenco do artigo 4.º relativo aos direitos suspensos.

Debruçando-nos, primeiro, acerca do significado da primeira suspensão do direito de resistência (Decreto Presidencial de 18 de março de 2020), ocorre-nos, de imediato, lembrar, tal como refere JORGE MIRANDA, já supracitado, que o direito de resistência

passivo e ativo (defensivo) é tendencialmente ineliminável e irredutível, correspondendo ao reconhecimento da própria garantia contra o abuso de poder.

O direito de resistência, tal como acima caracterizado, foi historicamente configurado na sua evolução de direito objetivo e coletivo até à sua (paralela) subjetivação e individuação, como um instrumento de defesa especialmente vocacionado para as situações excepcionais de suspensão inconstitucional de direitos, liberdades e garantias, assumindo-se com uma vocação inata para servir de contrapeso ao artigo 19.º no caso extremo, por exemplo, de golpes de estado inconstitucionais ou de prolongamento inconstitucional de um estado de emergência e contra os atos lesivos dos direitos, liberdades e garantias, ou, tão só, de violação dos próprios limites da suspensão de direitos autorizada por um estado de emergência regularmente declarado.

Nomeadamente, nunca sendo, salvo melhor opinião, constitucionalmente cogitável, face ao disposto no artigo 18.º, n.º 2, da CRP, que o exercício do direito de resistência ante atos violadores das próprias normas legais de contenção da suspensão de direitos decorrente da declaração de estado de emergência pudesse estar suspenso.

Tal decorre, desde logo, das regras de proibição do excesso que regem o próprio estado de emergência e acima citadas (cf. artigo 19.º, n.º 4, da CRP; artigo 3.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro), as quais mais não fazem do que visitar a regra geral do artigo 18.º, n.º 2, da CRP, lembrando que qualquer estado de exceção constitucional decretado ao abrigo do artigo 19.º da CRP há de ter por fito último e necessário a preservação de outros direitos constitucionalmente tutelados, logo haverá de ser decretada na estrita medida em que tal preservação se veja imposta e sem nunca atingir o núcleo essencial de outros direitos constitucionalmente consagrados, o qual não se poderá haver por preservado, salvo melhor opinião, apenas pela natureza transitória ou temporária da medida.

Ora, e salvo o respeito por entendimento diverso, não se vê como potenciais atos de arbítrio ou abuso de poder pudessem, ainda, prosseguir tais finalidades, mesmo quando executados no quadro formal de um estado de emergência.

Por outro lado, nunca o exercício do direito de resistência do artigo 21.º poderia estar suspenso quanto a atos que, ainda que praticados em execução o estado de emergência, atingissem os direitos excluídos legal e taxativamente da possibilidade de suspensão de direitos decretada, é o caso dos seguintes direitos:

- Vida;
- Integridade pessoal;
- Identidade pessoal;
- Capacidade civil;
- Cidadania;
- Não retroatividade da lei criminal;
- Direito de defesa dos arguidos;
- Liberdade de consciência e de religião (cf. artigos 19.º, n.º 6, da CRP; artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro).

Por outro lado ainda, caso se divise qualquer situação de inconstitucionalidade ou ilegalidade da ordem emanada da autoridade pública competente, ainda que no contexto formal das prerrogativas facultadas pelo estado de emergência decretado, não se poderá haver a resistência a tal ordem (ativa ou passiva) como suspensão, por força do artigo 4.º.

Acresce que, face ao teor literal da própria suspensão, e não obstante as várias entidades com competência no âmbito da execução do estado de emergência, que apenas as ordens dadas pelas autoridades de segurança competentes nos termos dos artigos 32.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, do artigo 32.º do Decreto n.º 2-A/2020 e do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020 poderão, dentro dos limites propostos, haver-se como abarcadas pela suspensão.

Necessário, pois, concluir que, quanto ao Decreto Presidencial de 18 de março de 2020, se impõe realizar uma interpretação restritiva da norma contida no respetivo artigo 4.º, alínea g), que estabelece uma suspensão do direito de resistência, no sentido de que tal disposição não abarca, na sua previsão:

- A) Atos de resistência contra atos de execução do estado de emergência violadores de direitos, liberdades e garantias insuscetíveis de suspensão por força da declaração do estado de emergência (artigos 19.º, n.º 6, da CRP; artigo 2.º, n.º 1, da Lei 44/86, de 30 de setembro);
- B) Atos de resistência contra atos de execução do estado de emergência violadores de direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos não concreta e taxativamente abarcados pelo artigo 4.º da declaração do estado de emergência;
- C) Atos de resistência (em sentido lato) referentes a atos lesivos de direitos levados a cabo por entidades particulares ainda que investidas de poderes de autoridade (a quem não incumbe executar o estado de emergência nos termos do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, do artigo 32.º do Decreto n.º 2-A/2020) e violadores de direitos, liberdade e garantias ou direitos análogos;
- D) Atos de resistência a atos das autoridades de execução do estado de emergência que violem as próprias normas de contenção da suspensão dos direitos fundada no estado de emergência (pensamos, em especial, em atos praticados em execução de normas feridas de inconstitucionalidade formal e orgânica e em casos de violação de regras de necessidade, adequação e proporcionalidade limitadoras do exercício discricionário da ação da autoridade policial de cominação casuística com a prática de crime de desobediência, nos termos do artigo 348.º, n.º 1, alínea b), para casos não abarcados por uma cominação legal, expressa e geral, de um crime de desobediência).

4.2. Consequências práticas da posição adotada:

Nas situações acima referidas, nada obsta, quanto aos possíveis crimes do artigo 347.º e 348.º do CP, ao pleno funcionamento da causa de exclusão a ilicitude do exercício de um direito

(artigo 31.º, n.º 2, alínea b), do CP), da legítima defesa (artigo 32.º do CP) – no caso de ofensas praticadas por entidades particulares não investidas de poder de autoridade – ou mesmo de uma situação de atipicidade da conduta do não acatamento (ativo ou passivo) da ordem emanada da autoridade pública ante a ilegitimidade da mesma.

Por outro lado, nas situações em que a falta de clareza do regime legal quanto às consequências jurídico-penais da conduta violadora do comando violado possa ser razoavelmente invocada por parte do agente, nada obsta, salvo melhor entendimento, à possível operacionalidade de uma situação de erro do artigo 16.º, n.º 2, do CP, podendo o agente atuar na convocação errónea de que atua a coberto de um direito de resistência a uma ordem ilegal.

Articulando o pensamento ora exposto com a matéria já abordada do crime de desobediência, julgamos, assim, cogitáveis hipotéticos atos de resistência ativa e passiva legítima (e não suspensos por força do artigo 4.º do Decreto Presidencial de 18 de março) na seguinte constelação de casos:

- Detenções efetuadas em flagrante delito da prática de atos integradores de um crime de desobediência por violação do dever de confinamento obrigatório, sem a prévia e casuística cominação do artigo 348.º, n.º 1, alínea a), do CP, fundada na previsão (tida por formal e organicamente inconstitucional⁶²) do artigo 3.º, n.º 2, do Decreto 2-A/2020 ou da norma não habilitante do artigo 7.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro;
- Atos de desobediência a comandos ou atos restritivos de direitos, liberdade e garantias (designadamente de liberdade de circulação) provenientes de autoridades públicas sem competência para cominar a prática de crime de desobediência⁶³;

⁶² Remetemos aqui para a consideração já realizada quanto ao artigo 3.º, n.º 2, do Decreto n.º 2-A/2020 (e do idêntico artigo 3.º, n.º 2, do Decreto 2-B/2020), na parte em que define um comportamento objetivo como crime, formal e organicamente inconstitucional (*nulla poena sine lege*), a que acresce, por razões próximas (*nulla poena sine lege*) a **inconstitucionalidade formal e orgânica do artigo 43.º, n.º 6**, do Decreto n.º 2-B/2020, que previu pela mesma forma (Decreto) e sem autorização legislativa da Assembleia da República a **agravação** de consequências jurídico-penais, nos seguintes termos, «[a] desobediência e a resistência às ordens legítimas das entidades competentes, quando praticadas em violação do disposto no presente decreto, são sancionadas nos termos da lei penal e as respetivas penas são sempre agravadas em um terço, nos seus limites mínimo e máximo, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho». Inconstitucionalidade esta insuscetível de ser sanada através da ratificação constante da Resolução da Assembleia da República de 22-A/2020, de 02/04, e do Decreto Presidencial 17-A/2020, da mesma data, pelas razões já anteriormente expostas, às quais, nesta sede, acrescentamos a ilegalidade e inconstitucionalidade de qualquer ensejo de suspensão, em estado de emergência, da garantia de defesa axial da irretroatividade da lei penal, nos termos expressos e inequívocos do artigo 19.º, n.º 6, da CRP, e do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86.

⁶³ Veja-se o que foi referido quanto às autoridades de saúde (e juntas de freguesia) e respetiva falta de munção com prerrogativas cominatórias, apesar de se relacionarem profissionalmente com pessoas doentes com COVID-19 ou infetadas com SARS-Cov2, incumbindo-lhe administrativamente funções (juridicamente administrativas de vigilância ativa de tais pessoas ou de outras em relação às quais se justifica o confinamento obrigatório, devendo indicar se as mesmas devem permanecer no domicílio ou em estabelecimento da saúde (artigo 3.º, n.º 1, quer do Decreto n.º 2-A/2020 quer do diploma que lhe sucedeu).

- Resistência a ordens ilegítimas, com a cominação de crime de desobediência, em situações de pretensa violação de dever de recolhimento nos casos excepcionados pela própria lei a tal dever, seja ele especial (artigo 4.º do Decreto 2-A/2020), seja geral (artigo 5.º do Decreto 2-A/2020, nomeadamente as situações contempladas pelo artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, e no artigo 5.º, n.º 1, do Decreto 2-A/2020;
- Atos de resistência a ordem de recolhimento geral, sob a cominação funcional de desobediência, sem que sejam administrativamente observados os limites do artigo 2.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro (ex.: ordem de cumprimento do dever geral de recolhimento a sem-abrigo sem simultânea providência administrativa de alojamento)
- Resistência a **ordens putativamente ilegítimas** e conexas com a violação do dever geral de recolhimento (artigo 5.º), com simultânea cominação com o crime de desobediência fundada na convicção do agente de que a violação de tal dever geral de recolhimento (artigo 5.º) apenas legitimaria as autoridades a proceder a ações pedagógicas de recomendação e aconselhamento, no sentido de sensibilizar a população para importância de acatar pacificamente tal dever, bem como de comunicar ao Governo possíveis desacatos, e nunca à prática de um crime. Com efeito, e para a apreciação do exercício putativo de um direito de resistência, não se poderá desconsiderar aquilo que já se referiu *supra* quanto à “névoa” que rodeia a matéria incumprimento do dever geral do recolhimento domiciliário (artigos 4.º e 5.º).

Em verdade, quanto à violação de tal dever, e aparentemente ciente da natureza de *ultima ratio* do direito penal, o Governo previu, no âmbito dos seus poderes executivos, formas de agir diversas das consubstanciadas na cominação pelas autoridades de segurança de crime de desobediência (que, por oposição, expressamente previu de forma aparentemente conservadora nos casos de violação aos artigos 7.º a 9.º), nomeadamente o mero “aconselhamento” da não concentração de pessoas na via pública, a “recomendação” do cumprimento do dever geral de recolhimento (artigo 32.º, n.º 1, alíneas c) e d), do Decreto n.º 2-A/2020), a que fez acrescer a “sensibilização” quanto ao dever geral de recolhimento e a (ordem de) “dispersão” das concentrações superiores a cinco pessoas quando não pertençam ao mesmo agregado familiar (artigo 43.º, n.º 1, alíneas a) e e), do Decreto n.º 2-B/2020), com expressa menção, ademais (artigo 32.º, n.º 2, do Decreto 2-A/2020 e atual artigo 43.º, n.º 4, do Decreto 2-B/2020) da adoção de futuras medidas de reforço do quadro sancionatório vigente caso (e se, diremos nós) o nível de desacatamento da comunidade o justifique.

Ora, independentemente do que se referiu aquando da matéria atinente ao crime de desobediência e à solução propagada da possibilidade residual de fazer uso, em dadas circunstâncias, da cominação do artigo 348.º, n.º 1, alínea b), do CP, não se poderá, salvo melhor opinião, de, em situações pontuais, se admitir como possível, face à nebulosidade legal, da figura do erro prevista no artigo 16.º, n.º 2, do CP, no caso do exercício de um direito de resistência putativo, seja na forma passiva (desobediência), seja na sua forma ativa (resistência e coação).

4.3. Quanto ao Decreto Presidencial de 2 de abril de 2020

No esforço por divisar o significado possível da alteração radical de redação ocorrida entre o primeiro e o segundo Decretos Presidenciais (artigos 4.º e 5.º respetivos), entre os quais mediaram apenas 15 dias, propendemos a considerar, de forma otimista, que foi absolutamente invertida a posição inicial de suspensão literal absoluta do direito de resistência a “qualquer ordem” emanada de autoridade competente em execução do estado de emergência.

Ou seja, a eliminação do direito de resistência do elenco dos direitos abarcados pela suspensão (artigo 4.º) parece decorrer de uma salutar percepção do legislador da absoluta inadequação constitucional material de tal solução ante o princípio da proporcionalidade (ainda que tal direito, estranhamente, diga-se, não figure entre o núcleo de direitos não suscetíveis de suspensão constantes do artigo 2.º, n.º 1, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro) e no respeito pela vocação natural e tradicional do direito de resistência enquanto instrumento de autotutela garantística de manejo privilegiado em estados de exceção.

Por outro lado, a redação do artigo 5.º do Decreto Presidencial de 02/04, ao eliminar qualquer referência ao exercício de um direito, referindo-se apenas a atos (objetivos) de resistência a ordens (e, sublinhamos, apenas as) “legítimas” emanadas das autoridades públicas competentes para a execução do estado de emergência, não parece ter querido apenas deslocar tal suspensão para um artigo autónomo.

A favor de tal interpretação invoca-se, desde logo, a impossibilidade lógica de divisar, por tudo o que acima se referiu quanto ao âmbito do direito de resistência, nomeadamente quanto ao seu elemento conservador, um exercício de tal direito tendo por objeto uma ordem legítima (entendida esta como conformidade da ordem ou comando com o ordenamento jurídico unitariamente considerado e não com uma mera legalidade formal).

Acresce que, da leitura integral do preceito do artigo 5.º no cotejo com o restante quadro normativo em apreço, parece resultar ter sido intenção do legislador colmatar uma lacuna relevante do primeiro quadro normativo de março de 2020, o qual, como melhor se referiu a propósito do tratamento do crime de desobediência, não previa uma norma legal específica e geral que cominasse com a prática de um crime de desobediência (nos termos do 348.º, n.º 1, alínea a), do CP) a conduta (ativa/passiva) de não acatamento de ordens emanadas em execução do estado de emergência.

Ora tal lacuna, conforme melhor já desenvolvido em ponto autónomo, não poderia (ao contrário do que parece ser pretendido com a atual redação do artigo 43.º, n.º 6, do Decreto 2-B/2020) ser colmatada com o artigo 7.º da Lei n.º 44/86, porquanto a referida disposição apenas se reporta às violações dos comandos do próprio diploma que a contempla (Lei n.º 44/86), bem como à violação dos comandos concretos feitos constar do Decreto Presidencial que declara o estado de emergência, sendo certo que o Decreto Presidencial de março, à semelhança da Resolução da Assembleia da República que autorizou a declaração do estado de emergência, era totalmente omissivo quando à definição de condutas suscetíveis de integrar

a prática de um crime de desobediência, nomeadamente para as situações de incumprimento das ordens emitidas pelas autoridades públicas competentes, omissão esta igualmente verificada no regime legal excecional aprovado pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

Sendo certo, por outra banda, que a mera referência na Resolução e no Decreto Presidencial de 18 de março à autorização genérica de limitações ao exercício dos direitos elevados no artigo 4.º não pode, sem mais, habilitar à criação pelo Governo de uma previsão geral de um crime, ou mesmo de uma punição agravada do tipo matricial do artigo 348.º, n.º 1, do CP, porquanto seria sempre cogitável uma posição de política legislativa que optasse por sancionar tais violações com sanções diversas de crimes, designadamente meras contraordenações (o que, em abstrato, até se poderia divisar mais adequado ao caso da violação do dever geral ou especial de confinamento por cidadãos não assinalados como infetados).

A referida opção legislativa quanto à natureza da sanção a eleger, salvo o respeito por entendimento diverso, e face à reserva relativa de competência da Assembleia a República, não poderia ser, assim, sem mais, relegada para o Governo.

Não poderia, pois, em caso algum, o referido artigo 7.º servir, salvo o devido respeito por opinião diversa, de norma habilitante para que um decreto (administrativo) governamental de execução previsse a cominação “legal” de um crime de desobediência (ou de punição especial (agravada) para o tipo matricial do artigo 348.º, n.º 1, do CP) para os casos de violação de regras do estado de emergência não contempladas ou na Lei n.º 44/86 ou na Declaração Presidencial do estado de emergência, designadamente, de regras apenas previstas num Decreto governamental.

Ora, sendo esse o escopo do artigo 5.º do Decreto Presidencial de 02/04, na senda habilitante originária do artigo 5.º da Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020 (e independentemente da questão da sua concreta eficácia na prossecução de tal fim, conforme se apreciou autonomamente), e considerando, ainda, a impossibilidade lógica de configurar um ato de exercício do direito de resistência ante ordens legítimas, dúvidas não sobram de que o exercício do direito de resistência constitucionalmente consagrado no artigo 21.º da CRP não se encontra atualmente suspenso.

Valendo, assim, no atual quadro normativo, com as respetivas adaptações, todas as considerações acerca da possibilidade legítima de exercício de um direito de resistência e da operacionalidade da causa de justificação do artigo 31.º, n.º 2, alínea b), do CP ou de uma situação de erro reconduzível ao artigo 16.º, n.º 2, do CP⁶⁴.

⁶⁴ Afastamo-nos, assim, pelo menos em parte, do alcance extremo da afirmação de ASSUNÇÃO ESTEVES glosada no Ac. do TC 337/99 (Relator Guilherme da Fonseca), segundo a qual o direito de resistência «não é um parâmetro de aferição da (in)constitucionalidade do universo de normas infraconstitucionais, não servindo, assim, para fundar um juízo de (in)constitucionalidade desse universo, a menos que, hipoteticamente, se imagine uma norma a eliminar ou a neutralizar o direito de resistência», situação hipotética que, no caso concreto, face à redação do artigo 4.º do Decreto Presidencial de 18 de março, se verifica.

Susana Figueiredo

Lisboa, 13 de abril de 2020

III. Outros crimes agora convocáveis

Abordaremos agora alguns tipos de crime que, embora não aplicáveis apenas em período de estado de emergência ou sejam do presente diretamente resultantes, têm evidente ligação com o mesmo, como o crime de propagação de doença contagiosa ou alguns crimes previstos no Decreto-Lei n.º 24/84.

Neste segmento optou-se por identificar e elencar as questões que se possam suscitar na prática judiciária. A metodologia empreendida foi, então, a de sumariar os aspetos mais relevantes e sistematizar a legislação e jurisprudência pertinentes para o problema em análise. Deste modo, apresenta-se de forma integrada um conjunto de elementos – bibliografia, legislação, doutrina e jurisprudência – que se pretende que possa constituir um instrumento útil de trabalho.

1. O crime de propagação de doença contagiosa

Artigo 283.º

Propagação de doença, alteração de análise ou de receituário

1 - Quem:

a) Propagar doença contagiosa;

b) Como médico ou seu empregado, enfermeiro ou empregado de laboratório, ou pessoa legalmente autorizada a elaborar exame ou registo auxiliar de diagnóstico ou tratamento médico ou cirúrgico, fornecer dados ou resultados inexatos; ou

c) Como farmacêutico ou empregado de farmácia fornecer substâncias medicinais em desacordo com o prescrito em receita médica;

e criar deste modo perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem é punido com pena de prisão de 1 a 8 anos.

2 - Se o perigo referido no número anterior for criado por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 5 anos.

3 - Se a conduta referida no n.º 1 for praticada por negligência, o agente é punido com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa.

Artigo 285.º

Agravação pelo resultado

Se dos crimes previstos nos artigos 272.º a 274.º, 277.º, 280.º, ou 282.º a 284.º resultar morte ou ofensa à integridade física grave de outra pessoa, o agente é punido com a pena que ao caso caberia, agravada de um terço nos seus limites mínimo e máximo.

O crime de propagação de doença contagiosa encontra-se previsto no artigo 283.º, n.º 1, alínea a), do CP. Tratando-se de um **crime de perigo comum**, exigindo-se então que possa ser posta em perigo uma multiplicidade de pessoas, ainda que só uma pessoa tenha sido, de facto, posta em perigo. Trata-se ainda de um **crime de perigo concreto**, o qual tem de se concretizar num perigo (concreto) **grave** para a integridade física ou num perigo (concreto) para a vida.

Assim, o agente do crime tem de:

a) **Propagar**: entende-se por propagar difundir, transmitir;

b) **Doença contagiosa**: a integração da conduta no crime tem de passar pela definição do que seja doença contagiosa. DAMIÃO DA CUNHA afirma que estão aqui abrangidas «todo o tipo de doenças (independentemente de ser necessária a sua declaração obrigatória, de serem de origem conhecida ou desconhecida) que possam ser consideradas de contágio. Assim, a difusão de vírus ou germes patogénicos desconhecidos, ou recentes, com efeitos de contágio será abrangida por este tipo de crime»⁶⁵.

A [Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto](#), no seu artigo 9.º, prevê que o Diretor-Geral da Saúde defina quais as doenças transmissíveis de notificação obrigatória e outros riscos para a saúde pública que devem ser abrangidos pela rede de informação e comunicação estabelecida pelo sistema nacional de informação de vigilância epidemiológica. Tal definição foi feita pelo [Despacho n.º 12513-B/2019, de 31 de dezembro](#), através do qual se estabelecem as doenças que estão sujeitas a notificação, clínica e laboratorial, obrigatória.

A COVID-19 não integra esta lista.

Porém, foram emitidas instruções da Direcção-Geral de Saúde no âmbito do *Plano Nacional de Preparação e Resposta à Doença por novo Coronavírus (COVID-19)*⁶⁶ determinando a obrigatoriedade de notificação de casos. Acresce que, como afirma a doutrina, tendo em conta o potencial de propagação rápido do Coronavírus SARS-CoV-2, estamos face a uma doença contagiosa (COVID-19) para efeitos da aplicação do artigo 283.º, n.º 1, alínea a), do CP.

c) **Criar perigo para a vida ou perigo grave para a integridade física de outrem**: tem de tratar-se de uma doença que possa conter este perigo grave, independentemente de ele se verificar ou não; não é necessário que haja uma efetiva contaminação, ou que, verificando-se o contágio, a doença se verifique, sendo, porém, necessário que esta pessoa possa infetar outras, podendo assim alastrar à comunidade.

Quanto ao **tipo subjetivo de ilícito**:

- No artigo 283.º, n.º 1, alínea a), temos uma conduta dolosa e a criação dolosa do perigo, sendo suficiente o dolo eventual;
- No artigo 283.º, n.º 2, a conduta é dolosa e a criação negligente do perigo;
- No artigo 283.º, n.º 3, temos uma conduta negligente e a criação negligente de um perigo.

⁶⁵ *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Anotação ao artigo 283.º, Tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 1008.

⁶⁶ Cf. <https://www.dgs.pt/documentos-e-publicacoes/plano-nacional-de-preparacao-e-resposta-para-a-doenca-por-novo-coronavirus-covid-19-pdf.aspx>.

É assim possível equacionar que os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2, a quem se estabeleceu uma obrigatoriedade de confinamento, nos casos em que violem tal confinamento sejam potenciais agentes do crime de propagação de doença contagiosa⁶⁷, verificados que estejam os demais elementos do tipo de crime (objetivo e subjetivo).

O mesmo se diga, em tese, em relação aos cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa, embora nestes casos com um grau de incerteza maior quanto à imputação da propagação a esse indivíduo, na medida em que se desconhece se a pessoa está ou não infetada e pode nunca vir a saber-se se esteve infetada e, nessa medida, se foi através da sua conduta que a doença se propagou.

Elementos de Consulta

A. Medidas específicas tomadas no âmbito da Declaração do Estado de Emergência

- Artigo 3.º do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março - Proceda à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#) (Confinamento Obrigatório)

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

Na sequência da renovação da declaração do estado de emergência efetuada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020](#), de 18 de março, e renovada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020](#), de 2 de abril, o artigo 3.º do Decreto 2-A/2020 manteve-se inalterado no Decreto de execução 2-B/2020, de 2 de Abril.

- Artigo 3.º do [Decreto n.º 2-B/2020, de 20 de Março - Proceda à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#) (Confinamento Obrigatório)

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

⁶⁷ A par do crime de desobediência a que alude o artigo 3º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março.

B. Legislação

- Artigos 283.º e 285.º do CP
- [Despacho n.º 12513-B/2019, de 31 de dezembro](#): define as doenças que estão sujeitas a notificação, clínica e laboratorial, obrigatória.

C. Bibliografia

- JOSÉ MANUAL DAMIÃO DA CUNHA, *Comentário Conimbricense do Código Penal – Parte Especial*, Anotação ao artigo 283.º, Tomo II, Coimbra: Coimbra Editora, 1999, pp. 1006-1016
- MARIA DO CÉU RUEFF, *O Segredo Médico Como Garantia de Não-Discriminação: Estudo de Caso: hiv/sida*, Centro de Direito Biomédico, Coimbra: Coimbra Editora, 2009, pp. 533 e seguintes (distinção entre doença contagiosa e doença transmissível)

2. Implicações no domínio dos crimes contra a economia (DL n.º 28/84, de 20 de janeiro)

2.1. Medidas específicas tomadas no âmbito da Declaração do Estado de Emergência

Através do [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#), foi declarado o estado de emergência, o qual abrange todo o território nacional e com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, o qual se iniciou às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020 (artigos 1.º, 2.º e 3.º), declaração esta que foi autorizada pela Assembleia da República através da [Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março](#).

O artigo 4.º do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 determina a suspensão parcial de vários direitos, designadamente, o ***direito de propriedade e iniciativa económica privada***, estabelecendo-se na alínea b) desse dispositivo que:

«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, assim como pode ser determinada a obrigatoriedade de abertura, laboração e funcionamento de empresas, estabelecimentos e meios de produção ou o seu encerramento e impostas outras limitações ou modificações à respetiva atividade, incluindo alterações à quantidade, natureza ou preço dos bens produzidos e comercializados ou aos respetivos procedimentos e circuitos de distribuição e comercialização, bem como alterações ao respetivo regime de funcionamento».

O [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março](#), que regulamenta a aplicação do estado de emergência, no que tange ao direito de propriedade e iniciativa económica privada, concede o poder ao membro do Governo responsável pela área da saúde, para a requisição temporária de indústrias, fábricas, oficinas, campos ou instalações de qualquer natureza, incluindo centros de saúde, serviços e estabelecimentos de saúde particulares e ainda a requisição temporária de todo o tipo de bens e serviços e impor prestações obrigatórias a qualquer entidade, nos casos em que tal seja adequado e indispensável para a proteção da saúde pública, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19 (artigo 19.º, alíneas b) e c)).

Determina ainda o artigo 27.º do Decreto que:

«Por decisão das autoridades de saúde ou das autoridades de proteção civil podem ser requisitados quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado, que se mostrem necessários ao combate à doença COVID-19, designadamente equipamentos de saúde, máscaras de proteção respiratória ou ventiladores, que estejam em stock ou que venham a ser produzidos a partir da entrada em vigor do presente decreto».

A declaração do estado de emergência foi renovada através do [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril](#) para todo o território nacional, o qual se iniciou às 0:00 horas do dia 3 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020 (artigos 1.º, 2.º e 3.º), declaração esta que foi autorizada pela Assembleia da República através da [Resolução da Assembleia da República n.º 22-A/2020, de 2 de abril](#).

O Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020 determina a suspensão parcial de vários direitos, designadamente, o ***direito de propriedade e iniciativa económica privada***, em moldes mais latos do que os anteriormente previstos, prevendo-se agora no artigo 4.º, alínea b), que:

«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, assim como 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 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 carácter 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; podem ser adotadas medidas de controlo de preços e combate à especulação ou ao açambarcamento de determinados produtos ou materiais; podem ser temporariamente modificados os termos e condições de contratos de execução*

duradoura ou dispensada a exigibilidade de determinadas prestações, bem como 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; pode ser reduzida ou diferida, sem penalização, a percepção de rendas, juros, dividendos e outros rendimentos prediais ou de capital.».

Ou seja, agora prevê-se, a par da requisição civil, a possibilidade de controlo de preços e a adoção de medidas com o desiderato de combater a especulação ou o açambarcamento de determinados produtos ou serviços.

O [Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril](#), que regulamenta a prorrogação do estado de emergência, no que tange ao direito de propriedade e iniciativa económica privada concede, no **artigo 28.º** (anterior artigo 19.º), ao membro do Governo responsável pela área da saúde, poderes para:

«1. [...]

e) A requisição temporária de indústrias, fábricas, oficinas, explorações ou instalações de qualquer natureza, incluindo serviços e estabelecimentos de saúde dos setores privado e social;

f) A requisição temporária de todo o tipo de bens e serviços, incluindo profissionais, e a imposição de prestações obrigatórias a qualquer entidade, nos casos em que tal seja adequado e indispensável para a proteção da saúde pública, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19.

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o membro do Governo responsável pela área da saúde, com faculdade de delegação, determina as medidas de exceção necessárias, no contexto da situação de emergência causada pela epidemia SARS-CoV-2, bem como para o tratamento da COVID-19, relativamente a:

a) Circuitos do medicamento e dos dispositivos médicos, bem como de outros produtos de saúde, biocidas, soluções desinfetantes, álcool e equipamentos de proteção individual, designadamente no âmbito do fabrico, distribuição, comercialização, importação, aquisição, dispensa e prescrição, tendentes a assegurar e viabilizar o abastecimento, a disponibilidade e o acesso dos produtos necessários às unidades de saúde, aos doentes e demais utentes;

b) Acesso a medicamentos, designadamente os experimentais, utilizados no âmbito da pandemia e da continuidade dos ensaios clínicos;

c) Medidas de contenção e limitação de mercado, de fixação de preços máximos, de monitorização centralizada de stocks e quantidades produzidas, e de isenção do pagamento de taxas para os operadores económicos que atuem em situações de urgência;

d) Mecanismos de notificação prévia de exportação dos bens referidos na alínea a), de forma a assegurar as necessidades destes bens a nível nacional.».

E o **artigo 37.º** (anterior artigo 27.º) determina igualmente que «[p]or decisão das autoridades de saúde ou das autoridades de proteção civil podem ser requisitados quaisquer bens ou serviços de pessoas coletivas de direito público ou privado, que se mostrem necessários ao

combate à doença COVID-19, designadamente equipamentos de saúde, máscaras de proteção respiratória ou ventiladores, que estejam em stock ou que venham a ser produzidos a partir da entrada em vigor do presente decreto».

2.2. Os crimes contra a economia

Estas normas, a sua execução e eventual violação convocam a aplicação do Decreto-Lei n.º 28/84, o qual procede à criminalização e punição das atividades delituosas contra a economia nacional, sendo de destacar, neste contexto, os crimes de açambarcamento (artigo 28.º), de açambarcamento de adquirente (artigo 29.º), desobediência a requisição de bens pelo Governo (artigo 30.º) e especulação (artigo 35.º)⁶⁸.

Nas linhas que se seguem irá somente identificar-se e elencar as questões que se possam suscitar na prática judiciária, designadamente, ao nível do preenchimento de alguns conceitos, em detrimento de uma análise aprofundada de cada um dos tipos de crime, lacuna que poderá ser suprida com a consulta dos elementos bibliográficos e jurisprudenciais fornecidos.

Num breve excursus pelos princípios gerais estabelecidos no Decreto-Lei n.º 28/84, desde logo há que destacar que a **tentativa** é sempre punível (artigo 4.º) e que o artigo 6.º estabelece um conjunto de circunstâncias a serem tidas em consideração aquando da **determinação concreta da pena** especialmente vocacionadas «ao tipo normal de agente que se quer atingir»⁶⁹.

Quanto aos crimes em especial – e cingindo-nos aos crimes acima enunciados – as maiores dificuldades poderão colocar-se, como já se alertou, ao nível do preenchimento de conceitos. Desde logo, quanto aos conceitos de bens essenciais, de bens de primeira necessidade e preços que do regular exercício da atividade resultariam.

Os conceitos de bens essenciais e bens de primeira necessidade são a pedra de toque nos crimes de **açambarcamento** e de **açambarcamento de adquirente**.

Com efeito, o crime de açambarcamento encontra-se previsto no artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 28/84 e visa garantir o abastecimento regular do mercado de bens essenciais ou de primeira necessidade, através da punição de condutas que essencialmente visem a retenção ou o monopólio de determinados bens – bens essenciais e bens de primeira necessidade.

A questão que se poderá colocar com mais acuidade neste domínio será a de preenchimento dos conceitos de **bens essenciais** e de **bens de primeira necessidade**.

⁶⁸ Sem prejuízo de outras normas quer de direito penal secundário (designadamente do mencionado DL n.º 28/84 como por exemplo o crime de fraude sobre mercadorias – artigo 23.º), quer de direito penal clássico, como o crime de burla (artigo 217.º do Código Penal) ou o crime de corrupção de substâncias alimentares ou medicinais (artigo 282.º do Código Penal), poderem ser igualmente aplicáveis, e cujo tratamento foi intencionalmente omitido.

⁶⁹ Na expressão utilizada na Exposição de Motivos (v. Ponto 9.).

Se para o primeiro existe norma expressa – artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 28/84 – para o segundo inexistente qualquer norma orientadora.

Assim, bens essenciais são «todos aqueles para os quais estejam fixados preços máximos ou estabelecidos regimes especiais de garantia de abastecimento» (artigo 20.º). Esta noção passa assim pela indagação prévia se houve intervenção ao nível administrativo na regulação dos preços ou no abastecimento de determinados bens.

Já o conceito de bens de primeira necessidade trata-se de um conceito geral e abstrato cuja concretização varia ou pode variar em função da indispensabilidade de certos bens em determinado contexto e que abrange não só o produto final, mas também as matérias-primas utilizáveis na produção destes.

LOPES ROCHA entende que bens de primeira necessidade serão os «bens de importância vital ou de bens fundamentais ou seja, de bens que visam assegurar directamente a subsistência normal da vida dos membros da comunidade», apresentando como exemplos «a alimentação, o vestuário, os combustíveis»⁷⁰.

E, acrescentamos nós, que no panorama atual bens de primeira necessidade, caso o mercado deles dispusesse ou venha a dispor de forma regular, serão os medicamentos e equipamentos de proteção individual.

Tendo em conta o contexto atual, poderá ainda questionar-se se tal conceito de bens de primeira necessidade abarcará bens que de forma indireta visem constituir sucedâneos daqueles outros e que aparentemente não revestem este carácter de essencialidade por estarem destinados a outros fins e usos.

Basta atentar nos materiais que, face à escassez de máscaras de proteção para a comunidade em geral, possam ser utilizados para o fabrico de artesanal de tais equipamentos (v. g., filtros de máquinas de café, sacos de aspirador), sendo que nos parece que os mesmos poderão ser suscetíveis de integrar esta categoria, dependendo do contexto e da evolução que se verifique, designadamente, caso se venha a determinar a obrigatoriedade do seu uso pela comunidade em geral ou por determinados grupos, por força do risco a que os seus elementos estejam sujeitos ou por força da atividade que exerçam.

O legislador tentou evitar lacunas de punibilidade e assim abarcou todas as fases do circuito económico até ao consumidor final, prevendo também o crime de açambarcamento de adquirente no artigo 29.º, sendo transpostas para este as considerações feitas a propósito dos conceitos de bens essenciais e bens de primeira necessidade.

⁷⁰ *Apud*, ELIETE DIAS *et al.*, "Anotação ao DL 28/84, de 20 de Janeiro", in: *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Coord. Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco, Volume 2, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, p. 93.

Colocando a tónica agora no crime de **especulação** (artigo 35.º), a alínea b) será a de mais difícil aplicação. Dispõe tal alínea que comete o crime de especulação quem «alterar, sob qualquer pretexto ou por qualquer meio e com intenção de obter lucro ilegítimo, os preços que do regular exercício da atividade resultariam para os bens ou serviços ou, independentemente daquela intenção, os que resultariam da regulamentação legal em vigor».

Tem assim esta norma dois objetos de ação:

- a) Os bens ou serviços de preço livre, liberalizado ou *preço-padrão*;
- b) Os bens ou serviços de preço regulamentado, regulado ou tabelado.

Quanto aos segundos, basta que, para que se verifique a prática do crime de especulação nesta modalidade de conduta, o agente do crime proceda a uma alteração do preço que resultaria da regulamentação legal em vigor, não sendo exigível uma específica intenção, designadamente lucrativa.

Pode haver uma criminalização se um determinado bem ou serviço que estava sujeito ao regime de preços livres passe a estar sujeito ao regime de preços regulados, se a alteração do preço ocorrer durante a vigência dessa norma complementar de natureza administrativa (preço fixado através de regulamento ou portaria) – v. artigo 2.º, n.º 3, do CP (aplicação da lei penal no tempo de leis temporárias).

Já quanto aos bens de preço livre exige-se uma específica intenção lucrativa e que o preço alterado não seja aquele que do *regular exercício da atividade* resultaria, deixando-se assim ao labor do aplicador a tarefa de determinar esse *preço-padrão*.

O tipo objetivo da alínea b) fala em alteração de preços, pelo que nos parece que abarca quer as situações de aumento quer de diminuição de preços, desde que subjacente a essa alteração esteja uma intenção lucrativa e que os preços sejam anómalos face ao regular exercício da atividade.

O **crime de desobediência a requisição de bens pelo Governo**, como crime contra a autonomia intencional do Estado que é, tem a especificidade de apresentar uma moldura penal abstrata superior ao crime de desobediência previsto no artigo 348.º do CP.

ELEMENTOS DE CONSULTA

A. Legislação

A.1. CRIME DE DESOBEDIÊNCIA A REQUISIÇÃO DE BENS PELO GOVERNO

- [Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril](#)⁷¹ – designação, competência e funcionamento das entidades que exercem o poder de autoridade de saúde (artigos 2.º e 3.º)

⁷¹ Alterado pelo DL n.º 135/2013, de 4 de Outubro.

- [Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho](#) – Lei de Bases da Proteção Civil (artigo 45.º)

B. Doutrina

B.1. GERAL

- ELIETE DIAS *et al.*, "Anotação ao DL 28/84, de 20 de Janeiro", *Comentário das Leis Penais Extravagantes*, Coord. Paulo Pinto de Albuquerque e José Branco, Volume 2, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, pp. 56-122;
- MANUEL LOPES ROCHA, *Problemas especiais de investigação das infracções contra a economia*. Lisboa: EPNC, 1985. p. 63 e ss.

B.2. CRIME DE AÇAMBARCAMENTO

- JORGE DE FIGUEIREDO DIAS, "Sobre o crime anti-económico de açambarcamento por recusa de venda: anotação à sentença dada pelo 6º Juízo correcional de Lisboa", *In: Revista de Direito e Economia*, Coimbra, A. II, (1), Janeiro-Junho 1976, p. 153-185;

B.3. CRIME DE ESPECULAÇÃO

- [MARCELINO ANTÓNIO ABREU, O Crime de Especulação de preços previsto no artigo 35.º do Decreto-lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro \(Comentário\)](#)
- [MARCELINO ANTÓNIO ABREU, Acerca da relevância do concurso penal em sede de especulação ilícita de preços - Especulação de preços versus outras formas de ilícito penal](#)
- [JORGE DE FIGUEIREDO DIAS e MANUEL DA COSTA ANDRADE, Especulação e Regime de Preços Declarados](#)

C. Jurisprudência

- [Acórdão do STJ de 20 de Junho de 1979](#): I - No crime de especulação para a existência do dolo é suficiente a consciência de que a transacção foi praticada por preço superior ao fixado por lei, sendo irrelevante o facto de o agente não ter procurado obter um lucro ilícito. II - O crime de especulação consuma-se pela venda de bacalhau a preços superiores aos legais, embora a crédito, pois na compra e venda a transferência da coisa opera-se por mero efeito do contrato, ficando o vendedor desde esse momento, ou dentro do prazo estipulado, com direito a exigir o preço convencionado. III – [...].
- [Acórdão do TRL de 31 de Outubro de 1990](#): I - Comete um crime culposo de especulação quem obtém um lucro ilegal e ilegítimo na venda de pescado, cujo preço-quilograma erroneamente fixara, sem ter o mínimo cuidado em se informar da sua correcção, como podia e devia, visto ser conhecedor do negócio, do preço de aquisição do produto e da margem do lucro legal que, como retalhista, podia auferir. II - Comparticipa desse crime, quem age em mera associação de facto com o co-arguido, por determinação deste, em sua representação e no interesse de ambos.
- [Acórdão do TRP de 2 de Outubro de 1996](#): I - Deve ser considerado autor material de um crime de especulação por negligência, da previsão do artigo 35º n.º 3, do

Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, o arguido, empregado de uma sociedade comercial, que expôs à venda ao público frangos a preço superior ao permitido, tendo ele próprio fixado o letreiro com o respectivo preço por não ter efectuado os necessários cálculos para determinar o preço a que deveria vender esse frango, supondo que poderia ser o do dia anterior. II - Não se tendo, porém, provado, que tal facto ilícito resultou de actuação dolosa ou negligente de órgão da sociedade ou de seu representante, actuando em seu nome e no interesse colectivo, não existe qualquernexo que permita responsabilizar criminalmente a sociedade pela actividade negligente daquele seu empregado. III - Condenado o arguido pelo citado crime, não pode o tribunal, face ao que dispõe o n.º 5 do artigo 35º do Decreto-Lei n.º 28/84, deixar de ordenar a publicação da sentença, sendo que esta sanção não é dirigida à sociedade comercial mas sim ao arguido.

- [Acórdão do TRP de 10 de Fevereiro de 1999](#): II - As condutas típicas integradoras do crime de especulação do artigo 35º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro (excepção feita à da alínea b) desse preceito) não são incompatíveis com a ausência de lucro ou mesmo com uma situação de prejuízo.
- [Acórdão do TRL de 23 de Junho de 1999](#): A cobrança por motorista de táxi de preço superior ao devido poderá implicar para o autor, além da pena correspondente ao *crime de especulação* (art. 35.º, 1, a) do dec. lei 28/84), a coima contraordenacional, por infracção do dever de «cumprir o regime de preços estabelecido», cominada pelos art.s 5.g e 11.1.a do dec. lei 263/98 de 19 de Agosto.
- [Acórdão do TRL de 10 de Julho de 2001](#): A conduta de um motorista de táxi que presta serviços pelos quais procura cobrar preços superiores ao permitido pelo respectivo regime legal - o que só não consegue devido à oposição do respectivo cliente -, constitui crime de especulação sob a forma tentada, p. e p. pelo art. 35º, nº 1, alínea b) e nº 4 do Dec. Lei nº 28/84, de 20 de Janeiro.
- [Acórdão do TRP de 20 de Maio de 2009](#): Preenche o tipo objectivo do crime de especulação tanto o acto de cobrar um preço superior ao afixado para cada unidade de determinado produto como o de exigir o pagamento de um número de unidades superior ao efectivamente fornecido. (foram consumidos quatro “couverts” e debitados dez).

Patrícia Naré Agostinho
Lisboa, 13 de abril de 2020

IV. Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19

1. Objeto

Dispõe o artigo 1.º da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril:

«1 – A presente lei estabelece, excecionalmente, no âmbito da emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID -19, as seguintes medidas:

- a) Um perdão parcial de penas de prisão;
- b) Um regime especial de indulto das penas;
- c) Um regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados;
- d) A antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

2 – As medidas previstas na presente lei não se aplicam a condenados por crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções.»

2. Do perdão

2.1. Considerações gerais

Sem invocar a velha questão consistente em saber se a opção legislativa, manifestada na norma penal, corresponde à concretização de um interesse comunitário ou se é esta que, verdadeiramente, o cria, a jusante da sua violação a prisão é, na arquitetura do sistema, uma medida de última *ratio* e uma derivação do que alguém já disse tratar-se de um equilíbrio entre o máximo de liberdade possível e o máximo de Estado necessário.

No campo particular da execução da pena de prisão, tornada esta inevitável, caminhou-se para uma via contratualista, que se recentra no indivíduo privado da liberdade, na sua adesão voluntária ao tratamento prisional e na sua comparticipação pessoal, no escopo primordial da prevenção da reincidência, ao invés da imposição de valores dominantes ou de correção/formatação da personalidade do recluso.

Neste enfoque, consagra o sistema sancionatório português que o fim último das penas é a reintegração social do condenado.

Sendo a liberdade a regra geral, constituirá a prisão uma exceção, em alinhamento, aliás, com a Regra 6.1 das Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas da Liberdade (“Regras de Tóquio”).

«A execução da pena de prisão, servindo de defesa da sociedade e prevenindo a prática de crimes, deve orientar-se no sentido da reintegração social do recluso, preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável e sem cometer crimes» (artigo 42.º, n.º 1, do CP).

Também o artigo 2.º, n.º 1, do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade (doravante CEPML) alinha nos mesmos propósitos, estabelecendo que «[a] execução das penas e medidas de segurança privativas da liberdade visa a reinserção do agente na sociedade preparando-o para conduzir a sua vida de modo socialmente responsável, sem cometer crimes, a protecção de bens jurídicos e a defesa da sociedade»⁷².

A execução da pena de prisão estrutura-se e desenvolve-se no sentido da gradual aquisição, pelo recluso, de competências de socialização, municiando-o para a superação das suas necessidades individuais de reintegração.

Espera-se que o sistema penitenciário ofereça ao condenado condições que possibilitem o ulterior regresso ao meio livre, sem praticar crimes.

A função (re)socializadora assume uma perspetiva contratualista, na qual se visa a motivação e adesão do recluso ao plano para si individualmente delineado, essencialmente através da formação, da educação e do trabalho, promovendo o seu sentido de responsabilidade e comprometimento, sendo a progressão no plano contratualizado acompanhada da crescente flexibilização da execução da pena.

Nesta medida, a pena, num sentido aparentemente antinómico, surge como um direito do próprio condenado de exigir uma prestação positiva do Estado: a disponibilização dos meios de superação e de aquisição de competências para a finalidade proposta pelo sistema de ressocialização.

Atenta a função ressocializante, a par da sua natureza retributivo-preventiva, a concessão de perdões genéricos e outras medidas de clemência é, geralmente, alvo de crítica fundada.

Na verdade, põe amiudadas vezes em causa o fim da prevenção geral, quer na vertente negativa, quanto na positiva, criando expectativas de impunidade e insatisfazendo as necessidades de segurança e tranquilidade da comunidade.

Além disso, e vista a pena como oportunidade para a aquisição de competências, o perdão é uma medida ‘cega’ de política criminal, desconsiderando o percurso concreto do recluso em meio prisional, beneficiando todos, os que se empenharam e cumpriram, e os outros.

No entanto, outros fatores há a considerar na gestação de um projeto de concessão de perdão, designadamente, no caso em apreço, com o contexto atual de pandemia declarada e retendo as especificidades/fragilidades do meio prisional e da população reclusa, incapaz de um confinamento com afastamento social que a todos proteja.

Antes da emissão de uma opinião, favorável ou desfavorável à medida, impõe-se a resposta a uma questão prévia: que direitos, liberdades e garantias se preservam em reclusão?

⁷² Cf., também, as Recomendações do Comité de Ministros do Conselho da Europa: Rec (76)2, (82)16, (89)12, (99)22, (2000)22, (2003)22 e (2006)2, disponíveis em www.coe.int.

Numa resposta breve — excetuando naturalmente a afetação da liberdade —, tendencialmente todos.

Os direitos humanos são universais, indivisíveis e inter-relacionados.

Independentemente da privação da liberdade, todos os seres humanos são merecedores de respeito e proteção.

O Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, a jurisprudência firmada pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Conselho da Europa e o Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (CPT) têm paulatinamente vindo a conformar os diversos quadros legais por que se regem as prisões e a execução das penas nos Estados, no sentido da sua compatibilização com os princípios globalmente aceites de preservação dos direitos humanos, das garantias constitucionais e de criação de *standards* mínimos e de boas práticas, tudo em ordem a tornar o meio prisional o mais próximo possível do meio livre.

É hoje ponto assente, pelo menos nas realidades mais próximas, que todas as pessoas privadas da liberdade têm direito a ser tratadas com respeito pela sua dignidade, mantendo todos os seus direitos fundamentais e constitucionais, salvo aqueles cuja compressão ou privação decorra de sentença condenatória ou de aplicação de medida de coação privativa da liberdade e sempre na medida do estritamente necessário e proporcional à finalidade da pena ou das exigências cautelares.

Na vertente do Direito Penitenciário, a perda da liberdade na sequência de condenação, não implica uma qualquer corresponsiva perda dos direitos políticos, civis, sociais, económicos ou culturais do condenado. Sendo evidente a privação de um dos bens mais preciosos — a liberdade —, toda e qualquer restrição que se lhe junte deve ser a menor possível, proporcional, justificada pela execução da pena e prevenida por lei.

Em ordem ao cumprimento destes desígnios e salvaguarda dos direitos fundamentais, são definidas as condições de alojamento, de contacto com o mundo exterior, de acesso ao trabalho, educação e formação, a preservação da liberdade de pensamento, de consciência religiosa, o direito à informação, à propriedade, a proteção de minorias, os direitos das mulheres e dos menores em reclusão, dos estrangeiros, o acesso a cuidados de saúde, o direito a ver preservada a segurança e integridade.

As condições do próprio estabelecimento deverão permitir um alojamento condigno e tendencialmente individual (é, aliás, a regra proposta que se transformou em exceção), sendo imperativo que se garanta a segurança pessoal do condenado.

Se há constrangimentos em meio livre, os mesmos repercutir-se-ão, também, perante os cidadãos em reclusão.

A estes argumentos não se contrapõem outros.

Apenas se deixam tópicos de reflexão para aferir da justeza dos mesmos.

Mesmo para quem imagina a vida intramuros como um mundo à parte, «[s]e as prisões afectassem apenas quem dentro delas vive, não teriam tanta importância»⁷³.

A prisão não é, apenas, o lugar do 'outro'.

A pressão pública pode facilmente conduzir à inflexão do compromisso de tratar os reclusos com justiça e no respeito pelos direitos humanos.

É precisamente por isso, e porque os governos são tantas vezes acusados de tratar os seus presos melhor que outros membros da sociedade (o que, raramente, corresponde à verdade), que o n.º 2 das Regras Penitenciárias Europeias do Conselho da Europa postula que a falta de recursos não pode justificar que o Estado membro deixe que as condições na prisão se degradem ao ponto de infringirem os direitos humanos.

Precisamente por isso, ou pelo menos retendo a necessidade de proteção da saúde e integridade física dos cidadãos que o Estado tem a seu cargo nas prisões e, também, a daqueles que com eles se relacionam, pode ler-se na exposição de motivos da Proposta de Lei 23/XIV, na origem da Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, que:

«A Organização Mundial de Saúde qualificou, no dia 11 de março de 2020, a emergência de saúde pública ocasionada pela doença COVID-19 como uma pandemia internacional, e como calamidade pública.

Face a essa qualificação e ordenado pelo fundamento final de conter a expansão da doença, o Presidente da República decretou, no dia 18 de março o estado de emergência.

Portugal tem atualmente uma população prisional de 12 729 reclusos, 800 dos quais com mais de 60 anos de idade, alojados em 49 estabelecimentos prisionais dispersos por todo o território nacional.

As Nações Unidas, através de mensagem da Alta Comissária para os Direitos Humanos de 25 de março, exortaram os Estados membros a adotar medidas urgentes para evitar a devastação nas prisões, estudando formas tendentes a libertar os reclusos particularmente vulneráveis à COVID 19, designadamente os mais idosos, os doentes e os infratores de baixo risco.

As especificidades do meio prisional, quer no plano estrutural, quer considerando a elevada prevalência de problemas de saúde e o envelhecimento da população que acolhe, aconselham que se acautele, ativa e estrategicamente, o surgimento de focos de infeção nos estabelecimentos prisionais e se previna o risco do seu alastramento. O reconhecimento desta realidade levou a Provedora de Justiça a emitir a Recomendação n.º 4/B/2020, de 26 de março, apontando para a adoção de um regime de flexibilização das licenças de saída – instituto já hoje previsto, de resto, no Código de Execução das Penas e Medidas Privativas de Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, na sua redação atual.

Neste contexto de emergência, o Governo propõe a adoção de medidas excepcionais de redução e de flexibilização da execução da pena de prisão e do seu indulto, que, pautadas por critérios de equidade e proporcionalidade, permitem, do mesmo passo, minimizar o risco decorrente da concentração de pessoas no interior dos equipamentos prisionais, assegurar o afastamento

⁷³ BRUCE WESTERN, *Punição e Desigualdade na América*, Coimbra: Almedina, 2009, p. 35

social e promover a reinserção social dos reclusos condenados, sem quebra da ordem social e do sentimento de segurança da comunidade. Estas medidas extraordinárias constituem a concretização de um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas, ínsito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito. [...]».

A presente medida de clemência, considerando o especial risco de propagação em meios concentrados, em alinhamento com recomendações das Nações Unidas, parte do reconhecimento da necessidade de, no interior das prisões, garantir condições de alojamento que respeitem e possibilitem a implementação dos requisitos de afastamento social e de proteção da população reclusa, bem como dos elementos da Guarda Prisional, pessoal técnico e respetivas famílias, criando espaços de confinamento mais generosos que diminuam o risco, com um índice de ocupação do espaço mais baixo. Tal será possível mercê da libertação de condenados de baixo risco criminal (tendo em conta as exigências de prevenção geral) ou, preventivamente, dos condenados mais débeis, por razões humanitárias e de saúde.

A Constituição da República Portuguesa atribui a competência exclusiva para conceder amnistias e perdões genéricos à Assembleia da República, nos termos da alínea f) do artigo 161.º, procedimento que se adotou, ainda que, porventura pela primeira vez, o fundamento material para que a concessão do perdão seja matéria da reserva absoluta da Assembleia (a circunstância de bulir com a política criminal inerente à definição dos tipos penais e correspondentes penas previstas), não seja, aqui, o mais relevante ou evidente.

O ato político em causa, mais do que a normalmente encapotada razão prosaica da sobrelocação (que aliás não atinge, hoje, os números preocupantes do passado), é verdadeiramente motivado por razões de saúde pública e de proteção do direito fundamental à saúde e integridade física da população reclusa, assim como de quem com ela se relaciona. O perdão genérico incidirá sobre as consequências jurídicas do crime, com antecipação do termo da reclusão, respeitando-se o princípio da igualdade e a motivação do legislador.

Neste último aspeto não se identificam as razões normalmente associadas à sua concessão, como sejam a magnanimidade por *occasio publicae laetitia* excepcional, política geral de apaziguamento, de correção de ponderações do Direito modificadas por exigências comunitárias entretanto atenuadas, ou da correção do modo de aplicação do Direito, mas, antes e essencialmente, são agora razões de saúde pública que impõem a maximização e otimização do espaço disponível nos equipamentos prisionais, sem tempo para apontar o dedo a quem se deve tal escassez.

Neste perdão genérico e como apreciaremos *infra*, a sua aplicação não extingue as penas acessórias nem afeta os efeitos civis e disciplinares decorrentes da condenação.

2.2. Do perdão parcial de penas de prisão (artigo 2.º)

Dispõe o artigo 2.º da Lei n.º 9/2020:

- 1 – São perdoadas as penas de prisão de reclusos condenados por decisão transitada em julgado, de duração igual ou inferior a dois anos.
- 2 – São também perdoados os períodos remanescentes das penas de prisão de reclusos condenados por decisão transitada em julgado, de duração superior à referida no número anterior, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos, e o recluso tiver cumprido, pelo menos, metade da pena.
- 3 – O perdão referido nos números anteriores abrange a prisão subsidiária resultante da conversão da pena de multa e a execução da pena de prisão por não cumprimento da pena de multa de substituição e, em caso de cúmulo jurídico, incide sobre a pena única.
- 4 – Em caso de condenação do mesmo recluso em penas sucessivas sem que haja cúmulo jurídico, o perdão incide apenas sobre o remanescente do somatório dessas penas, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos.
- 5 – Relativamente a condenações em penas de substituição, o perdão a que se refere este artigo só deve ser aplicado se houver lugar à revogação ou suspensão.
- 6 – Ainda que também tenham sido condenados pela prática de outros crimes, não podem ser beneficiários do perdão referido nos n.ºs 1 e 2 os condenados pela prática:
 - a) Do crime de homicídio previsto nos artigos 131.º, 132.º e 133.º do CP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 48/95, de 15 de março, na sua redação atual;
 - b) Do crime de violência doméstica e de maus tratos previstos, respetivamente, nos artigos 152.º e 152.º-A do CP;
 - c) De crimes contra a liberdade pessoal, previstos no capítulo IV do título I do livro II do CP;
 - d) De crimes contra a liberdade sexual e autodeterminação sexual, previstos no capítulo V do título I do livro II do CP;
 - e) Dos crimes previstos na alínea a) do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 210.º do CP, ou previstos nessa alínea e nesse número em conjugação com o artigo 211.º do mesmo código;
 - f) De crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, previstos no título III do livro II do CP;
 - g) Dos crimes previstos nos artigos 272.º, 273.º e 274.º do CP, quando tenham sido cometidos com dolo;
 - h) Do crime previsto no artigo 299.º do CP;
 - i) Pelo crime previsto no artigo 368.º-A do CP;
 - j) Dos crimes previstos nos artigos 372.º, 373.º e 374.º do CP;
 - k) Dos crimes previstos nos artigos 21.º, 22.º e 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro, na sua redação atual;
 - l) De crime enquanto membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas ou funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das suas funções, envolvendo violação de direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos, independentemente da pena;
 - m) De crime enquanto titular de cargo político ou de alto cargo público, magistrado judicial ou do Ministério Público, no exercício de funções ou por causa delas;

n) Dos crimes previstos nos artigos 144.º, 145.º, n.º 1, al. c) e 147.º do CP.

7 – O perdão a que se referem os n.ºs 1 e 2 é concedido a reclusos cujas condenações tenham transitado em julgado em data anterior à da entrada em vigor da presente lei e sob a condição resolutive de o beneficiário não praticar infração dolosa no ano subsequente, caso em que à pena aplicada à infração superveniente acresce a pena perdoada.

8 – Compete aos tribunais de execução de penas territorialmente competentes proceder à aplicação do perdão estabelecido na presente lei e emitir os respetivos mandados com carácter urgente.

9 – O perdão a que se referem os n.ºs 1 e 2 só pode ser aplicado uma vez por cada condenado.

Visto em pormenor o corpo do artigo que concede o perdão genérico, para efeitos do n.º 1, conjugado com o n.º 4 do mesmo preceito, alcança-se que a referência «as penas», como objeto do perdão, não poderá ser entendida, sendo várias, a cada uma das parcelares ou unitárias que compõem uma sucessão.

Se quisermos, em termos simples, o perdão incidirá, sempre, sobre o “tempo de prisão”, independentemente de este derivar de uma só pena de prisão, aplicada diretamente, resultante de revogação de penas de substituição, do não pagamento de multas diretamente impostas (n.ºs 1 e 3), de uma sucessão (n.º 4), de pena única resultante de cúmulo (n.ºs 1 e 3) ou do remanescente de qualquer uma das situações anteriores (n.º 2), desde que, em todos os casos, esse “tempo de prisão” seja igual ou inferior a 2 anos.

Assim, na situação prevista no n.º 1, é perdoada a pena de prisão, diretamente aplicada, resultante de revogação de pena substitutiva desta, alternativa ou subsidiária à multa não paga, desde que o tempo de reclusão determinado seja de duração igual ou inferior a 2 anos.

No caso das penas de prisão executadas em regime de permanência na habitação com fiscalização por vigilância eletrónica, trata-se de pena privativa da liberdade que não é cumprida em meio carcerário.

Emerge de condenação em pena de prisão, não superior a 2 anos, em que não haja necessidade de execução em meio institucional.

Embora se trate de uma pena que implica privação da liberdade e sejam vários os pontos de contacto e de equivalência às penas cumpridas em estabelecimento prisional (designadamente para efeitos de desconto ou de (re)apreciação dos pressupostos da prisão preventiva), vista a exposição dos motivos da lei em apreciação, o perdão, se aplicável às penas em cumprimento na habitação, não cumpriria a virtualidade de libertar espaço para reconfiguração do meio prisional.

Ademais, o condenado, nestes casos, encontra-se no domicílio, situação de facto que a concessão do perdão visa à *outrance* conseguir.

Por outro lado, e visto o teor literal dos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, os beneficiários são identificados como “reclusos”, denominação por tradição referente aos condenados que cumprem pena em meio carcerário, levando-nos a afirmar, com dúvidas, que o perdão não se

aplicará aos condenados em penas de prisão a executar em regime de permanência na habitação com vigilância eletrônica, exceto, por analogia às situações previstas no n.º 5, se a forma de execução vier a ser revogada, caso em que implicaria o não ingresso em meio prisional por posterior aplicação do perdão.

As dúvidas que apontamos quanto à exclusão do benefício do perdão relativamente às penas cumpridas no domicílio derivam do facto de também estas serem, *proprio sensu*, penas de prisão. Desta forma, a sua exclusão poderá convocar o risco de violação do princípio da igualdade que, ainda assim, deve nortear a aplicação da medida de clemência.

Poderá revelar-se particularmente injusto no exemplo que segue.

- Dois condenados na pena de 2 anos de prisão pela prática do mesmo crime.
- O primeiro, por aplicação do disposto no artigo 43.º, n.º 1, alínea a), do CP, cumpre a pena em regime de permanência na habitação.
- O segundo, precisamente por especiais razões de prevenção especial (por exemplo, nova comissão do crime após execução de pena na habitação), em meio carcerário.
- O primeiro, que tinha um prognóstico mais benigno, continuará privado da liberdade.
- O segundo será libertado, não obstante o dever de confinamento imposto a todos os cidadãos.

Quanto às situações ainda excrescentes de prisões por dias livres ou em regime de semidetenção, o perdão será aplicável, se observadas as circunstâncias dos n.ºs 1 e 2, já que aqui, embora de forma intermitente, há verdadeiramente um estatuto de recluso e a ocupação do meio prisional, com os riscos inerentes e que por via do perdão a conceder se pretende evitar.

Quanto às hipóteses contemplados no n.º 2 do preceito em análise, o respetivo campo previsivo contempla os casos de penas (seja a derivada da prática de um único crime ou da pena única resultante de cúmulo) cuja duração seja superior a dois anos, mas que, no momento da aplicação (que, recorde-se, ocorre uma única vez – n.º 9), registre um remanescente ainda por cumprir, até ao termo calculado, igual ou inferior a 2 anos e tenha já sido atingido o ½ da pena ou da sucessão de penas, considerada a liquidação/cômputo e observado, para o cálculo, o disposto no artigo 61.º, n.º 2, do CP.

O disposto no n.º 3 do preceito em análise visa antecipar o surgimento de eventuais dúvidas interpretativas.

Afirma-se – mais uma vez trazendo a ideia que o fundamento para o perdão antolha a possibilidade de colocação em liberdade de quem dela está privado, independentemente de o facto originador ser uma pena diretamente privativa da liberdade ou de esta advir de incumprimento de reações, originariamente, não detentivas – que o perdão abrange a prisão subsidiária resultante da conversão da pena de multa, a execução da pena de prisão por não

cumprimento da pena de multa de substituição e, em caso de cúmulo jurídico, incidirá sobre a pena única.

Para efeitos do n.º 4 e em complemento dos n.ºs 1 e 2, esclarece-se que, em caso de condenação do mesmo recluso em penas sucessivas sem que haja cúmulo jurídico – seja porque não há relação de concurso que o fundamente, seja porque, havendo, não foi ainda realizado (diz-se «sem que haja cúmulo» e não «sem que haja lugar a cúmulo») – o perdão incide, apenas, sobre o remanescente do somatório dessas penas, se o tempo que faltar para o seu cumprimento integral for igual ou inferior a dois anos.

Isto é, o “tempo de prisão” a considerar para efeitos de elegibilidade para aplicação do perdão, no caso de várias penas a cumprir sucessivamente, é o da soma delas:

- Se for igual ou inferior a 2 anos, beneficia (o que já sucederia por via do n.º 1);
- Se o remanescente for igual ou inferior a 2 anos, beneficia (o que também ocorreria por via do n.º 2), considerando-se, para o efeito, o cálculo do cômputo sucessivo das penas.

Note-se que, para efeitos de sucessão, devem ser consideradas todas as penas em execução contínua, sem a intermitência resultante da colocação em liberdade, independentemente do tempo de permanência do recluso “ligado” a determinado processo integrante da sucessão. Por hipótese, um condenado que tenha sido condenado numa pena de 4 anos de prisão que inicia e que cumpre essa pena sempre à ordem desse processo mas que, no seu termo, é ligado e colocado em cumprimento de uma outra pena de 2 anos que, entretanto, se tornou exequível, não beneficia do perdão, sendo o seu “tempo de prisão”, em sucessão, 6 anos (4A + 2A).

Se o somatório for superior a 2 anos, então deverá observar-se, também, o requisito do n.º 2 quanto ao $\frac{1}{2}$ da soma das penas, considerando, claro está, que as penas inferiores a 6 meses são consideradas na totalidade para a determinação do apontado $\frac{1}{2}$, por exigência do artigo 61.º, n.º 2, do CP.

No que tange ao n.º 5, é meramente interpretativo.

Com efeito, relativamente a condenações em penas de substituição, o perdão a que se refere este artigo só deve ser aplicado se houver lugar à revogação da suspensão já que só neste caso existe verdadeiramente reclusão (ou perspectiva de reclusão) e necessidade de libertação.

Quanto ao n.º 6, elenca os crimes que, tendo integrando a condenação, em pena única ou em qualquer das constantes da sucessão, tornam o perdão insuscetível de ser aplicado, não só quanto à pena diretamente aplicada por via da sua comissão, mas, também, a qualquer outra em execução que não estivesse ‘contaminada’. Isto é, se tiver sido condenado por qualquer um dos crimes elencados, mesmo que já tenha estado colocado à ordem do processo de onde emerge essa condenação pelos crimes de catálogo durante a totalidade da sua duração, sem restituição à liberdade, e as restantes penas, a cumprir em sucessão, estejam fora daquele elenco, o recluso em causa não pode beneficiar do perdão.

Os crimes previstos como excludentes do benefício do perdão, para além do que já resultava do artigo 1.º, n.º 2, isto é, da isenção subjetiva, independentemente do tipo legal, relativa a crimes cometidos contra membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas e funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das respetivas funções, são:

a)

- Homicídio – artigo 131.º do CP;
- Homicídio qualificado – artigos 131.º e 132.º do CP;
- Homicídio privilegiado – artigo 133.º do CP;

b)

- Violência doméstica – artigo 152.º do CP;
- Maus tratos – artigo 152.º-A do CP;

c)

Crimes contra a liberdade pessoal, previstos no capítulo IV do título I do livro II do CP:

- Ameaça – artigo 153.º do CP;
- Ameaça agravada – artigos 153.º e 155.º do CP;
- Coação – artigo 154.º do CP;
- Coação agravada – artigos 154.º e 155.º do CP;
- Perseguição – artigo 154.º-A do CP;
- Perseguição agravada – artigos 154.º-A e 155.º do CP;
- Casamento forçado – artigo 154.º-B do CP;
- Casamento forçado agravado – artigos 154.º-B e 155.º do CP;
- Atos preparatórios (de casamento forçado) – artigo 154.º-C do CP;
- Atos preparatórios (de casamento forçado) agravado – artigos 154.º-C e 155.º do

CP;

- Intervenções e tratamentos médico-cirúrgicos arbitrários – artigos 156.º do CP;
- Sequestro – artigo 158.º do CP;
- Escravidão – artigo 159.º do CP;
- Tráfico de pessoas – artigo 160.º do CP;
- Rapto – artigo 161.º do CP;
- Tomada de reféns – artigo 162.º do CP.

d)

Crimes contra a liberdade sexual e autodeterminação sexual, previstos no capítulo V do título I do livro II do CP:

- Coação sexual – artigo 163.º do CP;
- Coação sexual agravada – artigos 163.º e 177.º do CP;
- Violação – artigo 164.º do CP;
- Violação agravada – artigos 164.º e 177.º do CP;
- Abuso sexual de pessoa incapaz de resistência – artigo 165.º do CP;
- Abuso sexual de pessoa incapaz de resistência agravado – artigos 165.º e 177.º do

CP;

- Abuso sexual de pessoa internada – artigo 166.º do CP;

- Abuso sexual de pessoa internada agravado – artigos 166.º e 177.º do CP;
- Fraude sexual – artigo 167.º do CP;
- Fraude sexual agravada – artigos 167.º e 177.º do CP;
- Procriação artificial não consentida – artigo 168.º do CP;
- Procriação artificial não consentida agravada – artigos 168.º e 177.º do CP;
- Lenocínio – artigo 169.º do CP;
- Lenocínio agravado – artigos 169.º e 177.º do CP;
- Importunação sexual – artigo 170.º do CP;
- Importunação sexual agravado – artigos 170.º e 177.º do CP;
- Abuso sexual de crianças – artigo 171.º do CP;
- Abuso sexual de crianças agravado – artigos 171.º e 177.º do CP;
- Abuso sexual de menores dependentes – artigo 172.º do CP;
- Abuso sexual de menores dependentes agravado – artigos 172.º e 177.º do CP;
- Atos sexuais com adolescentes – artigo 173.º do CP;
- Atos sexuais com adolescentes agravado – artigos 173.º e 177.º do CP;
- Recurso à prostituição de menores – artigo 174.º do CP;
- Recurso à prostituição de menores agravado – artigos 174.º e 177.º do CP;
- Lenocínio de menores – artigo 175.º do CP;
- Lenocínio de menores agravado – artigos 175.º e 177.º do CP;
- Pornografia de menores – artigo 176.º do CP;
- Pornografia de menores agravado – artigos 176.º e 177.º do CP;
- Aliciamento de menores para fins sexuais – artigo 176.º-A do CP;
- Aliciamento de menores para fins sexuais agravado – artigos 176.º-A e 177.º do CP;

e)

Crimes previstos na alínea *a)* do n.º 2 e no n.º 3 do artigo 210.º do CP, ou previstos nessa alínea e nesse número em conjugação com o artigo 211.º do mesmo código:

- Roubo qualificado – artigo 210.º, n.º 2, alínea *a)*, do CP;
- Roubo agravado pelo resultado morte – artigo 210.º, n.º 3, do CP;
- Violência depois da subtração – artigos 210.º, n.º 2, alínea *a)*, e 211.º do CP;
- Violência depois da subtração – artigos 210.º, n.º 3, e 211.º do CP.

f)

Crimes contra a identidade cultural e integridade pessoal, previstos no título III do livro II do CP:

- Discriminação e incitamento ao ódio e à violência – artigo 240.º do CP;
- Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos – artigo 243.º do CP;
- Tortura e outros tratamentos cruéis, degradantes ou desumanos graves – artigo 244.º do CP;
- Omissão de denúncia – artigo 245.º do CP;

g)

Crimes previstos nos artigos 272.º, 273.º e 274.º do CP, quando tenham sido cometidos com dolo:

- Incêndio, explosões e outras condutas especialmente perigosas – artigo 272.º, n.º 1 (conduta dolosa e criação dolosa do perigo), n.º 2 (conduta dolosa e criação negligente do perigo) do CP;
- Energia nuclear – artigo 273.º, n.º 1 (conduta dolosa e criação dolosa do perigo), n.º 2 (conduta dolosa e criação negligente do perigo), do CP;
- Incêndio florestal - pelo artigo 274.º, n.º 1, n.º 2, n.º 3 (conduta dolosa e criação dolosa do perigo), n.º 5, 2.ª parte (criar perigo para a vida ou para a integridade física de outrem, ou para bens patrimoniais alheios de valor elevado), 6, 7, do CP;

h)

- Associação criminosa – artigo 299.º do CP;

i)

- Branqueamento – artigo 368.º-A do CP;

j)

- Recebimento indevido de vantagem – artigo 372.º do CP;
- Corrupção passiva – artigo 373.º do CP;
- Corrupção ativa – artigo 374.º do CP;

k)⁷⁴

- Tráfico de estupefacientes – artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 15/93;
- Tráfico de estupefacientes agravado – artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 15/93 (não elencado expressamente na lei);
- Precursores – artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro;
- Associações Criminosas – artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 15/93, de 22 de janeiro.

l)

Crime enquanto membro das forças policiais e de segurança, das forças armadas ou funcionários e guardas dos serviços prisionais, no exercício das suas funções, envolvendo violação de direitos, liberdades e garantias pessoais dos cidadãos, independentemente da pena.

m)

Crime enquanto titular de cargo político ou de alto cargo público, magistrado judicial ou do Ministério Público, no exercício de funções ou por causa delas.

n)

- Ofensa à integridade física simples agravada pelo resultado – artigos 143.º e 147.º do CP;
- Ofensa à integridade física grave – artigo 144.º do CP;
- Ofensa à integridade física grave qualificada – artigos 144.º e 145.º, n.º 1, alínea c), do CP;

⁷⁴ Comentário *infra*.

- Ofensa à integridade física grave agravada pelo resultado – artigos 144.º e 147.º do CP;
- Mutilação genital feminina qualificada – artigos 144.º-A, n.º 1, e 145.º, n.º 1, alínea c), do CP.
- Mutilação genital feminina agravada pelo resultado – artigos 144.º-A e 147.º do CP;
- Tráfico de órgãos humanos agravado pelo resultado – artigos 144.º-B e 147.º do CP;
- Ofensa à integridade física qualificada agravada pelo resultado – artigos 145.º e 147.º do CP;
- Ofensa à integridade física privilegiada agravada pelo resultado – artigos 146.º e 147.º do CP.

Relativamente à alínea k), o seu teor literal não inclui o crime de tráfico de estupefacientes agravado, previsto e punido pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 15/93. Aliás, refere-se, unicamente, como excluídos do benefício do perdão os crimes previstos nos artigos 21.º, 22.º e 28.º desse diploma.

Por critérios estritos de legalidade, pareceria, então, quanto aos crimes previstos nos artigos 24.º, 25.º e 26.º do mesmo diploma, não sendo referidos como exclusão, os condenados pela sua prática poderiam beneficiar do perdão.

Ora, o legislador configurou, no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 15/93, o tipo base ou fundamental do tráfico de estupefacientes.

Em conexão com este tipo base, acrescentou-lhe outros elementos que defluem em tipos derivados que, ou agravam o tipo base e preveem uma pena mais grave (tipo qualificado do artigo 24.º) ou atenuam o juízo de ilicitude subjacente ao tipo base (tipos privilegiados dos artigos 25.º e 26.º), prevendo uma pena mais benévola para o agente.

Da interpretação destas três normas resulta que, demonstrada qualquer uma das circunstâncias agravantes previstas no artigo 24.º, que implicam a existência de um grau de ilicitude especialmente censurável, exclui-se a aplicabilidade do tipo base do artigo 21.º e, por maioria de razão, a considerável diminuição da ilicitude dos factos a que aludem os artigos 25.º e 26.º⁷⁵.

Se assim é e se o legislador excluiu, do âmbito da aplicação do perdão, os condenados pela prática do crime de tráfico de estupefacientes, previsto e punido pelo artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 15/93, então, por maioria de razão, deverão considerar-se excluídos os condenados pela prática do crime previsto e punido pelo artigo 24.º do citado diploma, por representar uma formulação mais grave do tipo base expressamente excluído.

Porém, o mesmo argumento não é reversível para as formas privilegiadas dos artigos 25.º e 26.º se as penas concretas aplicadas forem iguais ou inferiores a 2 anos ou se o remanescente por cumprir, atingido o ½ da pena, for de igual grandeza.

⁷⁵ Cf. nesse sentido, FERNANDO GAMA LOBO, *Droga – Legislação anotada*, Coimbra: Almedina, 2020, p. 57.

Aqui o teor literal da norma excludente não os inclui e a interpretação *favor libertatis*, aliada à inaplicabilidade do argumento lógico invocado *supra*, a nosso ver e salvo melhor opinião, leva a que não se exclua o perdão nestes casos.

Quanto ao mencionado no n.º 7 do artigo, refere-se que o perdão a que aludem os n.ºs 1 e 2 é concedido a reclusos cujas condenações tenham transitado em julgado em data anterior à entrada em vigor da presente lei e sob a condição resolutive de o beneficiário não praticar infração dolosa no ano subsequente, caso em que à pena aplicada à infração superveniente acrescerá a pena ou remanescente perdoado.

Por rumo imposto por este normativo e tendo a lei entrado em vigor no dia 11.04.2020, a mesma só se aplica a reclusos cujas condenações que servem de título à execução tenham transitado em julgado em data anterior, ou seja, 10.04.2020.

Definido o termo inicial, de acordo com o artigo 10.º do diploma em análise, o mesmo «cessa a sua vigência na data fixada pelo decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, o qual declara o termo da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infecção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19», com o que fica definido o seu limite temporal final de aplicabilidade, presentemente incerto. Da conjugação do acabado de referir resulta que o perdão beneficiará o recluso que, na data em que a lei entrou em vigor ou em qualquer um dos dias em que vigorar, vier a preencher a totalidade dos pressupostos, substanciais e temporais, de concessão do perdão, desde que com base em condenação transitada em julgado anteriormente e nunca para além do fim da sua vigência, nesta data ainda indeterminado.

Trata-se, pois, de uma realidade dinâmica que poderá, não só, implicar uma libertação imediata de reclusos, como libertações diferidas no tempo da vigência da lei, como, ainda, o não ingresso de reclusos condenados em pena de prisão, por sentença já transitada à data da entrada em vigor do diploma, mas com mandados de detenção por cumprir⁷⁶.

⁷⁶ Em sentido contrário parece pronunciar-se NUNO BRANDÃO (“A libertação de reclusos em tempos de COVID-19. Um primeiro olhar sobre a Lei n.º 9/2020, de 10/4”, in: *Revista Julgar Online* - <http://julgar.pt/a-libertacao-de-reclusos-em-tempos-de-covid-19-um-primeiro-olhar-sobre-a-lei-n-o-92020-de-104/>). Aí pode ler-se que: «As circunstâncias extintivas ou flexibilizadoras do cumprimento da pena de prisão previstas na Lei n.º 9/2020 só são aplicáveis a condenados que se encontrem a cumprir pena de prisão no momento da sua entrada em vigor (11.04.2020). Com efeito, além de exigirem o trânsito em julgado da sentença condenatória em pena de prisão, tais medidas pressupõem ainda que a execução dessa pena se encontre já em curso. [...] De fora deste perdão ficarão ainda aqueles que hajam sido condenados por decisão já transitada em julgado aquando do início de vigência da Lei n.º 9/2020, 11.04.2020, mas que nessa data ainda não haviam ingressado num estabelecimento penitenciário para iniciar a execução da pena de prisão que lhes foi aplicada. Voltando ao exemplo do furto simples cometido em 2019, se a condenação transitou em julgado em Janeiro de 2020, sem que, todavia, se tenha iniciado a execução da pena antes do dia 11.04.2020, não haverá lugar a perdão. Nestas situações, será aconselhável aguardar pelo termo da presente situação excecional para se dar início ao cumprimento de tais penas.».

É que o regime estabelecido pelos artigos 7.º, n.º 2, da Lei n.º 1-A/2020 e 10.º da Lei n.º 9/2020 não permitirá a suspensão de prazos em processos urgentes, como sucede, aliás, em período de férias judiciais, como sejam os que envolvem presos preventivos ou sujeitos à obrigação de permanência na habitação, que, transitando entretanto em data próxima mas anterior à da entrada em vigor da Lei n.º 9/2020, poderá envolver a captura de arguidos condenados em execução dessas decisões, cujas exigências preventivas não se compadecem com a suspensão do ato.

Condenados que, ingressados em Estabelecimento Prisional em momento posterior ao da entrada em vigor do perdão, mas com base em decisão transitada anteriormente, poderão, por via, designadamente, do mecanismo do desconto, passar a reunir condições temporais para o benefício do perdão.

Por outro lado, nos termos do n.º 7 do artigo 2.º, o perdão a que se referem os n.ºs 1 e 2 é concedido a reclusos cujas condenações tenham transitado em julgado em data anterior à da entrada em vigor da presente lei, que, por sua vez, apenas cessa a sua vigência nos termos do artigo 10.º.

Ora, enquanto vigora, são vários os reclusos que podem, por via de decisão transitada à entrada em vigor do diploma, atingir os limites temporais previstos no artigo 2.º, n.ºs 1 e 2.

Negar-se a possibilidade de concessão do perdão poderia pôr em crise o princípio constitucional da igualdade, que sempre estará associado a medidas de clemência e, por outro lado, contrariaria as afirmadas exigências de saúde pública que motivam a instituição de um perdão genérico.

Um exemplo.

- Dois reclusos em cumprimento de pena, em ambos os casos com base em sentenças transitadas em julgado em data anterior à da entrada em vigor do diploma que estabelece o perdão genérico.
- Em ambos os casos, pela prática de crimes não constantes dos elencados no n.º 6.
- O primeiro, naquela data da entrada em vigor, tem 2 anos de prisão para cumprir e beneficia do perdão.
- O segundo, 2 anos e 2 dias que, a considerar-se a situação cristalizada e imutável, para estes efeitos, à data da entrada em vigor (11 de abril), estaria excluído.
- Dois dias após estaria em condições de beneficiar num momento em que vigora a lei que institui o perdão e que persiste o estado de emergência e do risco de contágio em meio prisional.

Não poderá beneficiar? Parece-nos que sim.

O mesmo se diga quanto a decisões revogatórias (penas de substituição, prisão subsidiária ou revogação de liberdade condicional anteriormente concedida) que, embora derivem de

decisão anterior, apenas se concretizam com o ingresso em Estabelecimento Prisional ocorrido em momento posterior ao da entrada em vigor da lei.

Manda ainda a prudência, atentas as finalidades sanitárias subjacentes ao perdão, que, na iminência do ingresso de condenado cuja pena será extinta por via do perdão, ainda que não seja “recluso” para efeitos do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, que este não venha efetivamente a ingressar – e a correr os riscos sanitários associados à propagação da COVID-19 –, desde que, claro está, a condenação determinante do ingresso tenha transitado anteriormente ao início da vigência da lei. Neste caso, os mandados, se emitidos, deverão ser inclusivamente sustados. Quanto à condição resolutive prevista na parte final do n.º 7, como na generalidade do arquivo histórico dos perdões até aqui concedidos, verificar-se-á se, no ano subsequente à declaração do perdão, o condenado/beneficiário praticar infração dolosa, independentemente, em princípio, da sua natureza ou da pena aplicada. Exige-se, apenas, que não seja infração negligente.

Ainda assim, não se dispensará a necessidade de audição do condenado, prévia à decisão de revogação do perdão concedido sob condição resolutive, pressupondo a necessidade de demonstração da verificação dos respetivos pressupostos resolutive.

Em caso de revogação, a pena (ou remanescente perdoado) será cumprida, com a resultante da nova condenação, se carcerária, não podendo a esta adicionar-se para efeitos de possibilitar o benefício de concessão de liberdade condicional obrigatória pelos 5/6.

Uma última nota de carácter procedimental.

A aplicação do perdão, ao arrepio do procedimento tradicional (pelo menos quando incidia sobre pena única ou unitária ou determinados tipos de crime) compete neste caso particular aos tribunais de execução de penas territorialmente competentes (atenta a localização do estabelecimento prisional de afetação), por atribuição direta do n.º 8 do artigo em análise, devendo os respetivos quadros ser reforçados, pelo menos transitoriamente, por diligência do Conselho Superior da Magistratura (artigo 9.º), sendo que, em acréscimo ao volume de trabalho originado pela verificação dos pressupostos de aplicação em toda a população reclusa e emissão de mandados de libertação urgentes, nos casos que preenchem os requisitos, ainda em simultâneo tramitam os processos urgentes e cujos prazos não se suspendem, como sejam os processos de concessão de liberdade condicional, de adaptação, de impugnação, de indulto, parecendo apenas excluídos os de incumprimento (sem decisão), os supletivos de cancelamento e as licenças de saída jurisdicional.

Na verdade, nos termos do disposto no artigo 153.º do CEPMPL, «1 - Correm em férias os processos de concessão de adaptação à liberdade condicional, de liberdade condicional e de liberdade para prova, de modificação da execução da pena de prisão por motivo de doença grave, evolutiva e irreversível, de verificação da legalidade e de impugnação de decisões dos serviços prisionais com efeito suspensivo. 2 - São também considerados urgentes e correm em férias os processos cuja demora possa causar prejuízo, quando o juiz, oficiosamente ou a requerimento, assim o decida por despacho fundamentado.».

Por fim, a apreciação do processo individual do recluso para aferição dos pressupostos do benefício do perdão é oficiosa, embora não se exclua a possibilidade de operar a requerimento do próprio condenado, sendo que só poderá ser aplicado uma única vez (n.º 9), como já se referiu.

A decisão de aplicação do perdão e subsequente libertação produz efeitos imediatos.

Não estando expressamente prevista a recorribilidade de tal decisão, poder-se-ia sustentar a sua irreCORribilidade por aplicação do disposto no artigo 235.º do CEPMPL, já que, em regra e por inversão do princípio geral, a possibilidade de recurso se restringe aos casos especialmente previstos.

No entanto, porque se trata de procedimento novo, como tal não previsto, a ser tramitado pelos tribunais de execução de penas por força da norma atributiva de competência constante do diploma em análise, acompanhamos NUNO BRANDÃO (*op. cit.*), que considera que da decisão de indeferimento da aplicação do perdão cabe recurso, assim como da decisão que extinguir a pena por via da aplicação do perdão, neste caso pelo Ministério Público e com efeito meramente devolutivo (artigo 408.º, *a contrario*, do CPP, *ex vi* artigo 239.º do CEPMPL).

Em situações jurídicas indefinidas, com reclusos com processos pendentes, este facto não obstará à aplicação do perdão.

Na verdade, beneficia o condenado da presunção de inocência nos processos pelos quais ainda não foi submetido a julgamento ou em que a decisão ainda não transitou.

Apenas se sugere a cautela acrescida de, previamente à libertação, aquilatar se não está requerida a aplicação da medida de coação de prisão preventiva que, no caso, passaria a fundamentar a não restituição do recluso à liberdade.

2.3. Esquemáticamente

a) Artigo 2.º, n.º 1

A – Decisão transitada em julgado antes de 11 de abril e pena igual ou inferior a 2 anos?

- Sim → passe ao ponto B
- Não → não pode beneficiar do perdão

B – A pena aplicada não envolve a situação do artigo 1.º, n.º 2, ou a prática dos crimes previstos no n.º 6 do artigo 2.º?

- Sim → passe a ponto C
- Não → não pode beneficiar do perdão

C – Não é requerida a prisão preventiva à ordem de outro processo?

- Sim → emissão de mandado de libertação
- Não → aplicação do perdão à pena em execução e colocação em prisão preventiva se se mantiverem os pressupostos

b) Artigo 2.º, n.º 2

A – Decisão transitada em julgado antes de 11 de abril e pena (ou somatório) de máximo superior a 2 anos, atingiu o ½ da pena (ou do somatório) e encontra-se a 2 ou menos anos do termo?

- Sim → passe ao ponto B
- Não → não pode beneficiar do perdão

B – A pena aplicada (ou as penas em sucessão) não envolve(m) a situação do artigo 1.º, n.º 2, ou a prática dos crimes previstos no n.º 6 do artigo 2.º?

- Sim → passe ao ponto C
- Não → não pode beneficiar do perdão

C – Não é requerida a prisão preventiva à ordem de outro processo?

- Sim → emissão de mandado de libertação
- Não → aplicação do perdão ao remanescente da(s) pena(s) em execução e colocação em prisão preventiva se se mantiverem os pressupostos

3. Do indulto extraordinário

O indulto, tal como o perdão, incide sobre os efeitos da condenação – a pena –, embora tenha por fundamento, em contraponto ao perdão genérico, a situação pessoal e específica do requerente/beneficiário.

Visa suprir a carência de soluções jurídico-processuais perante a situação única e irrepetível de determinado indivíduo, tendo em conta, designadamente, exigências pessoais, de saúde ou familiares e que são insuscetíveis de tratamento e processamento a partir do carácter geral e abstrato da lei.

É uma medida de clemência concedida pelo Presidente da República, conducente à extinção, total ou parcial, de uma pena, seguindo o procedimento previsto nos artigos 223.º e seguintes do CEPMPL.

Dispõe o artigo 3.º da Lei n.º 9/2020, sob a epígrafe «Indulto excecional», que:

«1 — O membro do Governo responsável pela área da justiça pode propor ao Presidente da República o indulto, total ou parcial, da pena de prisão aplicada a recluso que tenha 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor da presente lei e seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia.

2 — O diretor do estabelecimento prisional a que está afeto o recluso condenado, obtido o consentimento deste, remete, em 48 horas, ao diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, proposta de indulto excecional acompanhada dos seguintes elementos:

- a) Informação médica sobre o estado de saúde, física ou psíquica, do recluso e o seu grau de autonomia e a sua incompatibilidade com a normal manutenção em meio prisional;
- b) Informações constantes do processo individual do recluso;
- c) Registo criminal atualizado do condenado;

d) Cômputo da pena, homologado pela autoridade judiciária competente.

3 — Obtidos os elementos referidos no número anterior e o parecer do diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, a proposta é remetida, em 48 horas, ao Ministério da Justiça, que a leva à decisão do Presidente da República.

4 — À concessão e à revogação do indulto é aplicável o disposto no artigo 223.º, nos n.ºs 2 e 3 do artigo 227.º e no artigo 228.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, aprovado pela Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, na sua redação atual.

5 — Não podem ser beneficiários do indulto excecional os reclusos condenados pela prática dos crimes previstos no n.º 6 do artigo 2.º

6 — Os pedidos de indulto podem ser apresentados pelos interessados no prazo de três dias úteis contados da entrada em vigor da presente lei, devendo ser subsequentemente instruídos em cinco dias úteis.».

Vista a arquitetura do regime, trata-se de uma forma menos burocratizada e desagregada dos períodos de graça previstos na tramitação do mesmo instituto em sede de CEPMPL.

Adapta a sua fundamentação habitual ao contexto da pandemia, isto é, a idade ou outras fragilidades apontadas ao condenado deverão assumir relevância em sede de desaconselhar a sua permanência em meio carcerário no contexto de risco associado à COVID-19.

Ainda na linha das originalidades, por reporte ao regime legal estabelecido nos artigos 223.º e seguintes do CEPMPL, não se prevê a remessa dos autos ao tribunal de execução de penas para instrução, prevendo-se, tão só, por parte da autoridade judiciária, o fornecimento da liquidação da pena ou o cômputo da sucessão, a emissão de mandado de libertação, no caso do indulto ser concedido e abranger a totalidade da pena, ou nos procedimentos de revogação por decreto do Presidente da República.

A figura do diretor-geral da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) substitui, na maior parte, o labor instrutivo e parecer atribuídos aos tribunais de execução de penas na formulação corrente do instituto.

Exige-se que o beneficiário tenha, cumulativamente, 65 anos ou mais e que seja portador de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia.

Nesta parte e quanto à idade atingida à data da entrada em vigor da lei, podem-se acrescentar as propostas acima mencionadas decorrentes do carácter dinâmico da lei e da indeterminabilidade da sua vigência.

Por último, não poderão beneficiar da medida de indulto extraordinário os condenados por crimes constantes do artigo 2.º, n.º 6, acima analisados, bem como os que derivem da cláusula de exclusão geral prevenida no artigo 1.º, n.º 2.

4. Das licenças de saída administrativa maximizadas

Prescreve o artigo 4.º do diploma em análise, sob a epígrafe «Licença de saída administrativa extraordinária»:

«1 — O diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais ou, por delegação deste, os subdiretores-gerais de Reinserção e Serviços Prisionais podem conceder ao recluso condenado, mediante o seu consentimento, licença de saída pelo período de 45 dias, desde que cumulativamente se verifiquem os seguintes requisitos:

- a) O preenchimento dos pressupostos e critérios gerais de concessão da licença de saída previstos no artigo 78.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade;
- b) O gozo prévio de pelo menos uma licença de saída jurisdicional ao recluso que cumpre pena em regime aberto ou o gozo prévio de duas saídas jurisdicionais ao recluso que cumpre pena em regime comum;
- c) A inexistência de qualquer situação de evasão, ausência ilegítima ou revogação da liberdade condicional nos 12 meses antecedentes.

2 — Recaem sobre o condenado os deveres de permanecer na habitação e de aceitar a vigilância dos serviços de reinserção social e dos elementos dos órgãos de polícia criminal territorialmente competentes, cumprindo as suas orientações e respondendo aos contactos periódicos que com ele vierem a estabelecer, nomeadamente por via telefónica.

3 — A licença de saída pode ser renovada, mais do que uma vez e por períodos de até 45 dias, por decisão do diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais, em função da conduta assumida pelo recluso e do contexto sanitário decorrente da doença COVID -19.

4 — Durante a vigência da licença de saída, o diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais pode autorizar o recluso que cumpre pena em regime aberto a manter a atividade laboral que desenvolvia fora do estabelecimento prisional.

5 — Os serviços de reinserção social competentes podem autorizar a deslocação do recluso a estabelecimento de saúde para receber cuidados médicos.

6 — Se, durante a licença de saída, o recluso deixar de cumprir injustificadamente qualquer das condições impostas, os serviços de reinserção social devem informar a delegação regional de reinserção, cujo diretor promove de imediato a aplicação de uma solene advertência pelo diretor do estabelecimento prisional ou a revogação da licença de saída pelo diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais.

7 — O recluso pode impugnar a legalidade da decisão de revogação perante o tribunal de execução das penas.

8 — Em caso de revogação, os serviços prisionais comunicam tal facto ao representante do Ministério Público junto do tribunal de execução das penas, para efeitos do disposto na alínea h) do artigo 141.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

9 — A concessão da licença de saída referida no n.º 1, bem como a sua cessação, é comunicada, de imediato, ao representante do Ministério Público junto do tribunal de execução das penas, para efeitos do disposto na alínea b) do artigo 141.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade.

10 — O período de saída é considerado tempo de execução da pena ou da medida privativa da liberdade, exceto se a licença for revogada.»

No caso vertente, e por via da maximização da duração das licenças de saída administrativa, os condenados que não possam beneficiar do perdão instituído no artigo 2.º, poderão, ainda

assim, permanecer no domicílio por um período que pode ir até 45 dias, renováveis, enquanto durar a situação excepcional de pandemia.

Porém, aqui, ao contrário do que sucede em todas as situações anteriores, não se excluem expressamente os condenados pelos crimes previstos no n.º 6 do artigo 2.º, embora aqui, pela própria matriz da medida, a sua concessão não implique a ablação de parte da pena e imponha ao beneficiário a permanência em confinamento na habitação, salvo autorização para manutenção de prestação laboral para os condenados em regime aberto (n.º 4).

Tratando-se de licença administrativa, a intervenção jurisdicional far-se-á, apenas, para efeitos de apreciação de eventual impugnação da decisão de revogação, que compete ao diretor-geral (cfr. n.ºs 6 e 7).

Como sucede nos termos gerais, o gozo com sucesso da licença de saída é considerado, pelo tempo correspondente, como tempo de pena, enquanto o período de ausência, em saída revogada, é desconsiderado naquele.

Os requisitos para poder beneficiar da medida são os gerais para a concessão de licenças de saída, previstos no artigo 78.º do CEPML, a saber:

- a) Fundada expectativa de que o recluso se comportará de modo socialmente responsável, sem cometer crimes;
- b) Compatibilidade da saída com a defesa da ordem e da paz social; e
- c) Fundada expectativa de que o recluso não se subtrairá à execução da pena ou medida privativa da liberdade.

Deverá ainda ponderar-se:

- a) A evolução da execução da pena ou medida privativa da liberdade;
- b) As necessidades de proteção da vítima;
- c) O ambiente social ou familiar em que o recluso se vai integrar;
- d) As circunstâncias do caso; e
- e) Os antecedentes conhecidos da vida do recluso.

A licença administrativa está ainda condicionada à prévia concessão de duas licenças de saída jurisdicionais, com avaliação positiva, para os reclusos em regime comum, ou de uma, com a mesma avaliação, para os reclusos em regime aberto.

A concessão de licenças jurisdicionais prévias pressupõe que o condenado já viu a sua situação – quanto a ausências não custodiadas do estabelecimento em contexto de licença – apreciada por um juiz de execução de penas, que as concedeu.

Embora não se refira expressamente no artigo 4.º, não poderá a licença administrativa ser concedida, como não pode sê-lo a jurisdicional, sem que esteja cumprido 1/6 ou ¼ da pena e no mínimo 6 meses (consoante se trate de pena até 5 anos ou superior a esta medida) ou se,

por razões óbvias, em processo pendente, estiver requerida e comunicada a aplicação da medida de coação de prisão preventiva (cf. artigo 79.º do CEPMPL).

Efetivamente, pode suceder que um recluso que já beneficiou, com sucesso, de licenças de saída jurisdicional – cumprindo por esta via os requisitos do artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e b) – tenha visto a continuidade interrompida por força do surgimento de processo pendente em que é requerida a aplicação da medida de coação de prisão preventiva, pelo que a entidade decisora deverá salvaguardar esta situação.

Tratando-se de uma solução consentânea com as finalidades excepcionais dos tempos que vivemos, a duração excecional da licença, com períodos que podem ir até 45 dias renováveis, poderá esvaziar os efeitos preventivos da pena ou, como aponta NUNO BRANDÃO (*op. cit.*) «[p]oderá, por isso, questionar-se se esta licença de saída administrativa extraordinária não terá um significado tal sobre a pena que, mais do que uma simples “alteração do conteúdo da execução da pena de prisão”, representa já uma “alteração do conteúdo da sentença condenatória” – critérios que a nossa jurisprudência constitucional mobiliza, pela negativa e pela positiva, respectivamente, para densificar o princípio da reserva de juiz em matéria de execução de penas (art. 202.º da CRP).».

5. Da adaptação à liberdade condicional

A liberdade condicional, na medida em que afastará os inconvenientes de uma permanência em reclusão para além das necessidades de prevenção geral (até ao ½ da pena) e de prevenção especial nos marcos subsequentes, assegura uma transição tutelada e menos brusca para a liberdade. É, na ótica do Conselho da Europa, um dos mais eficazes e construtivos meios de prevenção da reincidência e de promoção da reinserção, dotando o condenado de um planeado e assistido regresso à liberdade. No momento da decisão, vê-se o juiz de execução das penas na necessidade de, apoiado em relatórios técnicos, efetuar um juízo de prognose favorável sobre o comportamento futuro do condenado em liberdade, considerando os preditores de risco existentes. Essa prognosticada capacidade de o condenado manter, em liberdade, um padrão de comportamento pro-social e cumpridor das normas jurídicas, afastando-se definitivamente da prática de crimes, depende da profunda e correta avaliação das condições de receção e, se necessário, melhorando-as através dos apoios sociais previstos nos artigos 52.º e seguintes do CEPMPL.

Na verdade, a perspetiva de reinserção em meios com problemas sociais de marginalidade e exclusão, sem previsões de emprego ou mesmo sem habitação, tornarão muito reservada a conclusão favorável do processo, desembocando na não concessão de liberdade condicional ou no insucesso desta.

Estando o recluso privado da liberdade, é, no entanto, configurável uma expectativa de obtenção de liberdade condicional, desde que antecedida da adesão e comprometimento deste com o plano de tratamento.

No caso específico do instituto da adaptação à liberdade condicional, de que nos ocupamos, traduz-se o mesmo num período em que a colocação em liberdade condicional pode ser precipitada por um prazo máximo de um ano, ficando o condenado sujeito, durante esse período, ao regime de permanência na habitação, com fiscalização por meios técnicos de controlo à distância, para além do cumprimento das outras obrigações normalmente impostas aquando da concessão da liberdade condicional.

Do exposto resulta que a colocação no regime de adaptação à liberdade condicional com vigilância eletrónica só é possível verificados os pressupostos da concessão da liberdade condicional “ordinária”, elencados no artigo 61.º do CP e já referidos *supra*.

Acresce, neste caso específico e face à imperatividade da vigilância, que cumulativamente se obtenha o consentimento das pessoas que o devam prestar, nomeadamente das que vivam com o condenado e das que possam ser afetadas pela sua permanência em determinado local, bem como que a utilização de meios de vigilância eletrónica seja tecnicamente possível no domicílio a fixar.

A adaptação à liberdade condicional mantém traços de reclusão, por via do confinamento pressuposto e fiscalização com o Dispositivo de Identificação Pessoal (DIP) e Unidade de Monitorização Local (UML) e, simultaneamente, adquire matizes da liberdade condicional, permitindo uma reaproximação à família e a retoma da dinâmica familiar, o restabelecimento dos laços afetivos e maior privacidade.

Por outro lado, mediatizando a passagem da reclusão para a liberdade condicional (a que ficará sujeito não havendo revogação da medida e logo que atingido o marco temporal “antecipado”), sendo ainda uma fase de cumprimento de deveres e fiscalização constante, evita o sentimento muitas vezes observado de algum “deslumbramento” aquando da colocação em liberdade condicional, como se esta fosse uma verdadeira libertação ou que apenas implicasse a apresentação periódica perante os técnicos.

Também a execução da adaptação à liberdade condicional está inserida num sistema progressivo, possibilitando a sua flexibilização.

Todas as medidas de flexibilização das penas e aproximação à liberdade se inserem no processo de regresso à vivência normativa que se deseja e contribuem para a manutenção dos incentivos à progressão no tratamento penitenciário e à distensão do ambiente nas prisões.

Retendo os conceitos enformadores do instituto, dispõe o artigo 5.º da Lei n.º 9/2020, que:

«1 — Para efeito de adaptação à liberdade condicional, verificado o gozo, com êxito, de licença de saída administrativa concedida nos termos do artigo anterior, a colocação em liberdade condicional pode ser antecipada pelo tribunal de execução das penas, por um período máximo de seis meses.

2 — A duração da medida prevista no artigo anterior é equivalente ao período que o recluso condenado tem de cumprir para atingir dois terços ou cinco sextos da pena, conforme se trate de pena de prisão em medida inferior ou superior a seis anos.

3 — O condenado fica obrigado, durante o período da antecipação, para além do cumprimento das demais condições impostas, ao regime de permanência na habitação, aceitando a vigilância dos serviços de reinserção social e dos órgãos de polícia criminal territorialmente competentes, cumprindo as suas orientações e respondendo aos contactos periódicos, que com ele vierem a estabelecer, nomeadamente por via telefónica.

4 — É aplicável o regime dos artigos 62.º do Código Penal e 188.º do Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade, se este se revelar, em concreto, mais favorável ao recluso.».

A possibilidade conferida de colocação em período de adaptação à liberdade condicional por um período máximo de 6 meses – sendo aplicável, por via do n.º 4, o regime “normal” de concessão da medida previsto no artigo 62.º do CP e no artigo 188.º do CEPML, quando concretamente se revelar mais favorável ao recluso – parece ter apenas um significado e utilidade prática.

Não se destinará a alargar em mais 6 meses o período ordinário de 1 ano previsto para a colocação em adaptação.

Se assim fosse, perderia sentido a letra do n.º 1 ou a possibilidade, por defluência do n.º 4, de o regime do artigo 188.º do CEPML poder vir a revelar-se mais favorável.

Nunca seria mais favorável o regime “normal” se o período de 6 meses, contemplado na presente lei, pudesse adicionar-se àquele.

A interpretação proposta é a que se segue e pressupõe o funcionamento alternativo das duas modalidades, consoante em concreto se revele mais favorável ao condenado.

Tratar-se-á, em traços breves, da possibilidade concedida a quem, tendo beneficiado, com êxito, de uma licença de saída administrativa “maximizada”, nos termos do artigo 4.º, passar a executar a pena em regime de permanência na habitação, pelo período máximo de 6 meses subsequentes àquela, antes de perfazer os 2/3 ou os 5/6 da pena (ou do somatório destas), considerando que, por estes marcos de apreciação ordinária, já não são valoráveis exigências de prevenção geral e prevenindo, inclusive, o regresso ao meio prisional.

Aproveita-se, por esta via, a informação avaliativa do comportamento do recluso durante um período razoavelmente longo de desvinculação à rotina carcerária decorrente da permanência no domicílio durante a licença administrativa.

Esta informação agiliza e abrevia todo o processo de recolha que adviria da observância do processo instrutivo exigido pelo artigo 188.º do CEPML, dando a possibilidade ao juiz de execução de penas de decidir, quase exclusivamente, com base na avaliação conferida ao gozo de licença de saída administrativa maximizada.

Por ser um procedimento mais simples e que suprime um período de recolha de informações longo, poderá, no caso concreto, revelar-se no interesse do requerente e, nesta ótica, mais favorável, na prática prolongando, agora sob a veste de adaptação à liberdade condicional, a possibilidade de permanência na habitação que já adviria do gozo da licença administrativa extraordinária.

Em qualquer dos casos pressupõe que exista domicílio autorizado para confinamento, embora, ao arrepio do procedimento habitual, não se exija expressamente a implementação de vigilância eletrónica.

Os meios técnicos de controlo à distância referidos no artigo 188.º, n.º 1, do CEPMPL são, no artigo 5.º em apreciação, reduzidos a «aceitando a vigilância dos serviços de reinserção social e dos órgãos de polícia criminal territorialmente competentes, cumprindo as suas orientações e respondendo aos contactos periódicos, que com ele vierem a estabelecer, nomeadamente por via telefónica», talvez por aqui contornando a insuficiência de equipamentos.

Não sendo expressamente previsto nem existindo norma remissiva, o diploma não é claro quanto ao procedimento prévio à concessão.

O regime normal pressupõe, sempre, a emissão de relatórios, a reunião do Conselho Técnico e a formulação de pareceres, prévios à decisão.

Aqui parece satisfazer-se com a pretensão do requerente, a concessão da licença administrativa extraordinária, a avaliação favorável desta e, eventualmente, o parecer do Ministério Público, para além do requisito material da aproximação, em não mais de 6 meses, do marco temporal dos 2/3 ou dos 5/6 da pena.

Também este aligeiramento procedimental diminui riscos de contágio para o pessoal técnico, suprimindo o contacto inevitável necessário à recolha de informação para elaboração dos relatórios para o processo decisório do mecanismo ordinário.

Este aligeiramento pode ser da conveniência do recluso e vir a revelar-se favorável, bem como a ausência de ‘pulseira’.

Porém, terá uma utilidade algo marginal.

Poderia ter sido maximizado.

Na verdade, o regime da adaptação ‘ordinário’, nos termos dos artigos 62.º do CP e 188.º e seguintes do CEPMPL, possibilita que o condenado, como se explanou *supra*, até 2 meses antes do ano que antecede o ½, os 2/3, ou, quando aplicável, os 5/6, possa requerer a colocação em período de adaptação à liberdade condicional.

Assim e por hipótese, se o condenado perfaz os 2/3 da pena em abril de 2021, pode desde já requerer, em situações normais, por via do artigo 188.º, enquanto, se os regimes fossem concorrentes para o mesmo fim, só poderia fazê-lo, por força do artigo 5.º, em novembro do corrente ano, sendo em princípio desfavorável ao condenado, por prever um período de colocação em adaptação mais curto, o que decerto não foi intenção do legislador quando, declaradamente, se pretende, por razões de saúde pública, a eventual saída do condenado do meio prisional.

Seria possível acolher um sentido mais profícuo se o regime agora instituído pudesse ter, por referencial, os períodos de renovação anual da instância previstos no artigo 180.º, n.º 1, do CEPMPL.

Efetivamente, a apreciação da possibilidade de concessão da liberdade condicional faz-se por referência aos marcos previstos no artigo 61.º do CP e é sobre estes que incide e se calcula a possibilidade de colocação em adaptação, por derivação do mecanismo dos artigos 62.º do CP e 188.º do CEPMPL.

Não obstante, em cada período de 12 meses transcorridos após a primeira apreciação, opera a renovação da instância ordenada pelo artigo 180.º, n.º 1, do CEPMPL.

Esta constitui um espaço de avaliação da possibilidade de concessão de liberdade condicional que funciona entre os marcos ordinários do artigo 61.º do CP, mas que não é elegível para efeitos de colocação em período de adaptação.

A Lei n.º 9/2020, com o carácter temporário e excecional que implica, poderia ter previsto esta possibilidade.

Porém, e face ao teor literal do n.º 1 do artigo 5.º, a mesma estará excluída.

Aqui, como no regime normal e até de forma mais restritiva (excluindo o marco do ½), a possibilidade de colocação em adaptação far-se-á, tão só, por referência aos marcos de apreciação dos 2/3 e dos 5/6 com a sua determinação a operar-se nos termos do artigo 61.º do CP.

José Quaresma
Coimbra, 13 de abril

PARTE II DIREITO PROCESSUAL

I. PRAZOS PROCESSUAIS E ATOS PROCESSUAIS

1. Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março

A Lei n.º 1-A/2020 aprovou medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, estando entre elas as atinentes aos prazos processuais⁷⁷ e diligências que devem ou não ser praticadas no âmbito dos processos e procedimentos, que correm termos, para além do mais, nos tribunais judiciais e no Ministério Público – artigo 7.º.

Tal lei foi publicada em 19 de março e entrou em vigor no dia seguinte (artigo 11.º), devendo produzir efeitos à data da produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março (artigo 10.º), o que gerou alguns problemas de interpretação, que analisaremos.

Esta lei veio a ser alterada pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril.

2. Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril

Publicada em 6 de abril, a Lei n.º 4-A/2020, através do seu artigo 2.º, alterou o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 em diversos pontos, contendo um novo conjunto de normas aplicáveis aos prazos processuais e atos processuais.

Prescreve ainda que o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação introduzida pela nova lei, produz os seus efeitos a 09.03.2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes⁷⁸, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor dessa lei [07.04.2020] – artigo 6.º, n.º 2.

Deste modo, o regime aplicável aos processos não urgentes é, desde 09.03.2020, o que resulta da (nova) redação do artigo 7.º aprovada pelo Lei n.º 4-A/2020, tendo ficado em absoluto sem aplicação a redação original desse artigo⁷⁹.

Quanto aos processos urgentes, o regime será o da redação original entre 09.03.2020⁸⁰ e 06.04.2020 e o da redação da Lei n.º 4-A/2020 desde 07.04.2020.

⁷⁷ Resulta claro da redação desta norma a sua aplicação apenas aos prazos processuais, ou seja, aos prazos para a prática de um ato em juízo, deixando de fora os prazos substantivos. Sobre alguns destes rege o n.º 3. Os prazos substantivos serão abordados no Capítulo II desta Parte II.

⁷⁸ E do disposto no n.º 12, que não interessa à jurisdição penal e por isso não será aqui abordado.

⁷⁹ O que pode obrigar, parece-nos, a uma recontagem de eventuais prazos em curso.

⁸⁰ A Lei n.º 1-A/2020 iniciou a produção de efeitos em 09.03.2020, conforme norma interpretativa constante do artigo 5.º da Lei n.º 4-A/2020.

Um e outro serão adiante analisados.

Antes disso, porém, há que identificar de forma precisa e completa, na nossa área de estudo, quais são os processos urgentes e os não urgentes a que se aplicam tais regimes.

3. Processos urgentes

Sobre os processos urgentes dispõem os n.ºs 7 e 8 do artigo 7.º da Lei n.º 4-A/2020.

O n.º 7 contém o regime aplicável aos processos urgentes, mas não os define; o n.º 8 apresenta uma definição parcial (“Consideram-se também urgentes, para o efeito referido no número [...]).

Deste modo, os processos urgentes serão, antes de mais, aqueles que em outras leis assim são definidos (n.º 7) – a que chamaremos de ‘*processos já urgentes*’ – e, depois, os previstos nesse n.º 8 – a que chamaremos de ‘*processos agora urgentes*’.

3.1. Processos já urgentes

Vejamos primeiro quais são, no âmbito do processo penal, os processos urgentes assim já previstos na lei.

O **CPP** não categoriza os processos como urgentes e não urgentes⁸¹, mas antes se refere apenas a atos que se praticam num regime *normal* (nos dias úteis, às horas de expediente dos serviços de justiça e fora do período de férias judiciais – artigo 103.º, n.º 1) e num regime *excecional* (sem essas limitações – artigo 103.º, n.º 2).

Prevê depois, no artigo 104.º, n.º 2, que correm em férias judiciais⁸² os prazos relativos a processos nos quais devam praticar-se os atos referidos nas alíneas a) a e) do n.º 2 do artigo 113.º, a saber:

- a) Os atos processuais relativos a arguidos detidos ou presos⁸³, ou indispensáveis à garantia da liberdade das pessoas;
- b) Os atos relativos a processos em que intervenham arguidos menores, ainda que não haja arguidos presos;
- c) Os atos de inquérito e de instrução, bem como os debates instrutórios e audiências relativamente aos quais for reconhecida, por despacho de quem a elas presidir, vantagem em que o seu início, prosseguimento ou conclusão ocorra sem aquelas limitações⁸⁴;

⁸¹ HENRIQUES GASPAR afirma que «[n]o processo penal a noção de uso comum «processo urgente» não constitui uma característica processual autónoma e directamente definida» (*Código de Processo Penal Comentado*, AA. VV., Coimbra: Almedina, 2016, p. 311).

⁸² Definidas no artigo 26.º da Lei n.º 62/2013 (Lei de Organização do Sistema Judiciário - LOSJ).

⁸³ Incluindo reclusão domiciliária.

⁸⁴ Será o que deve acontecer com processos em risco de prescrição, nomeadamente durante o período de exceção.

- d) Os atos relativos a processos sumários e abreviados, até à sentença em primeira instância;
- e) Os atos processuais relativos aos conflitos de competência, requerimentos de recusa e pedidos de escusa.

Consideramos⁸⁵ que aí se devem incluir também as alíneas f) (as atos relativos à concessão da liberdade condicional, quando se encontrar cumprida a parte da pena necessária à sua aplicação) e h) (os atos considerados urgentes em legislação especial), por se tratar de manifesto lapso do legislador aquando das alterações ao artigo 103.º, n.º 2, feitas pela Lei n.º 33/2019 (quanto à alínea f)) e pela Lei n.º 20/2013 (quanto à alínea h)), que não cuidou de atualizar o n.º 2 do artigo 104.º.

São, pois, os processos cujos prazos correm em férias que podem considerar-se como “processos urgentes”.

No âmbito do processo penal *interno*, os únicos diplomas avulsos⁸⁶ que estabelecem a urgência de tipos de processos por tipos de crimes são a **Lei n.º 112/2009** (estabelece o regime jurídico aplicável à prevenção da violência doméstica, à proteção e à assistência das suas vítimas), que, no seu artigo 28.º, prescreve que «[o]s processos por crime de violência doméstica têm natureza urgente, ainda que não haja arguidos presos» (n.º 1) e que «[a] natureza urgente dos processos por crime de violência doméstica implica a aplicação do regime previsto no n.º 2 do artigo 103.º do Código de Processo Penal» (n.º 2), e o **Código de Justiça Militar**, que, no seu artigo 199.º, n.º 1, prescreve que «[n]os processos por crimes estritamente militares, é aplicável à prática de atos processuais o disposto no n.º 2 do artigo 103.º do Código de Processo Penal, correndo em férias os prazos relativos aos mesmos processos».

O **Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade**, no seu artigo 151.º, determina que «[c]orrem em férias os processos de concessão de adaptação à liberdade condicional, de liberdade condicional e de liberdade para prova, de modificação da execução da pena de prisão por motivo de doença grave, evolutiva e irreversível, de verificação da legalidade e de impugnação de decisões dos serviços prisionais com efeito suspensivo» (n.º 1) e que «[s]ão também considerados urgentes e correm em férias os processos cuja demora possa causar prejuízo, quando o juiz, oficiosamente ou a requerimento, assim o decida por despacho fundamentado». Declara ainda expressamente a urgência de vários recursos ou impugnações judiciais (artigos 179.º, n.º 3, 186.º, n.º 3, 186.º-C, n.º 6, 202.º, n.º 2, e 222.º-B, n.º 3).

Nos diplomas que regem matérias de **cooperação judiciária internacional em matéria penal**, há diversos procedimentos a que a lei atribui carácter de urgência.

⁸⁵ Neste sentido, também TIAGO CAIADO MILHEIRO (*Comentário Judiciário ao Código de Processo Penal*, I, AA. VV., Coimbra: Almedina, 2019, p. 1102).

⁸⁶ Assim também o fazia a antiga Lei de Imprensa (Lei n.º 85-C/75, com a redação do Decreto-Lei n.º 377/88, no artigo 52.º), mas já não o faz a atual (Lei n.º 2/99).

Assim o faz a **Lei n.º 144/99** quanto à extradição passiva (artigo 46.º, n.º 1), à extradição ativa (artigo 73.º, n.º 2), à execução de sentenças penais estrangeiras (artigo 100.º, n.º 4) e à execução no estrangeiro de sentenças penais portuguesas (artigo 108.º, n.º 1).

Também o faz a **Lei n.º 158/2015** quanto ao reconhecimento e execução, em Portugal, de sentenças em matéria penal que imponham penas de prisão ou outras medidas privativas de liberdade (artigo 16.º-A, n.º 8), e a **Lei n.º 65/2003** quanto ao processo de execução do mandado de detenção europeu (artigo 33.º, n.ºs 1 e 2).

É ainda devida menção aos **processos de internamento compulsivo** previstos na Lei n.º 36/98 (Lei de Saúde mental), que, apesar de não terem natureza processual penal, são da competência dos juízos locais criminais (ou, não existindo estes, dos locais de competência genérica – artigo 30.º). Também têm natureza urgente – artigo 36.º da Lei n.º 36/98.

3.2. Processos agora urgentes (artigo 7.º, n.º 8, da Lei n.º 1-A/2020)

O n.º 8 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação dada pela Lei n.º 4-A/2020, dispõe que também se consideram urgentes, para o efeito referido no n.º 7 desse mesmo artigo (que adiante analisaremos):

a) Os processos e procedimentos para defesa dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais, referidas no artigo 6.º da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na sua redação atual;

Dispõe este artigo 6.º da Lei n.º 44/86 que «[n]a 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». É muito lata a amplitude da previsão, exigindo sempre uma decisão da autoridade judiciária titular do processo a reconhecer a sua urgência.

b) O serviço urgente previsto no n.º 1 do artigo 53.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março, na sua redação atual;

Esse serviço urgente é aquele que deve ser executado aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos, referido no n.º 2 do artigo 36.º da LOSJ, designadamente o previsto no CPP, na lei de cooperação judiciária internacional em matéria penal, na lei de saúde mental, na lei de proteção de crianças e jovens em perigo e no regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional.

Com exceção da lei de proteção de crianças e jovens em perigo (fora do nosso âmbito de estudo), todo o demais serviço aqui previsto obedece à mesma necessidade de respeitar o prazo máximo de quarenta e oito horas da privação de liberdade sem controlo judicial imposto pelo artigo 28.º, n.º 1, da CRP.

Assim, no **CPP** está em causa a apresentação do detido a julgamento sob forma sumária ou ao juiz competente para primeiro interrogatório judicial ou para aplicação ou execução de uma medida de coação (artigos 141.º, n.º 1, 254.º, n.º 1, e 387.º, n.º 1)⁸⁷.

No **regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional** (Lei n.º 23/2007), os atos em causa são os atinentes à apresentação do detido (cidadão estrangeiro que entre ou permaneça ilegalmente em território nacional) a juiz do juízo de pequena criminalidade, na respetiva área de jurisdição, ou dos juízos de competência genérica, nas restantes áreas do País, para validação e eventual aplicação de medidas de coação – artigo 146.º, n.º 1 (com nossa adaptação às nomenclaturas da LOSJ).

No que concerne às **leis de cooperação judiciária internacional em matéria penal**, os atos nela previstos que devem ser praticados aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos, são atos em procedimentos⁸⁸ que, como vimos, a lei declara como urgentes e que, assim, estariam já abrangidos pela previsão do n.º 7.

Na **lei de saúde mental** (Lei n.º 36/98), os atos em causa respeitam à decisão de manutenção ou não do internamento de urgência a proferir pelo juiz no prazo máximo de quarenta e oito horas a contar da privação da liberdade nos termos dos artigos 23.º e 25.º, n.º 3 – artigo 26.º, n.º 1.

Em todos estes casos, a natureza urgente funciona **ope legis**, não sendo necessário despacho nesse sentido da autoridade judiciária titular do processo.

⁸⁷ Afigura-se-nos que não se praticam aos sábados, nos feriados que recaiam em segunda-feira e no segundo dia feriado, em caso de feriados consecutivos, os seguintes atos para que igualmente o CPP prevê um prazo máximo de quarenta e oito horas: apresentação ao juiz de instrução dos suportes das interceções telefónicas (artigo 188.º, n.º 4), validação da suspensão da remessa de qualquer correspondência (artigo 252.º, n.º 3) e comunicação ao juiz de instrução da decisão de obtenção de dados de localização celular (artigo 252.º-A, n.º 2).

O mesmo sucede com os prazos para controlo/validação de meios de prova e meios de obtenção de prova definidos em horas previstos no artigo 3.º da Lei n.º 101/2001 (ações encobertas), na Lei n.º 109/2009 (Lei do Cibercrime) e na Lei n.º 5/2002 (medidas de combate à criminalidade organizada).

Se tais prazos terminarem ao sábado, domingo ou feriado, o seu termo transfere-se para o primeiro dia útil seguinte – artigo 138.º, n.º 2, do Código Processo Civil, aplicável *ex vi* do artigo 104.º, n.º 1 do CPP. Nesse sentido, quanto ao artigo 188.º, n.º 4, acórdãos [TRE 22.01.2008, P. 3107-1 \(ANTÓNIO JOÃO LATAS\)](#), [TRL 30.01.2008, P. 30.01.2008 \(RUI GONÇALVES\)](#), [TRP 10.10.2012, P. 288/11.1GDSTS \(MARIA LEONOR ESTEVES\)](#) e [TRL 22.10.2014, P. 1/14.1ARLSB-A.11-3 \(NUNO RIBEIRO COELHO\)](#).

Tais atos, porém, integram já os atos urgentes previstos no artigo 103.º, n.º 2, alínea a), por analogia, com fundamento na necessidade de tutela célere de direitos fundamentais (*v. g.*, intimidade da vida privada, sigilo da correspondência e das telecomunicações) que podem ser gravemente ofendidos por esses meios de obtenção de prova. De qualquer forma, afigura-se recomendável que, sempre que decorrem meios de obtenção de prova que exigem controlo judicial regular (*v. g.*, interceções telefónicas e de comunicações eletrónicas, registos de som e/ou imagem), seja proferido despacho a declarar a urgência do processo (artigo 103.º, n.º 2, alínea c)).

⁸⁸ Lei n.º 144/99, extradição passiva (artigos 53.º, n.º 2, e 62.º, n.º 2), Lei n.º 65/2003, cumprimento de mandado de detenção europeu (artigo 18.º, n.º 3).

c) Os processos, procedimentos, atos e diligências que se revelem necessários a evitar dano irreparável, designadamente os processos relativos a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente e as diligências e julgamentos de arguidos presos.

Nesta alínea prevê-se uma cláusula geral que pretende abarcar todos os demais casos em que a suspensão do processo possa causar dano irreparável. Necessitam de ato da autoridade judiciária titular do processo, oficiosamente ou a requerimento, que lhes reconheça esse carácter urgente.

O exemplo avançado que respeita ao processo penal (diligências e julgamentos de arguidos presos) é desnecessário: como vimos, os processos com arguidos presos são já processos urgentes por força do disposto no artigo 103.º, n.º 2, alínea a), do CPP, e assim entram diretamente na previsão do n.º 7 do artigo 7.º em análise.

O Conselho Superior da Magistratura⁸⁹ deliberou que nos tribunais judiciais de 1.ª instância deverão ser realizados os atos processuais e diligências nos quais estejam em causa direitos fundamentais, neles incluindo todas as diligências ou atos processuais, de qualquer jurisdição, que os juízes, no seu prudente arbítrio, entendam dever ser realizadas nas quais possam estar em causa direitos fundamentais ou sejam destinadas a evitar dano irreparável.

No que respeita ao Ministério Público, o Conselho Superior do Ministério Público^{90/91} deliberou que deverá ser realizado atendimento ao público, por magistrado, apenas em situação de manifesta urgência que imponha intervenção imediata, devendo, sempre que possível e tecnicamente viável, ter lugar em salas separadas através de mecanismos de comunicação à distância, designadamente videoconferência.

3.3. Serviço resultante do decretamento da situação de estado de emergência

A Lei n.º 1-A/2020, em qualquer das versões, não refere expressamente se o serviço que resulta do decretamento do estado de emergência deve ou não ser considerado como urgente. Na jurisdição penal, tal respeitará essencialmente a processos por desobediência às ordens das autoridades e ou por resistência e coação sobre funcionário no contexto de aplicação das medidas ordenadas pelas autoridades competentes.

Estando os arguidos detidos ou apresentados para julgamento em processo sumário, tais processos são já urgentes, nos termos descritos – artigo 103.º, n.º 2, alíneas a) e d) (até à sentença em primeira instância), do CPP.

⁸⁹ Divulgação 81/2020, de 20.03.2020, acessível em <https://www.csm.org.pt/2020-de-março/20/covid-19-estado-de-emergencia-medidas-excepcionais-de-gestao/>.

⁹⁰ Deliberação de 27.03.2020, acessível em http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/deliberacao_csm_p_covid-19.pdf.

⁹¹ Note-se que ambas as deliberações são anteriores à Lei n.º 4-A/2020.

Se os processos não forem encaminhados para sumário, antes ‘passarem’ a inquérito, só serão considerados urgentes se assim forem classificados por despacho do procurador titular do mesmo, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 desse artigo.

O Conselho Superior da Magistratura, na citada deliberação, incluiu nos processos que devem ser tramitados, «[t]odo o serviço urgente resultante do decretamento da situação de estado de emergência, previsto no D.L. nº 44/86 de 30 de Setembro». Em sentido similar, o Conselho Superior do Ministério Público deliberou que se incluem nos atos e diligências a realizar os «[d]eterminados pelo decretamento da situação de estado de emergência, em conformidade com o estabelecido na Lei nº 44/86, de 30 de setembro, nomeadamente atos processuais relativos a inquéritos ou a processos sumários, incluindo a sua fase preliminar, instaurados por violação do disposto nos artigos 7.º a 9.º do Decreto nº 2-A/2020 da Presidência do Conselho de Ministros e do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º do referido Decreto ou de outras obrigações que venham a ser determinadas em função do estado de emergência decretado e a cuja violação corresponda a prática de crime de desobediência ou de outro(s) com ele conexo(s) [v.g. resistência e coação]; no entanto, nos casos previstos no citado artigo 3.º não haverá lugar à submissão a julgamento sob a forma de processo sumário».

No que respeita a critérios para submissão a julgamento em processo sumário, a Procuradora-Geral da República, na [Diretiva 2/2020](#)⁹², determinou aos magistrados do Ministério Público que, «[s]em prejuízo do determinado na Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020, os Magistrados do Ministério Público decidirão casuisticamente a submissão ou não dos arguidos a julgamento em processo sumário, a realização do seu interrogatório não judicial ou a sua submissão a interrogatório judicial para aplicação das medidas de coação que na circunstância se imponham, ponderando as condições de segurança sanitárias disponíveis no Tribunal, a salvaguarda do interesse público associado à declaração do estado de emergência, a necessidade de proteção das vítimas e de imediata realização da justiça e, bem assim, a suscetibilidade de aplicação imediata de medidas de coação». Essa Diretiva foi revogada pela [Diretiva 3/2020](#)⁹³, de 14.04.2020, que manteve o mesmo normativo no ponto 6.2.

4. Regime processual excecional

Feita a distinção entre processos não urgentes e processos urgentes, e identificados aqueles que, na jurisdição penal, integram estes últimos, estamos agora em condições de analisar o regime processual excecional para uns e outros. Começaremos pelo regime base, previsto para os processos não urgentes, e depois atentaremos no regime especial dos processos urgentes.

4.1. Processos não urgentes

⁹² Acessível em:

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_pgr_2_2020_0.pdf.

⁹³ Acessível em:

http://www.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/diretiva_pgr_3_2020.pdf.

Como vimos *supra*, o regime aplicável aos processos não urgentes é, desde 09.03.2020, o que resulta da redação do artigo 7.º aprovada pela Lei n.º 4-A/2020, tendo ficado em absoluto sem aplicação a redação original desse artigo, aprovada pela Lei n.º 1-A/2020.

Nestes termos, e por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 deste artigo 7.º, quanto aos processos não urgentes, **todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais** que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais e Ministério Público **ficam suspensos até à cessação da situação excepcional**⁹⁴ de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, a decretar por decreto-lei. Ou seja, estão suspensos desde 09.03.2020 até data que não é conhecida no momento da conclusão deste texto.

Esta suspensão de prazos não obsta, porém:

(a) À tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente, e

(b) A que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências – n.º 5 do artigo 7.º.

A redação da **alínea a)** gera grandes dúvidas de interpretação.

Afigura-se-nos que é intenção da lei que, quando todos os interessados estiverem de acordo, um processo não urgente passe a ser tramitado como um processo urgente, desde que existam condições práticas para a sua tramitação e realização de atos processuais através das plataformas informáticas já usadas para tramitação processual e ainda através de teleconferência ou videochamada.

A menção a ‘partes’ parece-nos imprecisa, pois o que relevará será a vontade de todos os envolvidos, desde logo do juiz ou procurador titular do processo, e depois dos demais sujeitos processuais⁹⁵, e não das ‘partes em processos de partes’ (que, como é sabido, não é o caso do processo penal).

Nesses casos, a decisão será da autoridade judiciária titular do processo, oficiosamente ou a requerimento, depois de ouvir os demais sujeitos processuais.

⁹⁴ Situação excepcional essa que fundamenta, mas não se confunde com o estado de emergência decretado pelo Presidente da República e que, previsivelmente, em muito o ultrapassará.

⁹⁵ Será irrelevante a vontade de quaisquer intervenientes processuais, como testemunhas ou órgãos de polícia criminal, que, contudo, sempre poderão invocar o regime de justo impedimento ou de justificação de falta que adiante analisaremos.

Só após a decisão os prazos deixarão de estar suspensos, passando o processo a ser considerado como um processo urgente, sujeito à disciplina do n.º 7.

Quanto à **alínea b)**, fica claro que a suspensão dos prazos não impede, no processo penal, que sejam proferidas decisões finais nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

Assim sucederá, p. ex., com sentenças em que a audiência de discussão e julgamento esteja já encerrada, ou com decisões instrutórias com o debate instrutório encerrado e ainda com despachos de encerramento de inquérito quando o procurador titular entenda que nenhuma outra diligência há a realizar, todos eles através das plataformas informáticas de tramitação processual.

Tais decisões, contudo, só deverão ser comunicadas/notificadas após o termo do período de exceção.

Afigura-se-nos ainda que, embora não expressamente previsto no artigo 7.º, n.º 5, em análise, nada obsta a que, se o desejarem, juízes e procuradores profiram quaisquer outros despachos nos seus processos, v. g., naqueles que lhes estavam já conclusos.

Recorde-se que o artigo 103.º, n.º 2, alínea g), do CPP, sempre permite, mesmo nos processos não urgentes, a prática, fora dos dias úteis, das horas de expediente dos serviços de justiça e nos períodos de férias judiciais, dos atos de mero expediente, bem como as decisões das autoridades judiciárias, sempre que tal for necessário.

Naturalmente, também os advogados poderão dirigir aos processos peças escritas, os arguidos poderão apresentar exposições, memoriais e requerimentos (artigo 98.º, n.º 1, do CPP) e o mesmo poderão fazer outros participantes processuais (n.º 2 deste artigo).

Nesse sentido, o **Conselho Superior da Magistratura** deliberou que nos tribunais judiciais de 1.ª instância, para além dos atos processuais e diligências nos quais estejam em causa direitos fundamentais, não fica prejudicada a possibilidade de realização do demais serviço a cargo dos juízes que possa ser assegurado remotamente – [Divulgação n.º 81/2020](#), de 20.03.2020.

Também a citada [Diretiva da PGR 3/2020](#) prevê que o restante serviço a cargo dos magistrados do Ministério Público, apesar de suspenso quanto ao decurso dos prazos processuais, poderá, sempre que tal se mostre possível e adequado, v. g. face ao volume de serviço e aos concretos processos em causa e mormente para recuperação de pendências, ser assegurado, através de meios de comunicação à distância, designadamente através de acesso remoto às aplicações informáticas de tramitação dos processos (via VPN), teleconferência ou videochamada – pontos 4.1 e 4.2.

4.2. Processos urgentes

Quanto aos processos urgentes, o regime será:

- a. Entre 09.03.2020 e 06.04.2020, o da redação original do artigo 7.º, aprovada pela Lei n.º 1-A/2020;
- b. Desde 07.04.2020, o da nova redação do artigo 7.º, conferida pela Lei n.º 4-A/2020. Passamos a analisá-los.

a. Entre 09.03.2020 e 06.04.2020 (*regime original*)

A regra base neste regime é a de que também nos processos urgentes⁹⁶ os prazos se suspendem, salvo nas circunstâncias previstas nos n.ºs 8 e 9 – artigo 7.º, n.º 5, na redação original.

Prescreve este n.º 8 que, sempre que tecnicamente viável, é admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada.

O n.º 9 determina que, no âmbito do presente artigo, realizam-se apenas presencialmente os atos e diligências urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

Deste modo, mesmo nos processos urgentes os prazos estiveram suspensos.

Assim apenas não sucedeu nos casos em que, sendo tecnicamente viável, foi admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada.

Naturalmente, essa decisão de admissão foi da autoridade judiciária titular do processo.

A suspensão de prazos só terminou com tal decisão, ou melhor, a sua notificação aos sujeitos processuais.

A leitura atual a fazer do n.º 9 não é a de apresentação de um outro critério para a definição do que são processos urgentes (pois, como vimos, isso é feito pelos n.ºs 7 e 8 na redação atual), mas apenas a de que só poderão realizar-se presencialmente os atos e diligências urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos (incluindo domiciliarmente), e, ainda assim, desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior

⁹⁶ A definição do que são ou não processos urgentes é sempre a apresentada pela lei nova (redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020), pois, como vimos, é esta que define o regime de sucessão de leis no tempo e os seus critérios.

ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes. Fora desses casos fica vedada a possibilidade de realização de diligências presencialmente.

Mesmo estando suspensos os prazos, serão válidos quaisquer despachos ou sentenças proferidos pelas autoridades judiciárias competentes nos seus processos, pelos fundamentos *supra* expostos.

b. Desde 07.04.2020 (novo regime)

Prescreve o n.º 7 do artigo 7.º na nova redação que os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

Há, pois, uma inversão de paradigma: a regra era a de que os processos urgentes estavam suspensos e só excepcionalmente corriam; agora é a de que continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

Na prática, porém, as diferenças não são muitas.

Isto porque resulta da alínea c) que, caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos de segurança sanitária previstos nas alíneas a) e b) (que analisaremos de seguida), aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1 para os processos não urgentes.

Tal obriga, pois, a uma decisão da autoridade judiciária titular do processo que verifique a existência de tais condições.

Até tal decisão, não podendo os demais sujeitos processuais saber se essas condições existem ou não, há que considerar que todos os prazos estão suspensos.

A mesma conclusão impõe o facto de, como vimos, haver processos que apenas são urgentes após declaração pela autoridade judiciária competente (se antes disso não o eram, os prazos estariam necessariamente suspensos).

Ainda, porque essas condições sanitárias podem não ser uma constante (poderão existir para alguns atos e não existir para outros, no mesmo ou em momentos diferentes), poderá ser imprescindível, para a segurança jurídica, decisões dessa autoridade judiciária quanto à suspensão ou não do processo (dito de outra forma: o processo poderá correr normalmente até que surja algum óbice à realização do ato que imponha a suspensão do processo; o óbice existente, p. ex. tecnológico, poderá ser superado e assim poderá ser retomada a normal tramitação processual).

São estas as condições de segurança sanitária necessárias previstas nas alíneas a) e b):

a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

Aperar da redação infeliz⁹⁷, afigura-se-nos que o que aqui se determina é que os atos que deveriam contar com a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, realizar-se-ão através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes. Daqui resulta que, não sendo possível realizar os referidos atos através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente, só será possível realizá-los presencialmente se:

- “Estiver em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes” e
- Não implicar a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

Parece-nos manifesto lapso a menção à vida, à integridade física, à saúde mental, à liberdade ou à subsistência imediata “*dos intervenientes*”. Não será certamente a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata do juiz, do procurador, do advogado, do funcionário judicial, do órgão de polícia criminal, da testemunha, etc., que estarão em causa e justificarão a realização presencial do ato processual. No processo penal, a justificação estará apenas na liberdade do arguido detido ou preso e, eventualmente, da saúde mental daquele que deva prestar declarações para memória futura para evitar revitimização pela repetição de prestação de declarações, e é assim que nos parece que a norma deve ser lida.

5. Justo impedimento, justificação de faltas e suspensão de prazos por encerramento de instalações

⁹⁷ A leitura literal da norma conduz a um paradoxo: quando seja necessária a presença física de pessoas os atos realizar-se-ão sem a sua presença.

Para além do regime excecional sobre a suspensão de processos e prazos e para a prática de atos previsto na Lei n.º 1-A/2020, há ainda a considerar o regime especial de justo impedimento e justificação de faltas previsto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, bem como uma outra causa de suspensão de prazos prevista no artigo 15.º deste último diploma. Note-se que a Lei n.º 1-A/2020 determinou que «[o] conteúdo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei» – artigo 2.º.

No seu artigo 5.º, prescreve ainda, como vimos já, que o artigo 10.º da Lei n.º 1-A/2020 deve ser interpretado no sentido de ser considerada a data de 09.03.2020 para o início da produção de efeitos dos seus artigos 14.º a 16.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Há assim que considerar que as normas ínsitas nos artigos 14.º e 15.º, mesmo na parte que respeitam ao processo penal – matéria que é da competência reservada relativa da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea c), da CRP) –, integram a Lei n.º 1-A/2020 e produzem os seus efeitos desde 09.03.2020.

Naturalmente, só haverá necessidade de invocar justo impedimento para a prática de atos ou justificar a falta a atos em processos que, nos termos já expostos, não estejam suspensos.

Nos termos previstos no n.º 1 deste artigo 14.º, a declaração⁹⁸ emitida por autoridade de saúde a favor de sujeito processual, parte, seus representantes ou mandatários, que ateste a necessidade de um período de isolamento destes por eventual risco de contágio do COVID-19 considera-se, para todos os efeitos, *fundamento* para a alegação do justo impedimento à prática de atos processuais que devam ser praticados presencialmente no âmbito de processos, procedimentos, atos e diligências que corram os seus termos nos tribunais judiciais e Ministério Público.

O regime do justo impedimento está previsto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 107.º do CPP.

Nos termos aí previstos, os atos processuais só podem ser praticados fora dos prazos estabelecidos por lei, por despacho da autoridade judiciária que dirigir a fase do processo a que o ato respeitar, a requerimento do interessado e ouvidos os outros sujeitos processuais a quem o caso respeitar, desde que se prove justo impedimento – n.º 2.

A declaração emitida por autoridade de saúde será relevante para esta prova, e não somente seu fundamento, exigindo-se o requerimento do interessado apresentado no prazo de três dias, contado do termo do prazo legalmente fixado ou da cessação do impedimento – n.º 3.

Sendo deferida a prática de ato fora do prazo, a autoridade judiciária procede, na medida do possível, à renovação dos atos aos quais o interessado teria o direito de assistir – n.º 4.

⁹⁸ Declaração que, no estado de exceção em que vigorará a norma, será, na prática, muito difícil de obter e, ainda assim, para tal será necessário sair do domicílio e correr riscos de saúde.

Atente-se em que a norma prevista no n.º 1 do artigo 14.º expressa que o justo impedimento apenas ocorrerá quanto a atos processuais que devam ser praticados *presencialmente*. Porém, mesmo para aqueles que possam ser praticados à distância, *v. g.*, eletronicamente, poderão os mandatários deparar-se com dificuldades várias (de contactos com os seus constituintes, *p. ex.*) que constituirão fundamento para justo impedimento nos termos gerais.

A referida declaração da autoridade de saúde constituirá igualmente fundamento (e prova) para a justificação de não comparecimento em qualquer diligência processual ou procedimental de sujeito processual, parte, seus representantes ou mandatários, bem como aos demais intervenientes processuais ou procedimentais, ainda que meramente acidentais, para isso convocados – n.ºs 2 e 3 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

O regime da justificação de falta está previsto no artigo 117.º do CPP, que determina, no n.º 2, que a impossibilidade de comparecimento deve ser comunicada com cinco dias de antecedência, se for previsível, e no dia e hora designados para a prática do ato, se for imprevisível, dela devendo constar, sob pena de não justificação da falta, a indicação do respetivo motivo, do local onde o faltoso pode ser encontrado e da duração previsível do impedimento.

Nas circunstâncias da vigência da Lei n.º 1-A/2020, não se nos afigura possível (e por isso exigível) a indicação da duração previsível do impedimento.

O n.º 3 do artigo 117.º prescreve ainda que os elementos de prova da impossibilidade de comparecimento devem ser apresentados com a comunicação referida no número anterior, salvo tratando-se de impedimento imprevisível comunicado no próprio dia e hora, caso em que, por motivo justificado, podem ser apresentados até ao 3.º dia útil seguinte.

Finalmente, o n.º 2 do artigo 14.º em análise prescreve ainda que a referida declaração da autoridade de saúde constitui fundamento para o adiamento de qualquer diligência processual ou procedimental no âmbito dos referidos processos e procedimentos.

Afigura-se-nos que tal adiamento só deve ocorrer se para tal existir fundamento nos termos das regras gerais de processo penal em vigor, isto é, se, antes de este regime de exceção, a falta daquela concreta pessoa não constituiria fundamento para o adiamento do ato processual, assim agora igualmente deverá acontecer.

O artigo 15.º prevê que, no caso de **encerramento de instalações** onde devam ser praticados atos processuais ou procedimentais no âmbito de processos e procedimentos referidos no n.º 1 do artigo anterior, ou de **suspensão de atendimento presencial nessas instalações**, por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio do COVID-19, considera-se **suspenso o prazo** para a prática do ato processual ou procedimental em causa a partir do dia do encerramento ou da suspensão do atendimento e até à declaração da autoridade pública de reabertura das instalações (n.ºs 1 e 2).

Tal é aplicável aos cidadãos, sujeitos processuais, partes, seus representantes ou mandatários que residam ou trabalhem nos municípios em que se verifique o encerramento de instalações ou a suspensão do atendimento presencial, ainda que os atos e diligências processuais ou procedimentais devam ser praticados em município diverso (n.º 3).

Antes de mais, cabe recordar que, conforme previsto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 82.º da LOSJ, podem ser realizadas em qualquer juízo, ainda que de proximidade, audiências de julgamento ou outras diligências processuais cuja realização aí seja determinada, nos termos da lei do processo, pelo juiz titular ou pelo magistrado do Ministério Público, ouvidas as partes, e essas audiências judiciais e diligências podem ainda, quando o interesse da justiça ou outras circunstâncias ponderosas o justifiquem, ser realizadas em local diferente, na respetiva circunscrição ou fora desta. Por outro lado, nos termos previstos no n.º 6 do artigo 39.º do Decreto-Lei n.º 49/2014, em cada comarca todos os núcleos da secretaria, independentemente da sua localização geográfica, asseguram a receção de papéis, peças processuais, documentos e requerimentos destinados a processos de outros núcleos da mesma comarca, não situados no mesmo município, e prestam informações de carácter geral ou de carácter processual, em razão do especial interesse nos atos ou processos, desde que observados as limitações previstas na lei para a publicidade do processo e segredo de justiça.

Ou seja, só nos parece aplicável o disposto no artigo 15.º se estiverem encerradas todas as instalações dos tribunais e do Ministério Público na comarca.

Embora tal não resulte claro da letra da lei, afigura-se-nos que da remissão para o artigo 14.º resulta que só poderão ficar suspensos os prazos para a prática dos atos processuais presenciais, o que bem se compreende, pois os não presenciais, podendo ser praticados por outras formas, designadamente eletrónica, não serão condicionados pelo encerramento. Igualmente se nos afigura que a eventual suspensão do prazo para a prática de ato presencial não determinará só por si a suspensão do processo ou sequer de outros prazos processuais em curso.

O n.º 3 é verdadeiramente incompreensível, pois permite a suspensão dos prazos para aqueles que residam ou trabalhem nos municípios em que se verifique o encerramento de instalações ou a suspensão do atendimento presencial, ainda que os atos e diligências processuais ou procedimentais devam ser praticados em município diverso.

Ou seja, ainda que não exista qualquer problema nas instalações onde devem ser praticados os atos, ocorrerá uma suspensão de prazos se estiverem encerradas as instalações do município onde residem ou trabalham.

E se residirem e trabalharem em municípios diferentes, em qualquer um deles pode existir encerramento de instalações que fundamenta a suspensão dos prazos.

E o mesmo sucederá se trabalharem em dois ou mais municípios, o que, não raras vezes, acontece com os advogados.

Não encontramos qualquer válida razão para tal.

Rui Cardoso

Lisboa, 13 de abril de 2020

II. PRAZOS SUBSTANTIVOS

1. Considerações gerais

O n.º 1 do artigo da Lei n.º 1-A/2020 apenas se aplica aos prazos processuais, ou seja, aos prazos para a prática de um ato em juízo, deixando de fora os prazos substantivos.

O n.º 3, porém, prescreve que «[a] situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos».

Aos prazos substantivos não se aplicam as regras de contagem previstos no artigo 104.º, n.º 2, do CPP⁹⁹: contam-se de acordo com as regras do Código Civil (artigos 296.º e seguintes).

Entre os prazos substantivos incluem-se os prazos da prisão preventiva, os prazos de prescrição, os prazos para apresentação ao juiz de pessoa detida e os prazos de caducidade.

Como vimos já, os processos com arguido presos ou detidos (neste caso, enquanto se mantiver a detenção) são processos urgentes cuja tramitação deve ocorrer sem qualquer tipo de suspensão.

Quanto a esses, nenhuma particular questão se coloca.

Cabe agora atentar noutros prazos previstos no processo penal que não meros prazos processuais: os prazos máximos das medidas de coação, os prazos máximos de duração do inquérito¹⁰⁰ e da instrução, os prazos de suspensão provisória do processo e os prazos respeitantes às penas ou medidas de segurança não privativas da liberdade¹⁰¹.

Analisaremos depois a situação da prescrição e da caducidade.

2. Prazos máximos das medidas de coação (que não o termo de identidade e residência)

Os artigos 215.º a 218.º do CPP definem prazos máximos das medidas de coação.

O Código apenas prevê (e sujeita a condições) uma causa de suspensão desse prazo, aplicável apenas às medidas de coação de prisão preventiva, de obrigação de permanência na habitação

⁹⁹ Cf. FIGUEIREDO DIAS, *Direito Processual Penal*, 1.ª ed., reimpressão, Coimbra: Coimbra Editora, 2004, p. 34.

¹⁰⁰ Que condiciona o prazo de vigência do segredo de justiça interno – artigo 89.º, n.º 6, do CPP.

¹⁰¹ Sendo privativas, os processos são urgentes – artigo 103.º, n.º 2, alínea a), do CPP.

e de proibições e imposição de condutas prevista no artigo 200.º – artigos 216.º e 218.º, n.ºs 2 e 3.

Estes não são prazos processuais, pois não se destinam à prática de qualquer ato no mesmo. A questão nem sequer se coloca nos processos em que está aplicada medida de coação de obrigação de permanência na habitação ou de prisão preventiva, pois, por isso mesmo, esses processos são urgentes – artigo 103.º, n.º 2, alínea a).

Não sofrendo alterações (legais) na sua tramitação, o mesmo deve suceder com os prazos das demais medidas de coação (e isso quer tenham sido aplicadas antes¹⁰² ou durante a vigência do regime de exceção).

Quanto ao mais, na medida em que, em maior ou menor medida, sempre impõem alguma restrição a direitos do arguido, estes prazos devem correr sem qualquer suspensão.

Note-se que mesmo em caso de suspensão provisória do processo não há suspensão dos prazos das medidas de coação¹⁰³.

3. Prazos máximos de inquérito e de instrução

O artigo 276.º do CPP estabelece prazos de duração máxima do inquérito. Tais prazos vão dos 6 aos 18 meses, dependendo da existência ou não de arguidos sujeitos a medida de coação de carácter detentivo, dos tipos de crimes em investigação e da excepcional complexidade do processo – n.ºs 1 a 3.

Contam-se a partir do momento em que o inquérito tiver passado a correr contra pessoa determinada ou em que se tiver verificado a constituição de arguido, tal como referido no n.º 4 do mesmo artigo.

Por seu lado, de forma mais simples, o artigo 306.º do CPP define os prazos máximos da instrução, que poderão ser de 2, 3 ou 4 meses, dependendo da existência ou não de arguidos presos ou sob obrigação de permanência na habitação, ou da instrução ter por objeto um dos crimes referidos no n.º 2 do artigo 215.º.

Estes prazos têm natureza meramente ordenadora¹⁰⁴ ou disciplinar, não preclusiva da acusação ou pronúncia.

¹⁰² Nesses casos sempre seria forçosa essa conclusão, por se tratar de normas processuais penais materiais, a que se aplica o disposto no artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal. Cf. infra o exposto para a prescrição e a caducidade.

¹⁰³ Naturalmente, mesmo fora do regime de exceção em análise, a questão não se coloca, na prática, quanto às medidas de coação de obrigação de permanência na habitação e de prisão preventiva, pois seriam necessariamente desproporcionais em relação às sanções que previsivelmente viriam a ser aplicadas em caso de condenação e por isso não deveriam estar aplicadas – artigo 193.º, n.º 1, do CPP.

¹⁰⁴ Cf. PAULO DÁ MESQUITA, “Prazos de ação penal e procedimento para acusação”, in: *Julgar*, n.º 34, pp. 165-188.

São válidos os atos processuais praticados após o seu termo, mas ainda assim têm consequências processuais.

No inquérito, a possibilidade de intervenção do superior hierárquico imediato do magistrado titular do inquérito, que pode avocar o processo e que dá conhecimento ao Procurador-Geral da República, arguido e assistente da violação do prazo e do período necessário à respetiva conclusão (artigo 276.º, n.º 7), e o fim do segredo de justiça interno, a não ser que tal seja adiado (artigo 89.º, n.º 6).

No inquérito e na instrução, têm ainda uma natureza dilatória, pois o seu decurso faz nascer a possibilidade de aceleração processual (artigos 108.º e seguintes).

Os prazos de inquérito apenas se suspendem nos casos previstos na lei:

- 1) Em caso de expedição de carta rogatória (artigo 276.º, n.º 5);
- 2) Em caso de suspensão provisória do processo (desde o início da suspensão até à decisão de prosseguimento/arquivamento – artigos 281.º e 282.º¹⁰⁵); e
- 3) Nos casos de mediação penal (desde a remessa do processo para mediação até à sua devolução pelo mediador ao Ministério Público ou, tendo resultado da mediação acordo, até à data fixada para o seu cumprimento – artigo 7.º, n.º 1, da Lei n.º 21/2007).

Destes, apenas a suspensão provisória do processo se aplica ao prazo da instrução. Um e outro não se suspendem, pois, em férias judiciais.

Estão ou não suspensos estes prazos máximos da fase de inquérito e da fase de instrução nos processos não urgentes¹⁰⁶ por força da Lei n.º 1-A/2020?

Ainda que a resposta não seja isenta de dúvidas, afigura-se-nos que deve ser negativa.

Por um lado, o artigo 7.º, n.º 1, refere expressamente a aplicação a “prazos para a prática de atos processuais”, onde estes manifestamente não se incluem¹⁰⁷.

Por outro, o facto de não se suspenderem em férias judiciais, sendo que na vigência da redação originária do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 os processos não urgentes foram sujeitos ao regime de tramitação das férias judiciais.

Finalmente, a tipificação já existente para as causas de suspensão.

¹⁰⁵ Se a prescrição não corre no decurso do prazo de suspensão do processo (artigo 282.º, n.º 2), o que é mais gravoso para o arguido, também não devem correr os prazos máximos de inquérito e de instrução. Note-se que as únicas formas de encerramento do inquérito são o arquivamento (artigos 277.º, 280.º e 282.º, n.º 3) ou a acusação (artigo 283.º), e da instrução são a pronúncia ou não pronúncia (artigos 307.º e 308.º).

¹⁰⁶ Os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências – artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020.

¹⁰⁷ Note-se que o CPP prevê prazos para a dedução da acusação (10 dias – artigo 283.º, n.º 1) e a decisão instrutória (ou logo que encerrado o debate ou em 10 dias – artigo 307.º, n.ºs 1 e 3).

De qualquer forma, a consequência mais gravosa que advirá do incumprimento destes prazos é no inquérito relativamente ao segredo de justiça. Em tais casos, porém, sempre se justificará a declaração do processo como urgente, ao abrigo do disposto no artigo 103.º, n.º 2, alínea c), do CPP.

4. Prazos de suspensão provisória do processo

A suspensão provisória do processo pode ir até 2 anos ou, nos casos previstos nos n.ºs 6 e 7 do artigo 281.º, até 5 anos.

Estes não são prazos processuais, pois não se destinam à prática de qualquer ato no mesmo. Nessa medida, e independentemente da natureza ou conteúdo das concretas injunções e regras de conduta aplicadas ao arguido, afigura-se-nos que não devem ser considerados suspensos os prazos. As injunções e regras de conduta não são atos processuais a praticar pelo arguido.

Não se ignora que as várias restrições decorrentes do estado de emergência (v. g., o confinamento obrigatório) poderão condicionar a possibilidade de devido e tempestivo cumprimento pelo arguido das injunções e regras de conduta¹⁰⁸.

Tal, porém, constituirá fundamento válido para adaptação do plano de conduta imposto para que seja garantida a sua execução, nomeadamente prorrogação do seu prazo para possibilitar o cumprimento das injunções já aplicadas ou até a sua substituição por outros já exequíveis¹⁰⁹.

5. Prazos respeitantes às penas ou medidas de segurança não privativas da liberdade¹¹⁰

¹⁰⁸ Pense-se, p. ex., na prestação de serviço de interesse público.

¹⁰⁹ Sobre essa possibilidade, recorde-se que a [Diretiva da PGR 1/2014](#) já prevê que «[p]odem ocorrer vicissitudes diversas no decurso da suspensão provisória, impondo-se distinguir entre o incumprimento culposos das suas condições e que comprometa definitivamente a sua finalidade, conduzindo necessariamente ao prosseguimento do processo, e o incumprimento que decorre e se justifica com a superveniente alteração de condições relevantes ou que, atendendo às circunstâncias e grau de importância no plano de conduta imposto ao arguido, não prediz a frustração dos objetivos do instituto no caso concreto, pelo que se deve procurar readaptá-lo às novas condições. A concordância do juiz de instrução tem de ser reafirmada, à luz do nº1 do artº 281ºCPP, quando a readaptação pelo Ministério Público do plano de conduta implica a imposição de injunções e regras de conduta de diferente natureza, uma maior restrição de direitos do arguido ou quando o prolongamento do período de duração da suspensão excede o tempo estritamente necessário ao cabal cumprimento de injunção já aplicada. Nos restantes casos, a concordância já manifestada pelo juiz de instrução permanece como garantia suficiente da proteção dos direitos do arguido e da proporcionalidade das obrigações que lhe foram impostas. Também só naquelas situações se coloca a necessidade de reafirmação da concordância do assistente.».

¹¹⁰ Os processos com arguido presos ou detidos (neste caso, enquanto se mantiver a detenção) são processos urgentes cuja tramitação deve ocorrer sem qualquer tipo de suspensão. Quanto a esses, nenhuma particular questão se coloca.

O Código Penal prevê a existência de um número elevado de prazos no âmbito das penas e medidas de segurança não privativas da liberdade.

Assim necessariamente sucede para as pessoas singulares com todas as penas de substituição que não a pena de multa de substituição e a admoestação (proibição do exercício de profissão, função ou atividade, trabalho a favor da comunidade, suspensão da execução da pena de prisão), a liberdade condicional, as penas acessórias, com exceção da indignidade sucessória (proibição do exercício de função, proibição do exercício de funções por crimes contra a autodeterminação sexual e a liberdade sexual, proibição de confiança de menores e inibição de responsabilidades parentais) e para os entes coletivos com as penas de substituição (caução de boa conduta e vigilância judiciária) e as penas acessórias (injunção judiciária, interdição do exercício de atividade, proibição de celebrar certos contratos ou contratos com determinadas entidades, privação do direito a subsídios, subvenções ou incentivos e encerramento de estabelecimento). Quanto às medidas de segurança, é o que sucede com a interdição de atividades, a cassação do título e interdição da concessão do título de condução de veículo com motor. No âmbito de cada uma destas penas ou medidas de segurança, vários prazos podem ser estabelecidos.

Estes não são prazos processuais, pois não se destinam à prática de qualquer ato no mesmo. Nessa medida, afigura-se-nos que não devem ser considerados suspensos.

Não se ignora que as várias restrições decorrentes do estado de emergência (v. g., o confinamento obrigatório) poderão condicionar a possibilidade de devido e tempestivo cumprimento pelo arguido de algumas destas penas ou medidas de segurança. Tal, porém, constituirá fundamento válido a ponderar na apreciação de cada uma delas sobre a conduta culposa do arguido.

6. Prescrição

Dispõe o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 que «[a] situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos».

Aqui se cria uma nova causa de suspensão da prescrição do procedimento criminal e de suspensão da prescrição das penas e das medidas de segurança, a par das indicadas nos artigos 120.º e 125.º do Código Penal, respetivamente.

Porém, apesar da clareza da norma, a sua aplicação no âmbito penal oferece alguns problemas.

Não obstante a discussão dogmática acerca da natureza da prescrição do procedimento criminal, para uns instituto de direito substantivo, para outros de direito adjetivo ou misto, temos por seguro que enquanto causa de extinção da responsabilidade criminal se refere ao exercício do direito de punir e não tanto, ou pelo menos não tão diretamente, ao exercício da

ação penal, assumindo-se assim como verdadeiras normas de determinação do direito substantivo.

Resulta da conjugação do artigo 29.º, n.ºs 1 e 4, da CRP, que ninguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão, nem sofrer medida de segurança cujos pressupostos não estejam fixados em lei anterior, sendo ainda que ninguém pode sofrer pena ou medida de segurança mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respetivos pressupostos, aplicando-se retroativamente as leis penais de conteúdo mais favorável ao arguido.

Por conseguinte, e nos termos do artigo 2.º, n.º 1, do Código Penal, o momento de aplicação da lei penal no tempo é o da prática que leva à consumação do crime, sendo retroativa toda a aplicação a esses factos de lei que for posterior a esse momento.

O n.º 4 deste artigo prescreve ainda, para o que ora releva, que, quando as disposições penais vigentes no momento da prática do facto punível forem diferentes das estabelecidas em leis posteriores, é sempre aplicado o regime que concretamente se mostrar mais favorável ao agente.

Semelhante é o resultado para quem defende o instituto da prescrição como tendo natureza adjetiva ou mista, pois as normas relativas à prescrição, seus prazos e causas de suspensão ou interrupção, inserem-se nas designadas normas processuais materiais, vinculadas também ao princípio da legalidade, pois comportam elementos relativos à punibilidade do agente¹¹¹.

Tais normas processuais materiais não são alheias à questão da retroatividade da lei penal, a qual veda a possibilidade de agravação do estatuto do arguido a partir de modificações posteriores à lei aplicável ao facto praticado, matéria a que também não é alheio o teor do artigo 5.º, n.º 2, alínea a), do CPP¹¹².

¹¹¹ GERMANO MARQUES DA SILVA (*Direito Penal Português*, vol. I, Lisboa: Verbo Editora, p. 272, refere que «há algumas leis que disciplinando o processo têm natureza mista, processual e substantiva, e a essas leis deve aplicar-se o regime substantivo, enquanto concretamente for mais favorável ao arguido. É o que se passa com as leis sobre prescrição do procedimento criminal e sobre condições de procedibilidade». Para TAIPA DE CARVALHO (*Sucessão de leis penais*, Coimbra: Coimbra Editora, p. 238) «[o] instituto da prescrição é integrado por normas processuais matérias e por normas exclusivamente processuais. À primeira categoria pertencem as normas sobre os termos, os prazos, as causas de interrupção e de suspensão, os efeitos e a legitimidade para a invocar; à segunda pertencem as possíveis normas sobre a forma de a invocar e de a declarar». Cf. ainda PAULO PINTO DE ALBUQUERQUE, *Comentário do Código Penal*, Lisboa: Universidade Católica Editora, 3.ª ed., 2015, p. 476.

¹¹² A tal propósito afirma FIGUEIREDO DIAS (*Direito Penal, Parte Geral*, Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora, 1.ª ed., 2004, p. 186), que “questão muito discutida é, por fim, a de saber se a proibição de retroactividade se estende aos pressupostos da punição, positivos e negativos, e aos pressupostos processuais. O problema concretamente mais relevante situa-se em matéria de prazos de prescrição. Urge considerar, por outro lado, que em matéria processual o nosso ordenamento jurídico dispõe, no CPP, de uma norma especificamente dirigida à questão: a do art. 5º, que contém o princípio da aplicação imediata da lei nova, mas lhe introduz decisivas limitações quando dele derive – no que ao presente enquadramento interessa – um agravamento sensível e ainda evitável da situação processual do arguido, nomeadamente uma limitação do seu direito de defesa”. Para TAIPA DE CARVALHO, ob. cit., pp. 225-226, todo o artigo 5.º só é aplicável às normas processuais formais; o disposto na alínea a) do n.º 2

Do supra exposto, afigura-se-nos que **a nova causa de suspensão da prescrição do procedimento criminal e das penas e medidas de segurança, sendo prejudicial ao arguido, pois alargará necessariamente tais prazos de prescrição, apenas poderá ser aplicada para os factos praticados na sua vigência.**

Recorde-se que, nos termos previstos no artigo 3.º do Código Penal, o *tempus delicti* é o momento em que o agente atuou ou, no caso de omissão, deveria ter atuado, independentemente do momento em que o resultado típico se tenha produzido.

É esse (e não o da consumação do crime, que pode ser posterior ao da atuação do agente, ou, no caso da condenação, o do trânsito em julgado) o momento para determinação da lei penal aplicável.

Entender que a nova causa de suspensão do procedimento criminal se aplica aos prazos que, à data da sua entrada em vigor, estavam já em curso seria conferir-lhe um efeito retroativo proibido, em violação do disposto no artigo 29.º, n.º 4, da CRP, porque mais gravoso para a situação processual do arguido, alargando a possibilidade da sua punição.

O mesmo se diga relativamente a quaisquer penas ou medidas de segurança já aplicadas ou que venham ser aplicadas por crimes em que o *tempus delicti* é anterior à vigência da Lei n.º 1-A/2020.

Note-se que o n.º 6 do artigo 19.º da CRP expressamente estabelece que «[a] declaração do estado de sítio ou do estado de emergência em nenhum caso pode afetar [...] a não retroatividade da lei criminal, o direito de defesa dos arguidos [...]», tendo o mesmo ficado consagrado no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 44/86. Assim ficou igualmente expresso nos Decretos do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, que declarou o estado de emergência (artigo 5.º, n.º 1), e 17-A/2020, de 2.IV, que o renovo (artigo 7.º, n.º 1).

A nova causa de suspensão do procedimento criminal e das penas e medidas de segurança apenas poderá, então, ser aplicada para os factos praticados na sua vigência.

Porém, duas ressalvas há ainda a fazer.

A primeira, de que apenas poderão considerar-se suspensos os prazos de prescrição relativos a processos que se encontrem suspensos.

Ou seja, dito de outra forma, se os processos estiverem a ser tramitados não haverá fundamento para se considerarem suspensos eventuais prazos de prescrição a ele atinentes.

não deveria constar do artigo 5.º, pois versa sobre uma questão que está submetida ao princípio da proibição da retroatividade da lei penal desfavorável e, portanto, é abrangida pelo artigo 2.º, n.º 4, do Código Penal.

E todos os processos em que exista risco de prescrição do procedimento, da pena ou da medida de segurança devem ser declarados urgentes, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 103.º do CPP¹¹³.

A segunda, quanto à data de produção de efeitos da Lei n.º 1-A/2020.

Como vimos já, esta lei foi publicada em 19 de março e entrou em vigor no dia seguinte (artigo 11.º), devendo produzir efeitos a 9 desse mês – artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020.

Porém, sob pena de aplicarmos retroativamente uma lei criminal, o n.º 3 do artigo 7.º apenas pode vigorar para futuro, ou seja, desde o momento da sua entrada em vigor: 20.03.2020.

7. Caducidade

Vimos já que o n.º 3 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020 prescreve que «[a] situação excecional constitui igualmente causa de suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos».

No domínio do processo penal, são prazos de caducidade os previstos para a apresentação de queixa (artigo 115.º, n.ºs 1 e 2, do Código Penal – seis meses a contar da data em que o titular do direito tiver tido conhecimento do facto e dos seus autores, ou a partir da morte do ofendido, ou da data em que ele se tiver tornado incapaz, ou ainda, no caso previsto no n.º 6 do artigo 113.º, no prazo de seis meses a contar da data em que o ofendido perfizer 18 anos) e para apresentação do requerimento de constituição como assistente quanto aos crimes de natureza particular (artigo 68.º, n.º 2, do CPP – 10 dias a contar da advertência referida no n.º 4 do artigo 246.º). Decorrendo os prazos sem que sejam exercidos os respetivos direitos, extinguem-se os mesmos.

Esse aspeto sempre foi pacífico quanto à queixa, mas controverso quanto à constituição como assistente.

O Supremo Tribunal de Justiça veio a proferir acórdão de fixação de jurisprudência no sentido de que «[e]m procedimento dependente de acusação particular, o direito à constituição como assistente fica precludido se não for apresentado requerimento para esse efeito no prazo fixado no n.º 2 do artigo 68.º do Código de Processo Penal» (acórdão n.º 1/2011).

Nele se pode ler que «[o] resultado interpretativo a que se chega é o de se ter o prazo processual fixado no n.º 2 do artigo 68.º como um prazo peremptório, sujeito à regra geral do n.º 2 do artigo 107.º, e, assim, é no prazo de 10 dias, a contar da advertência e esclarecimento

¹¹³ A [Diretiva PGR 3/2020](#) determina que «[o]s magistrados do Ministério Público, oficiosamente ou a requerimento, ponderarão a necessidade de atribuição de natureza urgente aos processos e outros procedimentos da competência do Ministério Público (nos quais se incluem os Dossiês de Acompanhamento) quando estejam em causa situações que permitam considerar que de outra forma não será assegurada a eficácia da decisão ou da medida ou em que os interesses em causa o justifiquem».

referidos no n.º 4 do artigo 246.º, que o denunciante, por crime dependente de acusação particular, tem de requerer a sua constituição como assistente, sob pena de se extinguir o direito de requerer a sua constituição como assistente. A inobservância do prazo torna inadmissível que, posteriormente, o denunciante por crime particular venha a requerer a sua constituição como assistente. Uma vez que é afectado de caducidade o direito de o denunciante se constituir assistente.»

Quanto à natureza destes institutos, refere TAIPA DE CARVALHO¹¹⁴:

«Queixa e acusação particular, tal como a prescrição, têm natureza processual penal material, isto é, têm dupla natureza; são condições (positivas) do procedimento criminal, condicionam a responsabilidade penal».

No mesmo sentido, FIGUEIREDO DIAS¹¹⁵ escreve:

«A generalidade dos pressupostos processuais esgota-se no espaço próprio do direito processual penal e encontra no respectivo Código a sua total regulamentação. Relativamente a certos pressupostos processuais, porém, o seu conteúdo contende com o próprio direito substantivo, na medida em que a sua teleologia e as intenções político-criminais que lhes presidem têm ainda a ver com **condições de efectivação da punição**, que **nesta mesma** encontram o seu fundamento e a sua razão de ser. Por isso, o regime de tais pressupostos é regulado essencialmente na PG do CP e, na verdade, no capítulo respeitante às *consequências jurídicas do crime*. Como tal, é exacto que tais pressupostos não são elementos do tipo, não exercem qualquer influência sobre a ilicitude, não assumem relevo para a culpa, nem, tão-pouco, devem ser vistos como condições de punibilidade. Mais ainda: eles são estranhos ao tipo-legal-de-crime e não estão cobertos, por isso, pelo conteúdo jurídico-substantivo do princípio *nullum crimen, nulla poena sine lege*, se bem que possam já relevar para efeitos de determinação do «regime que concretamente se mostre mais favorável ao agente», a que se refere a parte final do art. 2.º-4. E todavia, repete-se, o conteúdo de tais pressupostos é político-criminalmente cunhado a partir da teoria da consequência jurídica do crime, pelo que o seu estudo no presente enquadramento sistemático surge absolutamente justificado. É esse o caso dos institutos da **queixa** e da **acusação particular**» (negritos e itálicos originais).

Sendo essa a sua natureza, vale para as mesmas o que acima se expôs para a prescrição quanto ao regime de sucessão de leis no tempo. Sendo de caducidade o prazo para o exercício desses direitos, as normas que o regulamentam estão também sujeitas ao princípio da legalidade e integram o regime da punição, pelo que qualquer alteração posterior apenas pode ser aplicada retroativamente se em concreto se mostrar mais favorável à posição processual do arguido, o que no caso em apreciação não se verifica, pelo que se afigura como não aplicável aos prazos em curso antes da sua entrada em vigor (20.03.2020).

¹¹⁴ *Ob. cit.*, p. 242.

¹¹⁵ *Direito Penal Português – As consequências jurídicas do crime*, Lisboa: Editorial Notícias, 1993, 1.ª edição, p. 663.

Apenas os prazos que se iniciem posteriormente a 19.03.2020 poderão estar suspensos. Os prazos para apresentação de queixa estarão necessariamente suspensos, uma vez que ainda não se iniciou a instância processual que da queixa depende; os prazos para constituição como assistente em crime de natureza particular estarão suspensos ou não consoante esteja ou não suspenso o processo (se o processo for urgente, não haverá suspensão de quaisquer prazos).

Rui Cardoso

Valter Baptista

Lisboa, 13 de abril de 2020

III. PRISÃO PREVENTIVA

1. Considerações gerais

A Lei n.º 9/2020, de 10 de abril, estabelece um regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Essa lei teve origem na Proposta de Lei 23/XIV, em cuja Exposição de Motivos o Governo «propõe a adoção de medidas excecionais de redução e de flexibilização da execução da pena de prisão e do seu indulto, que, pautadas por critérios de equidade e proporcionalidade, permitem, do mesmo passo, minimizar o risco decorrente da concentração de pessoas no interior dos equipamentos prisionais, assegurar o afastamento social e promover a reinserção social dos reclusos condenados, sem quebra da ordem social e do sentimento de segurança da comunidade. Estas medidas extraordinárias constituem a concretização de um dever de ajuda e de solidariedade para com as pessoas condenadas, ínsito no princípio da socialidade ou da solidariedade que inequivocamente decorre da cláusula do Estado de Direito».

Fora do âmbito enunciado no seu sumário, contém um artigo – o 7.º – dirigido à medida de coação de prisão preventiva, sob a epígrafe “Prisão preventiva e reclusos especialmente vulneráveis”.

Tal artigo não constava da Proposta de Lei, sendo o resultado de proposta do grupo parlamentar do PS.

No n.º 1 contém uma norma obrigando ao reexame dos pressupostos dessa medida; no n.º 2, a alteração das condições gerais da sua aplicação.

Passamos a analisá-los.

2. Reexame

Dispõe o n.º 1 que «[o] juiz deve proceder ao reexame dos pressupostos da prisão preventiva independentemente do decurso dos três meses referidos no artigo 213.º do CPP, sobretudo

quando os arguidos estiverem em alguma das situações descritas no n.º 1 do artigo 3.º, de modo a reponderar a necessidade da medida, avaliando, nomeadamente, a efetiva subsistência dos requisitos gerais previstos no artigo 204.º daquele Código».

Impõe, deste modo, que o juiz proceda, logo após a entrada em vigor da lei (11.04.2020 – artigo 11.º), a um reexame extraordinário dos pressupostos da prisão preventiva. Recorde-se que o n.º 1 do artigo 213.º do CPP dispõe que «[o] juiz procede oficiosamente ao reexame dos pressupostos da prisão preventiva ou da obrigação de permanência na habitação, decidindo se elas são de manter ou devem ser substituídas ou revogadas: a) No prazo máximo de três meses, a contar da data da sua aplicação ou do último reexame; e b) Quando no processo forem proferidos despacho de acusação ou de pronúncia ou decisão que conheça, a final, do objeto do processo e não determine a extinção da medida aplicada».

Algumas dúvidas podem ser suscitadas quanto ao âmbito de aplicação desta norma, *e. g.*, se inclui ou não os presos preventivos por crimes que estão excluídos da possibilidade do perdão e do indulto previstos nos artigos 2.º, n.º 6, e 3.º, n.º 5, por um lado, e se inclui ou não os presos preventivos que não sejam especialmente vulneráveis, por outro.

Afigura-se-nos que não há qualquer limitação a fazer à estatuição da norma: todas as medidas de coação de prisão preventiva deverão ser objeto de reexame. Vejamos.

Quanto ao âmbito objetivo, note-se, desde logo, que a lei não faz qualquer distinção, e que, para a finalidade que se pretende (assumida na Exposição de Motivos da próprio: «minimizar o risco decorrente da concentração de pessoas no interior dos equipamentos prisionais, assegurar o afastamento social [...], sem quebra da ordem social e do sentimento de segurança da comunidade») assim deve ser.

Mais relevante é o seguinte: as considerações que fundamentam a exclusão¹¹⁶ do perdão e do indulto, respeitantes aos fins das penas, não devem ser consideradas quando se trata de medidas de coação, com finalidade diferente – acautelar exclusivamente o previsto no artigo 204.º do CPP. Ora, qualquer que seja o crime, se deixarem de se verificar os requisitos gerais previstos neste 204.º deve ser alterada a medida, conforme expressamente impõe o artigo 212.º do CPP.

Quanto ao âmbito subjetivo, afigura-se-nos que a norma abrange mais do que revela a sua epígrafe, não devendo ser feita qualquer distinção entre reclusos especialmente vulneráveis, reclusos vulneráveis e reclusos não vulneráveis.

Efetivamente, a letra da lei não faz qualquer limitação à obrigação de reexame, referindo até que deve ser feito «sobretudo quando os arguidos estiverem em alguma das situações descritas no n.º 1 do artigo 3».

¹¹⁶ Apresentadas na Exposição de Motivos: são penas aplicadas por crimes relativamente aos quais permanecem prementes as exigências relativas de prevenção, geral e especial, e de estabilização dos sentimentos de segurança comunitários.

A introdução do advérbio 'sobretudo' significa então que o reexame deve ser feito principalmente¹¹⁷ quando os arguidos estiverem em alguma das situações descritas no n.º 1 do artigo 3 (com 65 ou mais anos de idade à data da entrada em vigor da presente lei e sejam portadores de doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia), mas não excluindo os demais.

Concluímos: todas as medidas de prisão preventiva devem ser objeto de reexame, com prioridade de apreciação aos casos dos reclusos especialmente vulneráveis.

No mesmo sentido, a [Diretiva PGR n.º 3/2020](#) determina que «[o]s Magistrados do Ministério Público, no incidente de reexame extraordinário a que se refere o artigo 7.º da Lei 9/2020, de 10 de abril, reponderarão criteriosamente a necessidade, adequação e proporcionalidade da medida relativamente a **todos os arguidos** submetidos a medida de coação de prisão preventiva, sobretudo quando estiverem nalguma das situações descritas no n.º.1 do artigo 3.º da citada Lei» e que «[...] diligenciarão, sempre que possível, no sentido da **priorização** da reapreciação extraordinária da medida de coação de prisão preventiva relativamente a **arguidos que sejam portadores de alguma doença, física ou psíquica, ou de um grau de autonomia** incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto da atual pandemia, designadamente por constarem já dos autos elementos clínicos comprovativos» (negritos nossos).

Diz a norma que no reexame deve o juiz reponderar a necessidade da medida, avaliando, nomeadamente, a efetiva subsistência dos requisitos gerais previstos no artigo 204.º do CPP. Afigura-se-nos totalmente desnecessária a menção à 'efetividade' da subsistência dos pressupostos. Em qualquer dos casos, neste contexto de exceção ou fora dele, se não forem efetivos e atuais esses pressupostos não podem ser aplicadas ou mantidas quaisquer medidas de coação que não o termo de identidade e residência.

As novas circunstâncias de vida, em todas as suas dimensões, no quadro do estado de exceção e de emergência em que vigora a lei, podem efetivamente traduzir-se numa alteração daquilo que fundamentou a aplicação da medida de coação mais gravosa: quer ao nível das necessidades cautelares¹¹⁸, quer até ao nível da insuficiência ou inadequação de medidas menos restritivas de direitos¹¹⁹.

¹¹⁷ Cfr. "sobretudo", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/sobretudo> [consultado em 11-04-2020].

¹¹⁸ P. ex., a fuga será mais difícil (mas não impossível) neste momento, com as restrições de deslocação existentes e a fiscalização que disso é feita pelas forças de segurança; a continuação da atividade criminosa em alguns crimes contra o património (furtos, roubos, burlas em turistas, que agora são raros) será mais difícil ou até impossível.

¹¹⁹ Os magistrados do Ministério Público deverão ainda atender à citada [Diretiva](#), que determina que «[e]ssa reponderação tomará particularmente em atenção, face aos crimes em causa e em confronto com os riscos para a saúde e vida do arguido, se os perigos que motivaram a aplicação da medida de coação, designadamente o de continuação da atividade criminosa e as necessidades cautelares relacionadas com a eficaz proteção das vítimas, onde se destacam as especialmente vulneráveis, permitem neste momento a substituição ou revogação da medida, sobretudo quanto a arguidos com

O n.º 1 não contém, pois, qualquer novo critério à luz do qual se deva fazer o reexame. Porém, se, para os novos casos, previstos no n.º 2, a prisão preventiva só pode ser aplicada quando se revelarem *manifestamente* inadequadas ou insuficientes as outras medidas de coação, de igual forma tal medida só deve manter-se se se revelarem manifestamente inadequadas ou insuficientes as outras medidas de coação.

O que nos leva à análise do n.º 2.

3. Aplicação

Dispõe o n.º 2 do artigo 193.º do CPP que «[a] prisão preventiva e a obrigação de permanência na habitação só podem ser aplicadas quando se revelarem inadequadas ou insuficientes as outras medidas de coação». O n.º 2 do artigo 7.º em análise acrescenta o advérbio ‘manifestamente’ a essa imposição de inadequação ou insuficiência das outras medidas de coação.

Adivinha-se facilmente a intenção do legislador de restringir os casos de aplicação da prisão preventiva pelas já referidas preocupações de ordem sanitária no meio prisional¹²⁰.

Não se nos afigura, porém, na prática, que tenha ocorrido qualquer real alteração dos princípios da necessidade e adequação.

‘Manifestamente’ é o que é manifesto.

‘Manifesto’ é o que é patente, público, notório, evidente, claro¹²¹.

Ora, no caso concreto, se não for evidente que há medidas de coação menos gravosas que a prisão preventiva que ainda são adequadas e evidentes, mas se o juiz, através da devida profunda fundamentação, em conformidade com os normativos constitucionais e legais, chegar a tal conclusão, ficará impedido de aplicar essa medida?

Não nos parece. Se assim for, deixará de poder proteger devidamente bens jurídicos fundamentais, como a vida, a integridade física ou a liberdade e autodeterminação sexual das vítimas.

O que, mesmo em contexto de pandemia, o legislador certamente não quer.

Neste ponto, a [Diretiva n.º 3/2020](#) limita-se a repetir a formulação legal, determinando que os magistrados do Ministério Público «deverão pronunciar-se pela aplicação de prisão preventiva

mais de 65 anos e comprovadamente portadores de doença física ou psíquica, ou de um grau de autonomia incompatível com a normal permanência em meio prisional, no contexto desta pandemia».

¹²⁰ Não se compreende é por que motivo, em coerência, não se introduziu o mesmo advérbio nos pressupostos do artigo 204.º.

¹²¹ "Manifesto", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2020, <https://dicionario.priberam.org/manifesto> [consultado em 11-04-2020].

quando manifestamente nenhuma das demais medidas de coação se revelem adequadas ou suficientes, observando na ponderação a realizar, sempre que aplicável e com as devidas adaptações, o estabelecido nos pontos anteriores».

4. Vigência

Uma nota final quanto à vigência do artigo 7.º.

A Lei n.º 9/2020 entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação: 11.04.2020.

O reexame extraordinário deve ter sido realizado em todos os processos logo após a sua entrada em vigor, aí se esgotando os seus efeitos.

Após, continuou a vigorar a obrigação de reexame nos termos previstos n.º 1 do artigo 213.º, tendo sido aí reiniciado o prazo de três meses previsto na alínea a) deste número.

O n.º 2 mantém a sua vigência enquanto se mantiver a vigência da Lei n.º 9/2020, ou seja, até à data fixada pelo decreto-lei previsto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 1 -A/2020, de 19 de março, o qual declara o termo da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV -2 e da doença COVID-19 – artigo 10.º.

IV. INTERNAMENTO COMPULSIVO E DOENÇAS INFECTOCONTAGIOSAS¹²²

Com o surgimento do Coronavírus SARS-CoV-2 e, conseqüentemente, da propagação da doença COVID-19, suscitou-se novamente a problemática da possibilidade de internamentos compulsivos por razões de saúde pública.

Esta questão já foi amplamente discutida pela doutrina e pelos tribunais, confrontando-se então as posições daqueles que admitem tais internamentos, não obstante o teor do artigo 27.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, e aqueles que afastam tal possibilidade por a Constituição da República Portuguesa não o prever.

Assim, admitindo a possibilidade de internamentos compulsivos por razões de saúde pública manifestam-se ANDRÉ GONÇALO DIAS PEREIRA, SÓNIA FIDALGO (v. bibliografia abaixo indicada), posição também seguida pelo Tribunal da Relação do Porto em dois arestos que abaixo se indicam; em sentido contrário v. LEONES DANTAS¹²³.

¹²² Neste segmento optou-se por identificar e elencar as questões que se possam suscitar na prática judiciária. A metodologia empreendida foi então a de sumariar os aspetos mais relevantes e sistematizar a legislação e jurisprudência pertinentes para o problema em análise.

Deste modo, apresenta-se de forma integrada um conjunto de elementos – bibliografia, legislação, doutrina e jurisprudência – que se pretende que possa constituir um instrumento útil de trabalho.

¹²³ V. *infra* Bibliografia.

Uma das normas habilitantes será a Base 34 da [Lei de Bases da Saúde](#) na qual se estabelece que:

«1 - À autoridade de saúde compete a decisão de intervenção do Estado na defesa da saúde pública, nas situações suscetíveis de causarem ou acentuarem prejuízos graves à saúde dos cidadãos ou das comunidades, e na vigilância de saúde no âmbito territorial nacional que derive da circulação de pessoas e bens no tráfego internacional.

2 - Para defesa da saúde pública, cabe, em especial, à autoridade de saúde:

(...)

b) Desencadear, de acordo com a Constituição e a lei, o internamento ou a prestação compulsiva de cuidados de saúde a pessoas que, de outro modo, constituam perigo para a saúde pública;

(...)».

Definição de **autoridade de saúde** consta do artigo 2.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril](#)¹²⁴, que estabelece as regras de designação, competência e funcionamento das entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, entendendo-se como tal «a entidade à qual compete a decisão de intervenção do Estado na defesa da saúde pública, na prevenção da doença e na promoção e proteção da saúde, bem como no controlo dos fatores de risco e das situações suscetíveis de causarem ou acentuarem prejuízos graves à saúde dos cidadãos ou dos aglomerados populacionais» e subdividem-se em autoridades de saúde âmbito nacional – diretor-geral da Saúde –, de âmbito regional – delegados de saúde regionais e delegados de saúde regionais adjuntos – e de âmbito local – delegados de saúde coordenadores e delegados de saúde (artigo 3.º do diploma citado).

Para os Autores acima identificados que admitem a possibilidade de internamento compulsivo por razões de saúde pública, a Base 34 da Lei de Bases da Saúde apenas confere às autoridades de saúde o poder de desencadear o internamento, mas já não o de determinar o internamento, o que, conseqüentemente, significa que o processo de internamento compulsivo deverá ser efetuado através da aplicação das normas da [Lei de Saúde Mental](#).

ELEMENTOS DE CONSULTA

A. MEDIDAS ESPECÍFICAS TOMADAS NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DO ESTADO DE EMERGÊNCIA

- Artigo 3.º do [Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março - Procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#) (Confinamento Obrigatório)

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

¹²⁴ Alterado pelo DL n.º 135/2013, de 4 de outubro.

Na sequência da renovação da declaração do estado de emergência efetuada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020](#), de 18 de março, e renovada pelo [Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020](#), de 2 de abril, o artigo 3.º do Decreto 2-A/2020 manteve-se inalterado no Decreto de execução 2-B/2020, de 2 de Abril.

- Artigo 3.º do [Decreto n.º 2-B/2020, de 20 de março - Proceda à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março](#) (Confinamento Obrigatório)

1 - Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde ou no respetivo domicílio:

- a) Os doentes com COVID-19 e os infetados com SARS-Cov2;
- b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa.

2 - A violação da obrigação de confinamento, nos casos previstos no número anterior, constitui crime de desobediência.

B. LEGISLAÇÃO

- Artigos 18.º, 27.º e 64.º da [Constituição da República Portuguesa](#)
- [Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro](#) (Lei de Bases da Saúde)
- [Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto](#) (Sistema de Vigilância em Saúde Pública)
- [Lei n.º 36/98, de 24 de julho](#), alterada pela Lei n.º 101/99, de 26 de julho (Lei de Saúde Mental)
- [Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril](#), alterado pelo Decreto-Lei n.º 135/2013, de 4 de outubro (Designação, Competência e Funcionamento das Entidades que exercem o poder de Autoridades de Saúde)
- [Decreto-Lei n.º 547/76, de 10 de julho](#) (relativo à Doença de Hansen)
- [Portaria n.º 248/2013, de 5 de agosto](#) (Regulamento de Notificação Obrigatória de doenças transmissíveis)
- [Despacho n.º 12513-B/2019, de 31 de dezembro](#): define as doenças que estão sujeitas a notificação, clínica e laboratorial, obrigatória.
- [Despacho conjunto n.º 13363/2014](#), da Ministra da Justiça e do Ministro da Saúde, que cria a Comissão para Acompanhamento da Execução do Regime Jurídico do Internamento Compulsivo, prevista no capítulo II, da Lei da Saúde Mental

C. BIBLIOGRAFIA

- AAVV, *A Lei de Saúde Mental e o Internamento compulsivo*, FDUC, Centro de Direito Biomédico, Coimbra: Coimbra Editora, 2000;
- ANTÓNIO LEONES DANTAS, "Doenças Infecto-Contagiosas e direito à liberdade", [Internamento Compulsivo \(Ebook\)](#), Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 59-72;
- SÓNIA FIDALGO, "Internamento Compulsivo de doentes com tuberculose", [Internamento Compulsivo \(Ebook\)](#), Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 73-128;

- ANDRÉ GONÇALO DIAS PEREIRA, “Sobre o Internamento Compulsivo de Portadores de Tuberculose – Anotação ao Acórdão da Relação do Porto de 24 de Fevereiro de 2002”, in *Lexmedicine – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, Ano 1, n.º 1, 2004, pp. 135-142;
- ANDRÉ GONÇALO DIAS PEREIRA, "Sida, toxicodependência e esquizofrenia: estudo jurídico sobre o internamento compulsivo", *Internamento Compulsivo (Ebook)*, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2016, pp. 129 – 148
- PEDRO JACOB MORAIS, "[Algumas Notas sobre o Internamento Compulsivo de Portadores de Doenças Infecto-Contagiosas](#)", in *Lexmedicine – Revista Portuguesa de Direito da Saúde*, Ano 14, n.º 27 – 28, 2017, pp. 99-104;

D. JURISPRUDÊNCIA

[ACÓRDÃO DO TRP DE 6 DE FEVEREIRO DE 2002](#): Impõe-se o internamento compulsivo, da competência do juiz e não da autoridade administrativa, do doente que sofre de tuberculose pulmonar e se recusa a tratar-se, havendo perigo de contagiar terceiros, conviventes directos, e risco iminente para a saúde pública. Trata-se de uma situação de perigosidade decorrente não de um facto objectivamente criminoso mas da própria natureza da doença que, pela sua reconhecida gravidade e sendo altamente contagiosa, justifica, por si só, a aplicação de medidas de defesa da sociedade (e também do próprio doente).

[ACÓRDÃO DO TRP DE 21 DE DEZEMBRO DE 2015](#): É legal o internamento compulsivo de quem, padecendo de tuberculose pulmonar, recusa tratar-se e deambula pelas vias públicas, podendo assim afectar outras pessoas.

Patrícia Naré Agostinho
Lisboa, 13 de abril de 2020

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



11. 4. Jurisdição do Trabalho e da Empresa

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

11.4. JURISDIÇÃO DO TRABALHO E DA EMPRESA**◆ Acesso ao direito e aos tribunais, no contexto da pandemia COVID-19****Sílvia Saraiva**Juíza Desembargadora,
Docente do Centro de Estudos Judiciários**I. Enquadramento geral****II.** Medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, com impacto no setor da justiça**III.** Impacto de tais medidas na jurisdição do trabalho, com arrimo no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (na sua primitiva versão), e na alteração introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril**1)** Artigo 7.º, n.º 1, n.º 5, e n.ºs 8 e 9 da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (sua primitiva versão)**2)** Artigo 7.º, n.º 1, n.º 5, e n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril**3)** Artigo 7.º, n.ºs 3, 4 e 9, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril**IV.** Análise casuística no âmbito dos processos da jurisdição do trabalho:**1** – Processos não urgentes**2** – Processos urgentes:**a)** Procedimentos cautelares**b)** A ação de impugnação da regularidade e licitude do despedimento (artigos 26.º, n.º 1, al. a), e 98.º -B, e seguintes do CPT)**c)** A ação em que esteja em causa o despedimento de membro de estrutura de representação coletiva dos trabalhadores; e, a ação em que esteja em causa o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou trabalhador no gozo de licença parental (artigo 26.º, alíneas b) e c), do CPT)**d)** A ação de impugnação de despedimento coletivo (artigos 26.º, n.º 1, al. d), e 156.º e seguintes do CPT)**e)** As ações emergentes de acidente de trabalho e de doença profissional (artigos 26.º, n.º 1, alínea e), e 99.º e seguintes do CPT)**f)** As ações de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas (artigos 26.º, n.º 1, al. f), e 186.º-A e seguintes do CPT), de tutela da personalidade do trabalhador (artigos 26.º, n.º 1, al. g), e 186.º-D, e seguintes do CPT), e relativas à igualdade e não discriminação em função do sexo (artigos 26.º, n.º 1, al. h), e 186.º-G e seguintes do CPT)**g)** A ação de reconhecimento de existência de contrato de trabalho (artigos 26.º, n.º 1, al. i), e 186.º-K, e seguintes do CPT)**I. Enquadramento geral**

Vivenciamos tempos excepcionais e difíceis, como se sabe, a Organização Mundial de Saúde qualificou a situação atual de emergência de saúde pública ocasionada pela epidemia da doença COVID-19, tornando-se imperiosa a previsão de medidas para assegurar o tratamento da mesma, através de um regime adequado a esta realidade, que permita estabelecer medidas excepcionais e temporárias de resposta à epidemia.

Nessa sequência, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, foi declarado o estado de emergência, em todo o território nacional, ao abrigo dos artigos 19.º, 134.º, al. b), e 138.º da Constituição, da Lei n.º 44/86, de 30 de setembro,

alterada pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, com a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações, nos termos da lei (artigo 3.º).

O Decreto n.º 2-A/2020 da Presidência do Conselho de Ministros, de 20 de março, procedeu à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, com entrada em vigor às 00:00 do dia 22 de março (artigo 35.º).

No que concerne especificamente à área da Justiça, acesso ao direito e aos tribunais, no artigo 22.º do citado Decreto n.º 2-A/2020, estipula-se que: *“O membro do Governo responsável pela área da justiça articula com os Conselhos Superiores e com a Procuradoria-Geral da República a adoção das providências adequadas à efetivação do acesso ao direito e aos tribunais, para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão”*.

O estado de emergência foi renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 02 de abril, com a duração de 15 dias, iniciando-se às 0:00 horas do dia 3 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 17 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais novas renovações, nos termos da lei (artigo 3.º), o qual é regulamentado pelo Decreto n.º 2-B/2020, de 02 de Abril, da Presidência do Conselho de Ministros, com entrada em vigor às 00h do dia 03 de abril de 2020 (artigo 47.º), mantendo o atual artigo 32.º de tal Decreto, no tocante à área da justiça, redação igual ao anterior artigo 22.º do Decreto n.º 2-A/2020 (revogado).

Nas palavras de Jorge Bacelar Gouveia¹, o estado de exceção constitucional pode ser definido como a alteração fundamental da ordem Constitucional, de vigência transitória, que reforça o poder público, fundada na ocorrência de situações de anormalidade que lhe são lesivas, visando pôr-lhes cobro.

II. Medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19, com impacto no setor da justiça

O Conselho Superior de Magistratura, logo, no dia 11 de março de 2020, mediante a Divulgação n.º 69/2020², determinou que nos Tribunais Judiciais de 1ª Instância só deverão ser realizados os atos processuais e diligências nos quais estejam em causa direitos fundamentais, sem prejuízo da possibilidade de realização do restante serviço a cargo dos Magistrados Judiciais que possa ser assegurado remotamente³.

¹ Em texto publicado no presente e-book, para o qual se remete.

² Precedida da deliberação desse mesmo Conselho n.º 67/2020, que interpretava a decisão sobre o eventual adiamento de diligências judiciais no âmbito das competências funcionais dos Magistrados Judiciais.

³ Remete-se para o teor da divulgação – aditamento n.º 69/2020, de 12/03/2020, em aditamento à divulgação n.º 69/2020, de 11 de março, do Conselho Superior da Magistratura -, constante no anexo deste e-book.

Seguidamente, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, estabeleceu medidas com impacto na área da justiça e dos tribunais⁴, das quais se destacam as que se encontram no capítulo VI, sob a epígrafe – *Atos e diligências processuais e procedimentais*.⁵ Produzindo efeitos, tais disposições legais, desde o dia 9 de março de 2020 (artigo 37.º desse diploma legal).⁶

A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, procedeu à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março⁷, e à aprovação, entre outras, de medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo novo coronavírus, com impacto direto na área da justiça e dos tribunais, que se encontram plasmadas no seu artigo 7.º (“*Prazos e diligências*”)⁸.

Por força do artigo 10.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, tais medidas produzem efeitos desde a data de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, ou seja, no tocante às medidas para o setor da justiça, desde o dia 09 de março de 2020⁹.

Após a prolação desta lei, o Conselho Superior da Magistratura, emitiu a divulgação n.º 81/2020, datada de 20 de Março, preconizando medidas excecionais de gestão¹⁰.

Mediante deliberação proferida pelo Conselho Superior do Ministério Público, datada de 27 de março de 2020, foram fixadas orientações para a realização presencial de diligências e julgamentos urgentes por parte dos Magistrados do Ministério Público, para vigorarem durante o período de tempo em que, nos termos do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020,

⁴ Salientando-se no respetivo preâmbulo deste Decreto-Lei, o seguinte: “(...), *O Governo considera que é necessário aprovar um conjunto de medidas, atentos os constrangimentos causados no desenvolvimento da atividade judicial e administrativa. Importa, por isso, acautelar estas circunstâncias através do estabelecimento de um regime específico de justo impedimento e de suspensão de prazos processuais e procedimentais sempre que o impedimento ou o encerramento de instalações seja determinado por decisão de autoridade de saúde ou de outra autoridade pública*”.

⁵ Remete-se para o teor dos artigos 14.º (“*Justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências processuais e procedimentais*”), e 15.º (“*Encerramento de instalações*”), desse mesmo diploma legal, o qual se encontra em anexo neste e-book.

⁶ Remete-se para o teor da norma interpretativa constante no artigo 5.º da Lei n.º 4 -A/2020, de 06 de abril, cujo diploma legal, se encontra em anexo ao presente e-book, clarificando a dúvida interpretativa quanto à data da produção dos seus efeitos.

⁷ Nos termos do artigo 2.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março: “*O conteúdo do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, é parte integrante da presente lei, produzindo efeitos desde a data de produção de efeitos do referido decreto-lei*”. Pelo que, as disposições constantes dos artigos 14.º e 15.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, mantêm-se em vigor.

⁸ Remete-se para o teor do artigo 7.º (“*Prazos e diligências*”), da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, cujo diploma legal, encontra-se no anexo ao presente e-book.

⁹ Vide, o teor do artigo 6.º, n.º 1, da Lei n.º 4 -A/2020, de 06 de abril - clarificando a dúvida interpretativa quanto à data da produção dos seus efeitos -, cujo diploma legal se encontra em anexo ao presente e-book.

¹⁰ Remete-se para o teor da divulgação n.º 81/2020, de 20 de Março, do Conselho Superior da Magistratura, constante no anexo deste e-book.

de 19 de março, se verificar a situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS – CoV-2 e da doença COVID-19¹¹.

Com a Diretiva n.º 2/2020, de 30/03/2020, emitida pela Procuradoria-Geral da República, foram adotadas diretrizes de atuação funcional a serem seguidos pelo/s Magistrados/as e Agentes do Ministério Público¹².

Por último, a Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, procedeu à primeira alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e à segunda alteração do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março¹³.

Em conformidade, com o que dispõe o artigo 6.º, n.º 2, da Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril, o artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, na redação introduzida por tal lei, produz os seus efeitos a 9 de março de 2020, com exceção das normas aplicáveis aos processos urgentes e do disposto no seu n.º 12, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei¹⁴.

Por último, foi emitida a Diretiva n.º 3/2020, de 13 de abril, pela Procuradoria-Geral da República, a qual veio revogar a Diretiva n.º 2/2020, de 30 de março, adotando novas diretrizes de atuação funcional a serem seguidos pelos/as Magistrados/as do Ministério Público¹⁵.

Tendo em mente este quadro de exceção em que vivemos, há que compaginar todas as medidas legislativas adotadas, deliberações e circulares emitidas pelo Conselho Superior da Magistratura, Conselho Superior do Ministério Público, e pela Procuradoria-Geral da República, sobre o funcionamento do setor da Justiça¹⁶, e dentro deste emaranhado labirinto, procurar encontrar um fio condutor, nunca olvidando, que o que se pretende em *última ratio* com a adoção de tais medidas de cariz excecionais é que *se previna a doença, a contenção da pandemia, e salvar vidas*, evitando-se o risco de contágio, através da adoção de medidas como a de “recolhimento domiciliário”, de restrições à circulação, e de “contatos sociais”, restringindo-se assim proporcionalmente o acesso ao direito e aos tribunais¹⁷, *para salvar o bem maior que é a saúde pública e a vida de todos os portugueses*¹⁸.

¹¹ Remete-se para o teor da deliberação do Conselho Superior do Ministério Público, de 27 de março de 2020, constante no anexo deste e-book.

¹² Remete-se para o teor da Diretiva n.º 2/2020, de 30 de Março de 2020, da Procuradoria-Geral da República, constante no anexo deste e-book.

¹³ Remete-se para o teor do artigo 7.º (“Prazos e diligências”) da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na alteração introduzida pela Lei n.º 4 -A/2020, de 06 de abril, cujo diploma legal encontra-se em anexo ao presente e-book.

¹⁴ Ou seja, no dia 7 de abril de 2020, dia seguinte ao da sua publicação (artigo 7.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril).

¹⁵ Remete-se para o teor da Diretiva n.º 3/2020, de 13/04/2020, da Procuradoria-Geral da República, constante no anexo deste e-book.

¹⁶ Nos termos do artigo 202.º, n.º 1, da CRP: “Os tribunais são os órgãos de soberania com competência para administrar a justiça em nome do povo”

¹⁷ Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, da CRP: “A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência de meios económicos”.

¹⁸ Dizeres em itálico que se encontram no preâmbulo dos Decretos n.ºs 2-A/2020, de 20 de Março, e 2-B/2020, de 02-04-2020.

Busca-se assim clarificar dúvidas e incertezas, com o fito de obter respostas adequadas à efetivação do acesso ao direito e aos tribunais, na jurisdição do trabalho (cingindo, por isso, a nossa atenção, às disposições legais aplicáveis à mesma), para salvaguarda dos direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão, em tempos de exceção¹⁹.

III. Impacto de tais medidas na jurisdição do trabalho, com arrimo no artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (na sua primitiva versão), e na alteração introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril

1) Artigo 7.º, n.º 1, n.º 5, e n.ºs 8 e 9, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (sua primitiva versão)

Impõe-se reiterar que o artigo 7.º na redação introduzida pela Lei 4-A/2020, de 06 de abril (por força do artigo 6.º, n.º 2, desta última Lei), produz os seus efeitos desde o dia 9 de março de 2020.

Com exceção, porém, das normas aplicáveis aos processos urgentes, que só produzem efeitos na data da entrada em vigor da presente lei, ou seja, desde o dia 07 de abril de 2020 (artigo 7.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril).

Pelo que, relativamente aos processos urgentes no período compreendido entre o dia 09 de março, a 06 de abril de 2020, é aplicável a Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua primitiva redação.

Ora, por força do que dispunha o artigo 7.º n.º 1 da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março (na sua primitiva versão), durante este período excepcional (e, enquanto o mesmo perdurasse), para o setor da justiça, aplicava-se o regime das férias judiciais.

Em conformidade com o regime estabelecido no Código de Processo Civil para as férias judiciais (artigos 137.º e 138.º do CPC), retira-se que:

- (i) Sem prejuízo de atos realizados de forma automática, não se praticam atos processuais durante o período de férias judiciais, com exceção de citações e notificações, registos de penhora e atos que se destinem a evitar dano irreparável;

¹⁹ Como salienta, PIMENTA, Paulo, “Prazos, diligências, processos e procedimentos em época de emergência de saúde pública (DL n.º 10-A/2020, de 13 de março; Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, e Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril)”, in direitoemdia.pt/magazine, Ordem dos Advogados, Conselho Regional do Porto: “(...) face à situação que vivemos, quanto maior for o cenário de incerteza e quanto mais dúvidas interpretativas houver, mais se potenciará a disparidade nas decisões judiciais. E as primeiras vítimas disso serão os advogados, pois se encontrarão no constante dilema de assumir se o prazo está ou não suspenso, se o ato vai ou não ser praticado, se devem ou não comparecer em juízo, o que, obviamente, é fonte de enorme angústia. As segundas, e não menos importantes, vítimas dum cenário de incerteza serão os próprios clientes dos advogados (cidadãos e empresas), já que sempre será na sua esfera jurídica que se repercutirão as consequências da disparidade entre a concreta atuação do seu mandatário e aquilo que vier a entender-se que deveria ter sido tal atuação”.

(ii) O prazo processual, estabelecido por lei ou fixado por despacho do juiz suspende-se durante as férias judiciais, salvo se a duração for igual ou superior a 6 meses ou se tratar de atos a praticar em processos que a lei considere urgentes.

Sucedo, porém, que o n.º 5 do artigo 7.º da Lei 1-A/2020, de 19 de março (na sua primitiva versão), ditava ainda que, nos processos urgentes os prazos suspendem-se, salvo nas circunstâncias previstas n.ºs 8 e 9.

Esta norma era claramente equívoca, e entrava em contradição com o que constava no n.º 1 do artigo 7.º, o qual, como princípio geral, tinha elegido, equiparar, este período de exceção, ao regime de férias judiciais.

Com efeito, conforme deflui do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do CPC, nele se estabelece a regra da continuidade dos prazos, segundo a qual, os prazos referentes a processos urgentes, correm em férias judiciais²⁰.

Perante esta flagrante contradição, ficava assim o interprete e aplicador do direito, designadamente, o da área da jurisdição do trabalho, com sérias dúvidas quanto à tramitação e prática de atos processuais no âmbito dos processos a que o CPT atribui carácter urgente (artigo 26.º, n.º 1, do CPT, na última alteração introduzida pela Lei n.º 107/2019, de 9 de setembro), e bem assim, no âmbito dos procedimentos cautelares (artigo 363.º do CPC *ex vi* artigo 32.º, n.º 1, do CPT).

Estariam assim “paralisados”, no foro laboral, os processos urgentes?

Como é óbvio, na jurisdição do trabalho, jamais se verificava o circunstancialismo de exceção contido no n.º 9 do artigo 7.º da Lei 1-A/2020, de 19 de março, direcionado tão só para os ditos “*processos urgentíssimos*” (pelo que, não nos iremos ater em considerandos sobre tal normativo).

No tocante aos processos urgentes “*stricto sensu*”, importa, agora, articular o n.º 5 do citado artigo 7.º, com o seu n.º 8, o qual dispunha o seguinte: “*Sempre que tecnicamente viável, é*

²⁰ Como salienta, REGO, Lopes, in Comentários..., Vol. I, 2.ª edição, Almedina, 2004, pp. 150, em anotação ao artigo 144.º do CPC, na redação então em vigor (transposto para o atual 138.º): “*Não se suspendem, portanto, durante os dias que, nos termos das leis de organização judiciária, se integram nas férias judiciais todos os prazos processuais que respeitem a atos incluídos na tramitação de processos urgentes (...), independentemente da sua duração. Da conjugação desta norma com a que consta do n.º 2, do artigo 143.º, na parte em que admite a prática de atos processuais “que se destinem a evitar dano irreparável” durante o período de férias judiciais, decorre que os atos inseridos na marcha dos processos legalmente “urgentes”, cujos prazos terminem em férias, deverão ser durante estas praticados – não se transferindo, pois, para o primeiro dia útil subsequente ao termo daquelas. Na verdade, pensamos que – consagrada explicitamente, para este efeito, a figura dos processos “urgentes” – a expressão “atos que se destinem a evitar ato irreparável” deverá ser interpretada e aplicada como significando ato integrado na tramitação de um processo que a lei explicitamente configura e qualifica como “urgente” – sem que deva ter lugar a concreta alegação e demonstração da virtualidade do ato em questão para produzir um (concreto) “dano irreparável”. Na base da qualificação legal de um processo como urgente está a ideia de que o conjunto das diligências a realizar nele tem como fim ou função última a prevenção de um dano que o legislador presumiu de irreparável para uma das partes”.*

admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada”²¹.

Aqui, uma primeira interrogação surgia ao intérprete: O n.º 8 do artigo 7.º, reportava-se tão só a atos relativos à produção de prova, ou abrangia também a prática de atos processuais com recurso aos meios técnicos disponíveis, designadamente, através do *Citius*, ou por VPN ²²?

Pela nossa parte, admitimos que a redação do n.º 8 do artigo 7.º, comportava entendimento no sentido de abranger além das diligências probatórias de aquisição e de produção de prova, a possibilidade de prolação de despachos à distância através dos meios técnicos disponíveis para o efeito, face à regra que os atos processuais que devam ser por escrito pelas partes são apresentadas a juízo por via eletrónica (artigo 144.º do CPC *ex vi* artigo 1.º, n.º 2, al. a), do CPT), conjuntamente com a atual desmaterialização dos processos judiciais, o que, permite, a sua tramitação remota, sem o respetivo suporte físico/papel²³.

Por outro lado, no âmbito dos processos urgentes, sempre que fosse possível a realização de diligências (designadamente, audiências de partes, e audiências finais com registo oral de prova), mediante a utilização de meios técnicos disponíveis, que permitisse a intervenção de sujeitos processuais ou intervenientes, através de meios de comunicação à distância (teleconferência, videochamada, ou outro equivalente), sem que os diversos operadores judiciários tivessem de estabelecer contato direto ou presencial entre si, mitigando-se assim o risco de propagação da pandemia, as diligências tinham de se realizar.

O certo, é que, inequivocamente, impunha-se sempre ao (à) Magistrado (a) titular do processo, a prolação de despacho fundamentado, dando conta às partes e demais sujeitos processuais, que se verificava o circunstancialismo contido no artigo 7.º, n.º 8, da Lei 1-A/2020, de 19 de março, e, bem assim, na eventualidade de tais condições deixarem de subsistir a

²¹ Chama-se a atenção, para uma das diretrizes que consta da divulgação n.º 81/2020, do Conselho Superior da Magistratura, datada de 20 de março, a qual vai no sentido dos tribunais de 1.ª instância, terem de acautelar a prática de todas as demais diligências ou atos processuais, de qualquer jurisdição, que os Magistrados Judiciais, no seu prudente arbítrio, entendam dever ser realizadas nas quais possam estar em causa direitos fundamentais ou sejam destinadas a evitar dano irreparável.

²² MARTINS, José Joaquim Fernandes Oliveira, “A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma primeira leitura e notas práticas”, in revista *JULGAR on line*, março de 2020/10, sustenta que: “*Antes de mais, deve referir-se que quando se fala em “atos processuais e procedimentais” está-se aludir, salvo melhor opinião, a atos relativos a produção de prova e não já, por exemplo, à prolação à distância e por meios eletrónicos de despachos e decisões judiciais, só assim se podendo entender a menção expressa a “meios de comunicação à distância adequados” e, especificamente, a “teleconferência ou videochamada”. Desta forma, não sendo “tecnicamente viável” (como dificilmente o será em regra) a produção de prova com recurso a estes “meios de comunicação à distância”, os prazos processuais, mesmo sendo um processo urgente, suspendem-se e não se praticam atos processuais (embora seja possível, nos termos já referidos supra, a prolação de despachos e decisões e a sua notificação, mesmo que daí não decorra o início de qualquer prazo)”.*

²³ Com efeito, as Divulgações do Conselho Superior da Magistratura vão no sentido de que o restante serviço a cargo dos Magistrados Judiciais poderá ser assegurado, pelos mesmos, remotamente, designadamente através do sistema VPN.

prolação de despacho dando conta disso mesmo, declarando suspenso o processo urgente cuja tramitação até aquele momento tinha sido possível²⁴.

2) Artigo 7.º, n.º 1, n.º 5, e n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril

Com o intuito de suprir muitas das deficiências apontadas pelos diversos operadores judiciários ao artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua primitiva versão, surge a Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril/2020, a qual veio introduzir significativas alterações a tal preceito legal.

A atual redação do artigo 7.º, n.º 1, da Lei 1-A/2020, de 13 de março, deixa de fazer a equiparação ao regime das férias judiciais, consignando que, sem prejuízo do disposto nos números seguintes, todos os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que devam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corram termos nos tribunais judiciais (...), ficam suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

Esta opção do legislador é mais feliz, e consentânea, ultrapassando a crítica da manifesta contradição detetada entre o anterior n.º 1 do artigo 7.º, e o seu anterior n.º 5 (acima exposta), embora não isenta de reparos.

Fica assim consignada, como regra geral a suspensão de todos os “atos processuais e procedimentais” relativos a “processos e procedimentos”, que são praticados nos tribunais judiciais. Protegendo claramente a prática dos atos pelas partes, e respetivos mandatários, dada a natureza preclusiva e perentória dos prazos processuais, para os mesmos (vide, o artigo 139.º, n.ºs 3, 4 e 5 do CPC *ex vi* artigo 1.º, n.º 2, al. a), do CPT).

Consagra, porém, o legislador uma primeira exceção à suspensão da prática dos atos processuais (erigida, como regra geral, no n.º 1 do artigo 7.º), a saber: a que, consta na alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º, no tocante à tramitação dos processos e à prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes quando todas as partes entendam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitem a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

²⁴ Sem embargo, faz-se apelo, em pleno período de crise epidemiológica que assola o país e o mundo, à ponderação do critério geral do prudente arbítrio, e do bom senso, porquanto, tendo em conta a elevada categoria de ações a que o legislador, no foro do trabalho, atribui natureza urgente, toda a tramitação dessas mesmas ações, em todas as suas distintas fases e trâmites processuais, determinará a prática diária de inúmeros atos processuais e diligências, que implicam a presença física e contato pessoal próximo, o que não salvaguarda os constrangimentos decorrentes das regras sanitárias emitidas pelas autoridades públicas de saúde, designadamente, quanto ao quadro dos/as Oficiais de Justiça, cuja presença nas secções de processo foi substancialmente reduzido, impondo-se, como é óbvio, prevenir o risco de contágio entre os/as mesmos/as.

Ou seja, mesmo em processos não urgentes, é possível a prolação de despachos, e a realização de diligências, desde que, verificado o circunstancialismo previsto na alínea a) do n.º 5, pese embora, a regra geral do seu n.º 1, seja o da suspensão total dos prazos processuais, e isto, com reporte ao dia 09 de março de 2020, situação que não era clara e inequívoca, na versão primitiva do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, havendo quem defendesse que os processos não urgentes estavam totalmente paralisados.

Todavia, continua-se, aqui, a fazer apelo ao prudente arbítrio do/a Juiz/a ou Procurador/a da República, titular do processo, pelo que, só casuisticamente, e sopesando os eventuais interesses em jogo, se deverá lançar mão dessa faculdade, sob pena de se sobrecarregar em demasia os atos processuais e as diligências, sendo certo, que, conforme já se referiu anteriormente, o quadro de Oficiais de Justiça, durante este período de calamidade pública, a operar nas secções de processo, é claramente deficitário, e a nossa lei adjetiva, atribui o caráter de urgente a uma grande panóplia de tipologia de ações.

O certo é que para o funcionamento da alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º é necessária a anuência prévia de todas as partes.

Ou seja, mesmo que o/a titular do processo, oficiosamente, considere estarem reunidos “*a priori*” todos os pressupostos contidos na norma, ainda assim, basta que uma das partes, ou respetivo mandatário, venha com um requerimento ao processo dando conta da inexistência do condicionalismo previsto na alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º, apresentando razões justificativas plausíveis de tal ocorrência, com ausência de litigância de má fé, para que, o tribunal, tenha de proferir despacho, declarando o processo e respetivos prazos processuais suspensos, nos termos da regra geral contida no n.º 1 do artigo 7.º, até à cessação da situação excepcional de prevenção contencioso, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19²⁵.

Por outro lado, caso todas as partes, ou respetivos mandatários, dirijam ao tribunal requerimento informando existirem as condições técnicas para assegurar a tramitação dos processos não urgentes através das plataformas informáticas que possibilitem a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente, apenas, poderá o/a titular do processo indeferir tal pedido, através da prolação de despacho fundamentado, dando conta, não ser possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos requeridos, por não se verificarem tais condições, indicando as

²⁵ MARTINS, José Joaquim Fernandes Oliveira, “(Ainda a) Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma segunda leitura”, in revista JULGAR *on line*, abril de 2020/09/10, salienta, a este propósito o seguinte: ²⁵:“(…) O (a) Sr. (a) juiz (a) deverá, caso entenda existirem as condições para se manter a tramitação do processo e realizar “atos presenciais e não presenciais não urgentes”, ouvir previamente as partes a esse respeito, advertindo-as que esse prazo para a sua audição não se encontra suspenso nos termos do n.º 1. E, se todos os sujeitos processuais estiverem de acordo com a manutenção da tramitação e com a prática de “atos presenciais e não presenciais não urgentes” através das “plataformas informáticas que possibilitam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados”, o (a) Sr.º (a) juiz (a) deve determinar o reinício da tramitação do processo e dos respetivos prazos processuais, a ocorrer após a notificação às partes do respetivo despacho fundamentado”.

diligências encetadas para averiguar das mesmas, e comunicando às partes o respetivo conteúdo, declarando, por conseguinte, o processo e respetivos prazos processuais suspensos, nos termos da regra geral contida no n.º 1 do artigo 7.º, até à cessação da situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19²⁶.

A segunda exceção, é a que se acha contida na alínea b) do n.º 5, possibilitando-se que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências.

Esta norma tem como campo de aplicabilidade todo e qualquer tipo de processos (urgentes e não urgentes), possibilitando a prolação da decisão final:

- Quer nos processos conclusos para a sentença (finda a produção de prova, após a realização da audiência final, acautelando-se, deste modo, o princípio da imediação da prova);
- Quer, nos saneadores-sentenças (nas situações em que o processo finda imediatamente com prolação de decisão de mérito, sem a realização de diligências probatórias);
- Quer nas situações de revelia operante²⁷;
- Quer nas demais decisões interlocutórias, ou incidentes de instância, relativamente às quais não haja a necessidade da realização de outras diligências instrutórias.

Aqui, para o funcionamento da alínea b) do n.º 5, basta que as partes se pronunciem previamente sobre ser necessário ou não, a realização de outras diligências, devendo o/a Juiz/a, proferir prévio despacho nesse sentido, dirigido às partes.

Todavia, quanto às decisões finais atinentes a processos não urgentes, deverão também as partes pronunciar-se acerca das condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitem a sua realização por via eletrónica, porque, nessas situações, em obediência ao disposto na alínea a) do n.º 5, se responderem todos afirmativamente, os prazos processuais posteriores à decisão final (desde logo, os dos recursos), não ficam suspensos²⁸.

²⁶ Com efeito, se a alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º, permite tal “válvula de escape” para os processos urgentes, nos atos de aquisição oral da prova, por maioria de razão, não se descortina razões para não se aplicar idêntico regime aos processos não urgentes.

²⁷ Vejam-se, a título exemplificativo, os artigos 57.º, n.º 3, 98.º-J, 130.º e 186.º-M, todos do CPT.

²⁸ In, obra atrás citada, na nota de rodapé n.º 34 (abril 2020/10), chama-se à colação para o que escreve José Joaquim Martins: “Se num processo já tiverem sido realizadas diligências probatórias, e se o (a) julgador (a) entender que pode já, sem necessidade de qualquer diligência adicional, proferir decisão final, deve ouvir os diversos sujeitos processuais, nos termos da alínea a), do n.º 5), sobre a possibilidade de se manter a tramitação do processo nos termos aí previstos, e mesmo que tal não suceda, a possibilidade de ser já proferida a respetiva decisão final. Caso haja esse acordo das partes, poderá ser proferida decisão final e os prazos processuais reiniciar-se-ão, mas não existindo esse acordo, sempre poderá ser proferida decisão final, nos termos da alínea b), do n.º 5), após o que se manterão suspensos todos os prazos processuais” - quanto aos processos não urgentes, acrescentamos nós, porquanto, para os processos urgentes, verifica-se, ainda, outra exceção, a que, de seguida, iremos fazer menção.

A terceira exceção à regra geral do n.º 1 do artigo 7.º, encontra-se na atual redação dada ao n.º 7, o qual estatui que, os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, observando-se quanto a estes o seguinte:

- a) Nas diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais realiza-se através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente;
- b) Quando não for possível a realização das diligências que requeiram a presença física das partes, dos seus mandatários ou de outros intervenientes processuais, nos termos da alínea anterior, e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes, pode realizar-se presencialmente a diligência desde que a mesma não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;
- c) Caso não seja possível, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização de diligências nos termos previstos nas alíneas anteriores, aplica-se também a esses processos o regime de suspensão referido no n.º 1.

Alerta-se novamente para o facto de o atual n.º 7 do artigo 7.º, produzir os seus efeitos desde o dia 07 de abril de 2020, de modo que, no período compreendido entre 09 de março e 06 de abril de 2020, é aplicável o artigo 7.º, nºs 5, 8, e 9 da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na sua primitiva versão.

Logo, quanto aos processos urgentes instaurados (ou os que, porventura, vierem a ser introduzidos a juízo, durante o tempo de exceção), ao contrário do que sucede com a regra geral plasmada no n.º 1 do artigo 7.º, a regra é a de que, os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências.

Assim, a partir do dia 07 de abril de 2020, o/a titular do processo não tem que proferir despacho fundamentado comunicando às partes que o processo urgente não se encontra suspenso, porquanto, tal efeito decorre diretamente da lei (*“ope legis”*).

Daí que as partes nem tenham de ser ouvidas previamente para informarem se possuem ou não as condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas, ao invés do que sucede para os processos não urgentes.

Terá, é claro, obrigatoriamente, de proferir-se despacho fundamentado comunicando às partes que o processo fica sujeito ao regime de suspensão previsto no n.º 1 do artigo 7.º, ao abrigo da alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º, por não se verificar o circunstancialismo contido nas alíneas a) e b) do mesmo normativo, em virtude de impedimentos técnicos ou logísticos

atinentes à realização das diligências e aos atos orais de aquisição de prova, que poderão ser temporários (mantendo-se até que seja ultrapassado o impedimento verificado), ou definitivos (mantendo-se por todo o tempo que durar a situação excepcional referida no n.º 1 do artigo 7.º).

Não obstante, se acaso por decisão judicial anteriormente proferida (ao abrigo da primitiva versão do artigo 7.º da Lei 1-A/2020, de 19 de março), tiver sido determinada a suspensão da tramitação, dos termos e prazos processuais dum processo urgente, por uma questão de proteção da confiança, de transparência e de colaboração entre as partes, deverá o/a titular do processo apreciar, previamente, se deve ou não reverter essa decisão em face da redação modificada deste artigo, até porque as partes nunca foram avisadas para essa possibilidade (embora, como dissemos supra, a não suspensão opera agora “*ope legis*”).

A atual alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º privilegia sempre a realização das diligências através dos meios de comunicação à distância, em sede dos processos urgentes.

Note-se, que, ao contrário do que sucede para os processos não urgentes excecionados na alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º, aqui, não se exige que as partes previamente venham aos autos, dar conta que existem as condições para a prática de tais diligências através dos meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente.

Destarte, cabe unicamente ao tribunal, em articulação com o gabinete de apoio tecnológico/informático do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P, indagar da existência ou não desses meios de comunicação à distância²⁹.

E, claro está, caso se confirme a existência de tais meios de comunicação à distância, deve o/a titular do processo exarar em despacho fundamentado o resultado de tais averiguações, dando-se conhecimento às partes e seus mandatários do respetivo teor, culminando com a marcação da diligência, respeitando o disposto no artigo 151.º, n.ºs 1 e 2, do CPC *ex vi* artigo 1.º, n.º 2, alínea a), do CPT.

Contudo, não sendo possível a realização da diligência através da utilização dos meios de comunicação à distância, a lei admite a sua realização presencial, sendo sensível aos interesses em jogo, nas situações descritas na alínea b), os denominados “*processos urgentíssimos*”.

Na jurisdição do trabalho, é passível de descortinar situações que colocam em causa a subsistência imediata do/a trabalhador/a, nomeadamente, em sede de procedimento cautelar inominado, ou no âmbito dos processos especiais de acidente de trabalho, designadamente, no decurso da fase conciliatória, quando a subsistência imediata do/a sinistrado/a ou seus familiares (nos casos de pensão por morte), esteja em perigo (v.g., o procedimento cautelar

²⁹ Segundo informação prestada pelo Conselho Superior da Magistratura e noticiada na comunicação social vão entrar em funcionamento 157 “*salas virtuais*” nos tribunais de primeira instância, nos tribunais de Relação e no Supremo Tribunal de Justiça.

especificado de arbitramento de reparação provisória regulado nos artigos 388.º e seguintes do CPC *ex vi* artigo 47.º do CPT).

Porém, dado o risco de contágio, esta via sujeita-se a uma exigência: que não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e de acordo com as orientações fixadas pelos Conselhos Superiores competentes.

Impondo-se, obviamente, ao/à titular do processo indagar previamente se há ou não condições para a diligência se realizar, exarando em despacho o resultado dessa verificação, com conhecimento às partes, respetivos mandatários e demais intervenientes processuais.

Na eventualidade, de também a via presencial não puder concretizar-se, neste tipo de processos acautelados na alínea b), é que se aplicará o disposto na alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º, nos moldes acima expostos.

3) Artigo 7.º, nºs 3, 4 e 9, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, na redação introduzida pela Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril

A Lei n.º 4-A/2020, de 06 de abril, mantém incólume a redação do artigo 7.º, nºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, no qual se determinou a suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos, prevalecendo sobre quaisquer regimes que estabeleçam prazos máximos imperativos de prescrição ou caducidade, sendo os mesmos alargados pelo período de tempo em que vigorar a situação excecional.

Sendo que, de acordo com o que consta na alínea b) do n.º 9 do citado artigo 7.º (anterior alínea b) do n.º 6 do artigo 7.º): *“O disposto nos números anteriores aplica-se, com as necessárias adaptações, aos prazos para a prática de atos em: b) Procedimentos contraordenacionais, sancionatórios e disciplinares, incluindo os atos de impugnação judicial de decisões finais ou interlocutórias, que corram termos em serviços de administração direta, indireta, regional e autárquica, e demais entidades administrativas, designadamente entidades administrativas independentes, incluindo a Autoridade da Concorrência, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensão, o Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, bem como os que corram termos em associações públicas profissionais”*.

Claramente, o intuito do legislador é o de salvaguardar os prazos de prescrição e de caducidade ligados unicamente ao contexto da pandemia, acautelando os casos em que o exercício do direito implica a instauração de um processo ou um procedimento, isto é, implica uma concreta iniciativa processual.

Assim, durante o período de exceção, quer os prazos ainda em curso, quer os que, porventura, se iniciem ou se finalizem, nas situações em que o pleito ainda não tenha sido introduzido previamente em juízo, encontram-se suspensos, retomando-se a contagem dos prazos de prescrição e de caducidade, logo que seja declarado cessado o termo da situação excecional, em obediência ao disposto no artigo 7.º, n.º 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Com reporte à jurisdição do trabalho, encontrar-se-ão suspensos:

- Os atinentes ao prazo de prescrição previsto no artigo 337.º, n.º 1, do Código do Trabalho³⁰, em que o meio processual próprio é o processo declarativo comum (vulgo, ações emergentes de contrato de trabalho);
- Na ação especial de impugnação da regularidade e licitude do despedimento (artigo 98.º-C do CPT), em que o direito de ação está sujeito ao prazo de caducidade de 60 dias (artigo 387.º, n.º 2);
- Na ação de impugnação de despedimento coletivo, a qual deve ser intentada no prazo de seis meses contados da data da cessação do contrato (artigo 388.º, n.º 2);
- O prazo de prescrição e de caducidade contido no artigo 179.º da Lei n.º 98/2009, de 04 de setembro (regime de reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais);
- Os prazos de prescrição e de caducidade que constam em matéria de contraordenações laborais (Autoridade para as Condições do Trabalho – ACT), e de segurança social (Instituto da Segurança Social, I.P – ISS, I.P), na Lei n.º 107/2009, de 16 de setembro (Regime processual aplicável às contraordenações laborais e de segurança social)³¹.

Quid iuris? Porém, quanto aos prazos do procedimento disciplinar e de prescrição contidos no artigo 329.º, n.ºs 1, 2, e 3, aplicáveis aos procedimentos sancionatórios disciplinares do empregador privado?

Estarão os mesmos contemplados na previsão normativa contida no artigo 7.º, n.º 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março³²?

Como se sabe, o direito de exercer o poder disciplinar pelo empregador (artigos 98.º e 328.º), não é ilimitado, estatuidando o artigo 382.º, n.º 1, que o despedimento por facto imputável ao trabalhador é ainda ilícito (para além, dos fundamentos gerais contidos no artigo 381.º, n.º 1), se tiverem decorrido os prazos estabelecidos nos n.ºs 1 ou 2 do artigo 329.º, ou se o respetivo procedimento for inválido³³.

³⁰ Artigo 337.º, n.º 1, do Código do Trabalho (2009): “O crédito de empregador ou de trabalhador emergente de contrato de trabalho, da sua violação ou cessação prescreve decorrido um ano a partir do dia seguinte àquele em que cessou o contrato de trabalho” –, diploma legal a que iremos fazendo referência, nesta secção do presente texto, sem outra menção diversa.

³¹ Designadamente, o da prescrição do procedimento, e da coima, previstos, respetivamente, nos artigos 52.º e 55.º, do mencionado diploma legal, e, bem assim, o prazo de 20 dias para a apresentação da impugnação judicial (artigo 33.º, n.º 2).

³² PIMENTA, Paulo, in obra supra citada, dá conta que: “considerando a formulação da al. b) do n.º 9 do art. 7.º (correspondendo à anterior alínea a) do n.º 6), focada numa vertente primordialmente administrativa, afigura-se que a alusão a prazos relativos a procedimento disciplinar, seja para a sua instauração, seja para a defesa e demais tramitação, respeita somente aos procedimentos de natureza administrativa, quer dizer, este preceito não cobre os procedimentos disciplinares que tenham lugar nas relações de índole privada, cujos prazos não conhecerão, pois, qualquer suspensão”.

³³ MARTINS, José Joaquim Fernandes Oliveira, “A Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março – uma primeira leitura e notas práticas”, in revista JULGAR *on line*, março de 2020/3, dá conta que, relativamente, aos procedimentos disciplinares de particulares, vão-se levantar questões difíceis sobre os prazos aplicáveis

Ora, sob pena de violação do artigo 32.º, n.º 10, da Constituição da República Portuguesa³⁴, perfilhamos o entendimento que tal suspensão dos prazos de prescrição e de caducidade também se deve estender aos processos sancionatórios disciplinares dos particulares³⁵.

Com efeito, no n.º 6 do artigo 329.º, encontra-se consagrado os direitos de audiência e defesa prévia do trabalhador, ou seja, previne-se que qualquer tipo de sanção disciplinar seja aplicada ao trabalhador sem que seja previamente ouvido (direito de audiência) e possa defender-se das imputações que lhe são feitas (direito de defesa), apresentando meios de prova e requerendo a realização de diligências tendentes a apurar a verdade³⁶.

Chama-se ainda a atenção, para o facto, de especificamente, no que tange à sanção de despedimento individual imputável ao trabalhador, por força do que dispõe o artigo 382.º, n.º 2, alínea c), o procedimento disciplinar é ainda inválido se: “*Não tiver sido respeitado o direito do trabalhador a consultar o processo ou a responder à nota de culpa ou, ainda, o prazo para resposta à nota de culpa*”, e será um despedimento irregular, nos termos do artigo 389.º, n.º 2, quando fundada em deficiência de procedimento por omissão das diligências probatórias referidas nos n.ºs 1 e 3 do artigo 356.º.

Em suma, se o fim último que se pretende obter com a adoção de tais medidas excepcionais é o da prevenção da doença, contenção da pandemia, e salvar vidas, em plena harmonia com os constrangimentos decorrentes das regras sanitárias emitidas pelas autoridades públicas de saúde, e com o estado de emergência decretado, tais desideratos, só serão cabalmente acautelados, se aqui também, nesta sede, se considerarem suspensos os prazos de prescrição e de caducidade do procedimento sancionatório disciplinar dos empregadores privados, tal como ocorre, de resto, nos processos contraordenacionais.

IV. Análise casuística no âmbito dos processos da jurisdição do trabalho

Vamos tentar densificar, de seguida, relativamente a cada uma das espécies de processos, a aplicação dos critérios gerais acima referidos, sempre com reporte às considerações feitas no ponto III), tendo em mente que só casuisticamente o/a respectivo/a titular do processo é que

aos mesmos, que não são abrangidos por este diploma, realçando que há também uma evidente dificuldade em realizar diligências probatórias no âmbito dos mesmos.

³⁴ Artigo 32.º, n.º 10, da CRP: “*Nos processos de contraordenação, bem como em quaisquer processos sancionatórios, são assegurados ao arguido os direitos de audiência e defesa*”.

³⁵ Admitimos, no entanto que, o prazo de 30 dias para proferir a decisão de despedimento por facto imputável ao trabalhador, previsto no artigo 357.º, n.º 1, sob pena de caducidade do direito de aplicar a sanção, por não ser desnecessário, em princípio, qualquer contacto social, inexistindo, assim, o risco de contágio, não seja abrangido pela suspensão prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei 1-A/2020, de 19 de março.

³⁶ Nos termos do artigo 355.º, n.º 1, o trabalhador dispõe de 10 dias úteis para a consulta o processo e responder à nota de culpa, solicitando as diligências probatórias que se mostrem pertinentes para a descoberta da verdade. E, nos termos do artigo 356.º, n.º 1, o empregador, por si ou através de instrutor que tenha nomeado, deve realizar as diligências probatórias requeridas na resposta à nota de culpa, a menos que as considere patentemente dilatórias ou impertinentes, devendo neste caso alegá-lo fundamentadamente por escrito.

será detentor/a dos elementos que lhe permitem a prolação de uma decisão conscienciosa a esse respeito, pelo que, estes considerandos, limitar-se-ão a consubstanciar linhas gerais, orientadoras e programáticas.

1) Processos não urgentes

Conforme supra salientamos, quanto aos processos não urgentes, admite-se a prolação de despachos e realização de diligências, desde que verificado o circunstancialismo previsto na alínea a) do n.º 5 do artigo 7.º (pese embora a regra geral do seu n.º 1 seja o da suspensão total dos prazos processuais), e isto, com reporte ao dia 09 de março de 2020, situação que não era clara nem inequívoca na versão primitiva do artigo 7.º, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Assim, mesmo nos processos não urgentes (v.g. a ação declarativa comum emergente de contrato de trabalho - a qual é a mais expressiva em termos de pendências nos juízos do trabalho -, nos processos de contraordenação, e nas execuções), é possível a prolação de despachos e a realização de diligências, no condicionalismo contido na alínea a) do n.º 5³⁷.

Outra das situações, em que se permite a tramitação de processos não urgentes, é precisamente a acutelada na alínea b) do n.º 5, a qual possibilita que seja proferida decisão final nos processos em relação aos quais o tribunal e demais entidades entendam não ser necessária a realização de novas diligências³⁸.

Todavia, em relação ao processo executivo, prevê-se agora - expressamente - a suspensão de quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo, designadamente os referentes a vendas, concursos de credores, entregas judiciais de imóveis e diligências de penhora e seus atos preparatórios, com exceção daqueles que causem prejuízo grave à subsistência do exequente ou cuja não realização lhe provoque prejuízos irreparáveis, nos termos previstos no artigo 137.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (atos que se destinem a evitar danos irreparáveis), prejuízo esse que depende de prévia decisão judicial (alínea b) do n.º 6 do artigo 7.º).

Ou seja, não se praticam quaisquer atos nas ações executivas, com as duas únicas ressalvas, sujeitas a controlo judicial.

Não obstante, na eventualidade de se encontrarem reunidas o circunstancialismo contido nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 7.º, nada obsta a que, designadamente, os apensos declarativos às execuções, sejam tramitados e neles venha a ser proferida a decisão final³⁹.

³⁷ Remete-se, todavia, para as considerações acima expendidas no ponto III) deste texto, designadamente quanto ao risco de sobrecarregar em demasia o sistema judicial, caso não haja bom senso na utilização de tal mecanismo por todos os operadores judiciários.

³⁸ Remete-se para o acima expendido, a esse respeito, no ponto III).

³⁹ Designadamente, oposição à execução por embargos (artigos 728.º e seguintes do CPC *ex vi* artigo 98.º-A do CPT); oposição à penhora (artigos 785.º e seguintes do CPC *ex vi* artigo 98.º-A do CPT), e sentença de verificação e graduação de créditos (artigo 791.º do CPC *ex vi* artigo 98.º-A do CPT).

2) Processos urgentes

O atual n.º 7 do artigo 7.º, clarifica que, os processos urgentes continuam a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, pelo que, os processos urgentes seguirão os seus trâmites nos moldes tradicionais, realizando-se os atos e diligências, não havendo suspensão ou interrupção de prazos.

Iremos, de seguida, elencar as ações que a lei adjetiva laboral, atribui o carácter urgente.

a) Procedimentos cautelares

Como se sabe, os procedimentos cautelares inominados visam acautelar o efeito útil da ação, e podem ser conservatórios ou antecipatórios, tendo como seus traços gerais o *periculum in mora; a sumaria cognitio, e o fumus boni juris*.

Os requisitos do procedimento cautelar comum, constam dos artigos 362.º e 368.º do CPC *ex vi* art. 32.º, n.º 1, do CPT, destacando-se os seguintes:

- A probabilidade séria da existência de um direito;
- O fundado receio de lesão grave ou dificilmente reparável enquanto a causa (principal) não for proposta e decidida com trânsito em julgado;
- A adequação da providência à situação de lesão eminente;
- Que o prejuízo resultante da providência a decretar não seja superior ao dano que a mesma pretende evitar (proporcionalidade);
- E, a inaplicabilidade de outros procedimentos (típicos).

Destarte, considerando a natureza urgente de tais procedimentos (artigo 363.º do CPC *ex vi* artigo 32.º do CPT), dado que, o que se se pretende acautelar é uma lesão grave ou dificilmente reparável, os mesmos são claramente abrangidos pelo n.º 7 do citado artigo 7.º e, assim sendo, seguem os seus trâmites nos moldes tradicionais, podendo ser, inclusivamente, tramitados remotamente, através da utilização do sistema VPN.

Idêntico raciocínio para os procedimentos cautelares especificados do Código de Processo do Trabalho:

- A suspensão do despedimento – artigos 33.º-A a 40.º-A do CPT;
- A proteção da segurança e saúde no trabalho – artigos 44.º a 47.º do CPT⁴⁰; e

⁴⁰ Em plena crise epidémica, o 2.º Juízo Social de Salamanca, deu recentemente, parcial provimento a uma providência cautelar apresentada por um Sindicato contra o Governo Regional ([Junta de Castilla e León](#)), ordenando o fornecimento de máscaras FFP2, óculos de proteção, batas impermeáveis e instalação de contentores para resíduos especialmente perigosos, para os funcionários que contactavam com pacientes sintomáticos de COVID-19, num centro de apoio e internamento de deficientes mentais. A questão é, todavia, controvertida, como se vê as decisões em sentido contrário tomadas pelos tribunais superiores espanhóis e de que são exemplo as da 4ª Secção (Social) do [Supremo Tribunal de Espanha de 25/03/2020](#) e [04/04/2020](#). Vd. também a controvérsia aqui refletida <https://www.publico.es/sociedad/coronavirus-mascarillas-jueces-discrepan-mascarillas-derecho->

- O procedimento cautelar de suspensão de despedimento subsequente a auto de inspeção previsto no artigo 15.º -A da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro (artigo 186.º-S do CPT).

De igual modo valem estas notas para os procedimentos cautelares especificados do Código de Processo Civil, aplicáveis ao foro laboral, designadamente, o procedimento cautelar de arresto (artigos 391.º e seguintes, do CPC *ex vi* artigo 47.º do CPT), e para o procedimento cautelar de arbitramento de reparação provisória (artigos 388.º e seguintes do CPC *ex vi* artigo 47.º do CPT), este último, dado ser o único mecanismo para a reparação provisória na pendência da ação emergente de acidente de trabalho que se encontrar ainda na fase conciliatória (a fixação da pensão ou indemnização provisória prevista no artigo 122.º do CPT, é restrito à fase contenciosa do processo emergente de acidente de trabalho)⁴¹.

Conforme supra salientamos, no ponto III), privilegia-se a realização das diligências através dos meios de comunicação à distância (a alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º), admitindo-se, todavia, nos denominados “*processos urgentíssimos*” a sua realização presencial, nas situações identificadas na alínea b), designadamente, no tocante à jurisdição do trabalho:

- Nas situações em que esteja em causa a subsistência imediata do/a trabalhador/a (v.g., em sede de um procedimento cautelar inominado);
- Ou, no âmbito dos processos especiais emergentes de acidente de trabalho, ainda na fase conciliatória, quando a subsistência imediata do/a sinistrado/a, ou seus familiares (pensão por morte), esteja em perigo, através da utilização do procedimento cautelar de arbitramento de reparação provisória regulado nos artigos 388.º e seguintes do CPC *ex vi* artigo 47.º do CPT.

Sem embargo, caso não seja viável, nem adequado, assegurar a prática de atos ou realização de diligências nos termos anteriormente descritos, aplica-se também a estes processos o regime de suspensão dos atos processuais previsto no n.º 1 do artigo 7.º (alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º).

b) A ação de impugnação da regularidade e licitude do despedimento (artigos 26.º, n.º 1, al. a), e 98.º-B e seguintes do CPT)

Tendo a natureza urgente, tal processo é tramitado nos seus moldes tradicionais (regra geral, do artigo 7.º, n.º 7) podendo, inclusivamente, ser tramitado remotamente através da utilização do sistema VPN.

Deverá, no entanto, obrigatoriamente, ser proferir despacho fundamentado comunicando às partes, que o processo fica sujeito ao regime de suspensão previsto no n.º 1, do artigo 7.º, ao abrigo da alínea c) deste normativo, por não se verificar o circunstancialismo contido na alínea

[laboral-desidia-gubernamental-pleito-imposible.html?fbclid=IwAR0aWjkiwiltXalOMMON9lZgjimQmt9YWxSvdFVNY7hO3VXvQ4cMTGFqQ](https://www.dgsi.pt/laboral-desidia-gubernamental-pleito-imposible.html?fbclid=IwAR0aWjkiwiltXalOMMON9lZgjimQmt9YWxSvdFVNY7hO3VXvQ4cMTGFqQ)

⁴¹ Neste sentido, veja-se o Ac. da RL 09-06-2010 (Ferreira Marques), p. 18434/09.3T2SNT.A.L1-4, in www.dgsi.pt.

a), em virtude de impedimentos técnicos ou logísticos, atinentes à realização das diligências, e atos orais de aquisição de prova, que poderão ser temporários (mantendo-se até que seja ultrapassado o impedimento verificado), ou definitivos (mantendo-se por todo o tempo que durar a situação excepcional referida no nº 1)⁴².

Assim, deve ser designada data para a realização a audiência de partes a que alude o artigo 98.º-I do CPT, desde que, a diligência possa ser realizada através de meios de comunicação à distância (teleconferência, videochamada, ou outro equivalente) e, em caso de frustração da tentativa de conciliação, o processo prosseguirá com os articulados das partes, e a fase de saneamento e condensação do processo.

Todavia, em sede de audiência de partes, será prudente e avisado, ao abrigo do princípio da adequação formal consagrado no artigo 547.º do CPC *ex vi* artigo 1.º n.º 2, al. a), do CPT, não se fixar a data da audiência final (artigo 98.º-I, n.º 4, alínea b), do CPT), enquanto vigorar o estado de exceção, ou então, marcá-la, dentro de uma margem segura, em que se afigure curial, que o estado de exceção, nesse momento, se encontre findo.

Todas as diligências (incluído, as audiências finais) anteriormente designadas em data coincidente com este período de exceção, têm de realizar-se, desde que, verificado o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

É que, detendo a generalidade das ações no foro laboral, o caráter de urgente, o andamento em simultâneo, e em todas as suas fases, de toda esta tipologia de ações, será certamente contraproducente, e inócuo, não acautelando devidamente o estado de calamidade pública, ocasionado pela pandemia, e o risco de contágio da população.

Obviamente, preenchendo-se a condição prevista na alínea b) do n.º 5 do atual artigo 7.º, deve ser proferida a decisão final.

c) A ação em que esteja em causa o despedimento de membro de estrutura de representação coletiva dos trabalhadores; e, a ação em que esteja em causa o despedimento de trabalhadora grávida, puérpera ou lactante ou trabalhador no gozo de licença parental (artigo 26.º, alíneas b) e c), do CPT)

Como se sabe, no caso de trabalhadoras grávidas, puérperas, ou lactantes, ou trabalhadores em gozo de licença de paternidade, o seu despedimento carece de parecer prévio da CITE (artigo 63.º, n.º 1, do Código do Trabalho), e presume-se feito sem justa causa (artigo 63.º, n.º 2, do Código do Trabalho).

Enquanto que o despedimento de membro de estrutura de representação coletiva dos trabalhadores, nas situações previstas no n.º 3 do artigo 410.º do CT, presume-se feito sem justa causa.

⁴² Remete-se para o acima expandido sobre tal temática no ponto III) da presente exposição.

Ambas as situações espelham uma proteção especial contra os despedimentos com reporte à qualidade, e especial vulnerabilidade, de tais trabalhadores, relativamente, aos demais.

Esta especial proteção manter-se-á findo o período da pandemia, não se justificando, só por esse facto, a sua tramitação, durante o período de exceção.

Todavia, considerando o critério geral consagrado no artigo 7.º, n.º 7, tais processos têm de ser tramitados podendo ser, inclusivamente, tramitados remotamente, através da utilização do sistema VPN.

No tocante à realização das diligências, e aos atos orais de aquisição de prova, remete-se para o acima expandido no tocante à ação de impugnação, de regularidade e licitude do despedimento.

De igual modo, admitimos que, em tais processos, seja avisado, ao abrigo do princípio da adequação formal consagrado no artigo 547.º do CPC *ex vi* artigo 1.º n.º 2, al. a), do CPT, não se fixar a data da audiência final, enquanto vigorar o estado de exceção, ou então, prolatar tal data, para um momento posterior, em que seja previsível, que o estado de exceção seja levantado.

Todas as diligências (incluído, as audiências finais) anteriormente designadas em data coincidente com este período de exceção, têm de realizar-se, desde que, verificado o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

Obviamente, preenchendo-se a condição prevista na alínea b) do n.º 5 do atual artigo 7.º, deve ser proferida a decisão final.

d) A ação de impugnação de despedimento coletivo (artigos 26.º, n.º 1, al. d), e 156.º e seguintes do CPT)

Tendo a natureza urgente, tal processo é tramitado nos seus moldes tradicionais (regra geral, do artigo 7.º, n.º 7) podendo ser, inclusivamente, tramitado remotamente, através da utilização do sistema VPN.

Porém, na prática, concebe-se a sua tramitação normal até ao *terminus* dos articulados.

Com efeito, não é crível *a priori* que se mostrem reunidas as condições de segurança em termos de saúde pública, durante este período de crise epidemiológica⁴³, para a realização da acessória técnica prevista no artigo 157.º do CPT, nas situações em que é necessária a sua realização.

⁴³ A assessoria técnica, implica necessariamente a análise da diversa documentação e elementos contabilístico da empregadora, e a recolha de informação pelo/a(s) assessor/a(s), no local de origem, o que contraria, as regras sanitárias impostas pela crise epidemiológica, de isolamento e de restrições de circulação.

Será, assim, prudente e avisado, nesses casos, que o/a Juiz/a do processo indague previamente junto das partes e respetivos mandatários, sobre se se encontram ou não acauteladas as condições em termos sanitários para a realização de tal diligência, transmitir a informação prestada ao/à(s) perito/a(s) (assessor/a técnico/a) nomeado/a(s) e, só após, decidirá em conformidade com o teor da informação recolhida.

O certo é que, nas situações em que tal acessoria técnica se mostre concluída (ou, não haja lugar à mesma), nada impede a marcação da audiência prévia prevista no artigo 160.º do CPT, desde que a diligência possa ser realizada através de meios de comunicação a distância (teleconferência, videochamada, ou outro equivalente), sendo, após, proferido o despacho saneador, com vista a decidir se foram cumpridas as formalidades legais do despedimento coletivo, e se procedem ou não os fundamentos invocados para o despedimento coletivo (artigo 160.º, n.º 2, alíneas a) e b), do CPT).

No tocante à realização das diligências e aos atos orais de aquisição de prova, remete-se para o acima exposto no tocante à ação de impugnação, de regularidade e licitude do despedimento.

De igual modo, nas situações em que o processo tenha de prosseguir, ao abrigo do princípio da adequação formal consagrado no artigo 547.º do CPC *ex vi* artigo 1.º n.º 2, al. a), do CPT, poderá não se fixar a data da audiência final prevista no artigo 161.º do CPT, enquanto vigorar o estado de exceção, ou então, tal data seja prolatada, para um momento posterior, em que seja previsível, que o estado de exceção se encontre cessado.

Todas as diligências (incluído, as audiências finais) anteriormente designadas em data coincidente com este período de exceção, têm de realizar-se, desde que, verificado o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

Caso a audiência final já se tenha realizado com a produção de prova, a decisão final deve ser proferida (até o aconselhando o princípio da imediação da prova), dentro do circunstancialismo contido na alínea b) do n.º 5 do atual artigo 7.º.

e) As ações emergentes de acidente de trabalho e de doença profissional (artigos 26.º, n.º 1, alínea e), e 99.º e seguintes do CPT)

Tais processos considerando a sua natureza urgente, enquadram-se no n.º 7 do atual artigo 7.º, pelo que os mesmos têm que ser tramitados, inclusivamente de forma remota, através da utilização do sistema VPN.

Aliás, nos termos do n.º 3 do artigo 26.º do CPT, além de urgentes, tais ações correm oficiosamente, não dependendo do impulso processual das partes.

Assim, o/a Magistrado/a do Ministério Público tramita o processo de acidente de trabalho, durante a sua fase conciliatória (artigos 99.º a 116.º, todos do CPT) e diligencia pela entrega do

capital de remição, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 148.º, n.ºs 3, 4, e 5, 149.º e 150.º, todos do CPT.

E, desde que, acautelados as regras de distanciamento com o recurso aos meios técnico de comunicação à distância, diligencia pela realização da tentativa de conciliação a que alude o artigo 106.º do CPT, admitindo-se que nos processos em que – manifestamente - esteja em causa o risco de subsistência do sinistrado ou dos seus familiares, e em que não seja possível a realização da diligência através de tais meios de comunicação a distância, a mesma seja realizada presencialmente, beneficiando do regime previsto para os processos ditos “*urgentíssimos*”, contido na alínea b) do n.º 7 do artigo 7.º (diligências presenciais), desde que, preenchida, a condição nela prevista.

Porém, obrigatoriamente, deve ser proferido despacho fundamentado comunicando às partes, que o processo fica sujeito ao regime de suspensão previsto no n.º 1 do artigo 7.º, ao abrigo da alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º, por não se verificar o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º, em virtude de impedimentos técnicos ou logísticos, atinentes à realização da diligência, ou nas situações passíveis de diligências presenciais, por não estar também acautelada a condição prevista na parte final da alínea b) do n.º 7 do artigo 7.º.

Finda a tentativa de conciliação, deve ser proferido pelo/a Juiz/a o despacho homologatório do acordo obtido na tentativa de conciliação dirigida pelo Ministério Público, nos termos do artigo 114.º do CPT, ou ser proferido a decisão sobre o mérito da causa, na situação prevista no artigo 116.º do CPT.

Iniciando-se a fase contenciosa com a instauração da petição inicial (artigo 117.º, n.º 1, al. a), do CPT), deve-se proceder à citação, e o processo prosseguirá com a fase dos articulados das partes, seguida da prolação do despacho saneador (artigo 131.º do CPT).

Também aqui, será prudente, ao abrigo do princípio da adequação formal, consagrado no artigo 547.º do CPC *ex vi* artigo 1.º n.º 2, al. a), do CPT, não se fixar data da audiência final, na fase contenciosa, enquanto vigorar o estado de exceção ou então, definir tal data num momento posterior, em que o estado de exceção esteja levantado, exceto, porém, nos processos, em que manifestamente, esteja em causa o risco de subsistência do sinistrado ou dos seus familiares, situação essa que, até, beneficia do regime previsto para os processos ditos “*urgentíssimos*”, contido na alínea b) do n.º 7 do artigo 7.º (diligências presenciais).

Todas as diligências (incluídas as audiências finais) anteriormente designadas em data coincidente com este período de exceção, têm de realizar-se, desde que verificado o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

No tocante à realização das diligências e aos atos orais de aquisição de prova, remete-se para o acima expendido no tocante à tentativa de conciliação dirigida pelo Ministério Público.

Mostrando-se preenchida a condição prevista na alínea b) do n.º 5 do atual artigo 7.º, importa proferir a decisão final, designadamente:

- Nas situações de revelia operante (artigo 130.º do CPT);
- Nas situações em que seja possível a prolação de saneador-sentença;
- Na sentença após a realização da instrução, discussão e julgamento da causa (artigo 135.º do CPT);
- Nas situações em que não é apresentado o requerimento de exame por junta médica (n.º 2 do artigo 138.º do CPT);
- Na sentença de exame por junta médica (artigo 140.º, n.º 1, do CPT);
- No apenso de fixação da incapacidade para o trabalho (artigo 140.º, n.º 2, do CPT);
- Na sentença de exame da revisão da incapacidade ou da pensão (n.º 6 do artigo 145.º do CPT), nos incidentes de remição facultativa de pensões (artigo 148.º, n.º 1, do CPT); e
- Nos incidentes de caducidade do direito a pensões (artigo 152.º, n.º 3, do CPT).

O certo é que estando em causa, na quase totalidade dos processos especiais emergentes de acidente de trabalho, a avaliação do dano corporal do/a sinistrado/a, quer na fase conciliatória do processo (artigo 105.º do CPT), quer na fase contenciosa (requerimento de exame por junta médica – artigos 138.º e 139.º, ambos do CPT), e que, durante este período de pandemia, a atividade pericial solicitada aos Gabinetes Médico-Legais (GML) que não diga respeito a autópsias médico-legais estará fortemente limitada, não sendo também crível que na fase contenciosa haja condições para a realização dos exames por junta médica a que alude o artigo 139.º do CPT, na prática, a esmagadora percentagem destes processos vão ficar suspensos, e parados, durante o período de calamidade pública, por não ser possível a realização de exames periciais.

Obviamente, considerando a tutela urgente a que se destina pôr cobro, impõe-se fixar a pensão ou indemnização provisória prevista nos artigos 121.º, 122.º e 123.º do CPT, na fase contenciosa do processo.

f) As ações de impugnação da confidencialidade de informações ou da recusa da sua prestação ou da realização de consultas (artigos 26.º, n.º 1, al. f), e 186.º-A e seguintes do CPT), de tutela da personalidade do trabalhador (artigos 26.º, n.º 1, al. g), e 186.º-D, e seguintes do CPT), e relativas à igualdade e não discriminação em função do sexo (artigos 26.º, n.º 1, al. h), e 186.º-G e seguintes do CPT)

Não obstante, a atribuição da natureza urgente a esta categoria de ações, o certo é que, o n.º 2 do artigo 26.º do CPT, previne o seguinte: *“Sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 137.º do Código de Processo Civil, os atos a praticar nas ações referidas nas alíneas f), g) e h) do número anterior apenas têm lugar em férias judiciais quando, em despacho fundamentado, tal for determinado pelo juiz”*.

Afigura-se-nos que tal dispositivo legal é de aplicar *“mutatis mutantis”*, enquanto se mantiver o atual período de exceção, ficando assim, os atos a praticar em tais categorias de ação dependentes de prévio despacho fundamentado determinado pelo/a Juiz/a, acautelando-se,

porém, as situações previstas no n.º 2 do artigo 137.º do CPT, desde logo, a prática de atos de citação e de notificações e os atos que se destinem a evitar dano irreparável.

g) A ação de reconhecimento de existência de contrato de trabalho (artigos 26.º, n.º 1, al. i), e 186.º-K, e seguintes do CPT):

Tais ações, considerando a sua natureza urgente, enquadram-se no n.º 7 do atual artigo 7.º, pelo que, as mesmas têm que ser tramitadas, inclusivamente, remotamente, através da utilização do sistema VPN.

Assim, quando o Ministério Público haja já instaurado a petição inicial (artigo 186.º-L do CPT), segue-se a fase dos articulados, designando-se data para a audiência final (artigo 186.º N, n.º 2 do CPT), e procede-se à realização do julgamento (artigo 186.º-O do CPT), através da utilização de meios de comunicação à distância (teleconferência, videochamada, ou outro equivalente), nos termos da alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

Caso não seja viável, nem adequado, assegurar a prática de atos ou a realização da audiência final nos termos anteriormente descritos, aplica-se também a estes processos o regime de suspensão referido no n.º 1 do artigo 7.º (alínea c) do n.º 7 do artigo 7.º).

Os julgamentos anteriormente agendados em data coincidente com este período de exceção, têm de realizar-se, desde que, verificado o circunstancialismo contido na alínea a) do n.º 7 do artigo 7.º.

Nas situações em que exista a mera participação prevista no n.º 3 do artigo 15.º-A da Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro, admite-se que o Ministério Público, em pleno período de crise pandémica, não possua as condições necessárias para propor a ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho (artigos 186.º-K e 186.º-L do CPT), aceitando-se que, nesse caso, o prazo de 20 dias previsto no artigo 186.º-K, n.º 1, do CPT, fique suspenso, durante o período de exceção.

Por último, verificando-se o condicionalismo previsto na alínea b) do n.º 5 do atual artigo 7.º, importa proferir a decisão final, designadamente, nas situações de revelia operante do artigo 186.º-M do CPT; na prolação de saneador-sentença (artigo 186.º-N, n.º 1, do CPT); e, na sentença após a realização do julgamento (artigo 186.º-O, n.ºs 7 e 8, do CPT).

13 de abril de 2020

◆ O regime das faltas do trabalhador subordinado e a sua proteção social no contexto da pandemia por COVID-19**Leonor Mascarenhas**Procuradora da República,
Docente do Centro de Estudos Judiciários

- I. Faltas por doença
- II. Faltas por impedimento temporário do exercício da atividade profissional por ordem da autoridade de saúde, devido a perigo de contágio pelo COVID-19
- III. Faltas por assistência em caso de doença de filho, neto ou membro do agregado familiar
- IV. Falta motivada por necessidade de acompanhamento de isolamento profilático de filho ou outro dependente a cargo do trabalhador
- V. Faltas motivadas por suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, no âmbito da pandemia da doença COVID-19
- VI. Faltas motivadas por assistência à família nos períodos de interrupção letiva
- VII. Faltas motivadas pela suspensão da atividade de equipamentos sociais
- VIII. Faltas motivadas por desempenho de funções de bombeiro voluntário com contrato de trabalho com empregador do setor privado ou social
- IX. Resumo

No contexto da pandemia por COVID-19 foram impostas, por razões de saúde pública, diversas medidas restritivas com impacto na vida de todos, em particular na vida dos trabalhadores por conta de outrem, motivando alterações e ajustamentos legislativos excepcionais, mormente no regime jurídico das faltas.

Nos termos do disposto no artigo 248.º do Código do Trabalho (aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro) considera-se falta a ausência do trabalhador do local em que devia desempenhar a sua atividade durante o período normal de trabalho diário.

As faltas podem ser justificadas ou injustificadas (artigo 249.º, n.º 1, do Código do Trabalho).

Por sua vez, o regime relativo aos motivos justificativos de faltas e à sua duração tem caráter imperativo (artigo 250.º do Código do Trabalho), não podendo em regra ser afastadas por instrumento de regulamentação coletiva ou contrato de trabalho, sendo por decorrência e opção legal (cf. artigo 249.º, n.º 3, do Código do Trabalho) injustificadas todas as faltas que não constem do elenco de faltas justificadas.

Nos termos do disposto no artigo 249.º, n.º 2, alínea d) do Código do Trabalho são justificadas as *faltas motivadas por impossibilidade de prestar trabalho devido a facto não imputável ao trabalhador, nomeadamente (...) doença, acidente ou cumprimento de obrigação legal.*

Por outro lado, são também justificadas nos termos da alínea e) do mesmo artigo 249.º, n.º 2, do Código do Trabalho *as faltas motivadas pela prestação de assistência inadiável e imprescindível a filho, a neto ou a membro do agregado familiar de trabalhador, nos termos dos artigos 49º, 50.º ou 252.º, respetivamente.*

São ainda justificadas nos termos da alínea k) do mesmo artigo 249.º, n.º 2, do Código do Trabalho *as faltas que por Lei sejam como tal consideradas* que integra todas as faltas agora previstas na legislação publicada no âmbito da pandemia por COVID-19.

I. Faltas por doença

No regime geral, as faltas motivadas por doença não afetam qualquer direito do trabalhador, mas determinam a perda de retribuição, desde que o trabalhador beneficie de um regime de segurança social de proteção na doença. (artigo 255.º, n.º 1 e 2, alínea a), do Código do Trabalho).

Em concreto, a atribuição do subsídio de doença depende da verificação do prazo de garantia (seis meses civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações), do índice de profissionalidade (20 dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado no decurso dos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data do início da incapacidade temporária para o trabalho) e da certificação da incapacidade temporária para o trabalho, nos termos previstos no (cf. artigo 8.º, 9.º e 14.º do **DL n.º 28/2004, de 4 de fevereiro**).

Contudo, em regra, em caso de doença, os trabalhadores por conta de outrem só adquirem direito ao subsídio por doença a partir do 4.º dia de incapacidade para o trabalho (artigo 21º, n.º 1, do DL n.º 28/2004 de 4 de fevereiro), com exceção das situações de internamento hospitalar, de incapacidade decorrente de tuberculose, bem como nos casos em que a incapacidade tenha início no decurso do período de atribuição do subsídio de maternidade e ultrapasse o termo desse período (n.º 5 do mesmo artigo).

No entanto, nos termos do disposto no **artigo 20.º do DL nº. 10-A/2020**, de 13 de março (com efeitos a 3 de março de 2020 por força do disposto no artigo 37.º do mesmo diploma), nas situações de doença dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes do regime geral de segurança social com doença causada pelo referido COVID-19, a atribuição do subsídio de doença não está sujeita a período de espera, alterando assim, neste contexto, aquele que seria o regime geral.

O montante diário do subsídio é calculado nos termos do DL n.º 28/2004, de 4 de fevereiro:

Artigo 16.º

Montante do subsídio de doença

1 - O montante diário do subsídio de doença é calculado pela aplicação à remuneração de referência de uma percentagem variável em função da duração do período de incapacidade para o trabalho ou da natureza da doença.

2 - As percentagens a que se refere o número anterior são as seguintes:

a) 55% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração inferior ou igual a 30 dias;

b) 60% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 30 e que não ultrapasse os 90 dias;

c) 70% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária de duração superior a 90 e que não ultrapasse os 365 dias;

d) 75% para o cálculo do subsídio referente a período de incapacidade temporária que ultrapasse os 365 dias.

3 - O montante diário do subsídio de doença nas situações de incapacidade para o trabalho decorrente de tuberculose é calculado pela aplicação das percentagens de 80% ou 100%, consoante o agregado familiar do beneficiário integre até dois ou mais familiares a seu cargo.

Para efeito de atribuição do subsídio de doença não se contabiliza o primeiro dia de incapacidade, se este tiver sido remunerado (artigo 21.º, n.º 3, do DL n.º 28/2004, de 4 de fevereiro).

No caso de a doença se prolongar por período superior a 30 dias há lugar à suspensão do contrato de trabalho, nos termos do disposto no artigo 296.º do Código Trabalho, devendo o trabalhador apresentar-se ao empregador para retomar a atividade do dia imediato ao termo do período de doença.

O período máximo de concessão do subsídio por doença previsto pelo DL n.º 28/2004, de 4 de fevereiro é de 1095 dias.

Em suma:

- As faltas motivadas por doença causada por COVID-19 são faltas justificadas;
- Determinam perda de retribuição nos termos gerais;
- Dão lugar à atribuição de subsídio de doença desde o primeiro dia de incapacidade para o trabalho independentemente de internamento hospitalar.
- O contrato de trabalho suspende-se nos termos gerais, no caso do período de doença se prolongar por mais de um mês.

II. Faltas por impedimento temporário do exercício da atividade profissional por ordem da autoridade de saúde, devido a perigo de contágio pelo COVID-19

De acordo com o Despacho n.º 2875-A/2020, de 3 de março, das Ministras do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, só há lugar à aplicação deste regime ao trabalhador se não for possível a prestação de teletrabalho ou formação a distância.

Assim, não sendo possível a manutenção da atividade por parte do trabalhador (designadamente através de teletrabalho ou programas de formação a distância), o **DL n.º 10-A/2020 de 13 de março** equipara a situação de isolamento profilático à situação de doença nos seguintes termos:

Artigo 19.º

Isolamento profilático

1 - É equiparada a doença a situação de isolamento profilático durante 14 dias dos trabalhadores por conta de outrem e dos trabalhadores independentes do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que

exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual.

2 - O reconhecimento do direito ao subsídio de doença não depende de verificação do prazo de garantia, do índice de profissionalidade e da certificação da incapacidade temporária para o trabalho.

3 - A atribuição do subsídio não está sujeita a período de espera.

4 - O valor do subsídio corresponde a 100 % da remuneração de referência.

5 - No caso de os beneficiários não apresentarem seis meses com registo de remunerações, a remuneração de referência é definida por $R/(30 \times n)$, em que R representa o total das remunerações registadas desde o início do período de referência até ao dia que antecede o isolamento profilático e n o número de meses a que as mesmas se reportam.

Por sua vez, o Despacho n.º 2875-A/2020, de 3 de março das Ministras do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde dispõe que:

1 - O impedimento temporário do exercício da atividade profissional dos beneficiários, reconhecido por autoridade de saúde, no exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, no contexto de perigo de contágio pelo COVID-19, é equiparado a doença com internamento hospitalar, para efeitos do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, não ficando a atribuição do subsídio de doença sujeita a prazo de garantia, índice de profissionalidade e período de espera, sendo o montante diário do subsídio de doença calculado pela aplicação à remuneração de referência das seguintes percentagens:

a) A percentagem mais elevada prevista no n.º 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, na sua redação atual, nos 14 dias iniciais;

b) As percentagens a que se refere o n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 28/2004, de 4 de fevereiro, na sua redação atual, no período subsequente ao referido na alínea anterior.

2 - O disposto no número anterior não se aplica aos trabalhadores aos quais seja possível assegurar o recurso a mecanismos alternativos de prestação de trabalho, nomeadamente o teletrabalho ou programas de formação à distância.

3 - A certificação referida no n.º 1 é efetuada em formulário próprio, constante de anexo ao presente despacho.

4 - O formulário referido no número anterior substitui o documento justificativo da ausência ao trabalho, devendo ser remetido eletronicamente pelos serviços de saúde competentes aos serviços de segurança social no prazo máximo de cinco dias após a sua emissão, o qual deve instruir, quando aplicável, os requerimentos do subsídio para assistência a filho e do subsídio para assistência a neto.

5 - É aprovado o modelo de formulário «Certificação para efeitos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril - identificação de trabalhadores/alunos», modelo GIT71-DGSS, anexo ao presente despacho, do qual faz parte integrante.

6 - Quando os trabalhadores não possam comparecer ao trabalho, por motivos de doença ou por assistência a filho, neto ou membro do agregado familiar, nos termos gerais, essas ausências seguem o regime previsto na Lei para essas eventualidades.

7 - O referido formulário é disponibilizado no endereço eletrónico da segurança social, www.seg-social.pt, e no endereço eletrónico da Direção-Geral de Saúde, www.dgs.pt, para utilização pelos respetivos serviços de saúde.

8 - O presente despacho produz efeitos a partir da data da sua publicação.

Não obstante a equiparação da situação de isolamento profilático imposto pela autoridade de saúde à situação de doença por COVID-19, resulta manifesto que o impedimento não resulta de uma patologia do trabalhador, mas de uma imposição legítima e externa de confinamento.

Assim se compreende que ao período de 14 dias iniciais (em regra serão apenas 14 dias) corresponda um subsídio de doença calculado pela aplicação da percentagem de 100% à retribuição de referência.

Contudo, na eventualidade de a situação de isolamento se prolongar por mais de 14 dias, foi prevista a atribuição de subsídio de doença de acordo com o regime geral, a partir do 15.º dia.

Assim:

- As faltas motivadas por isolamento profilático são equipadas a doença, sendo por isso justificadas.
- Determinam perda de retribuição.
- Dão lugar à atribuição de subsídio de doença por referência a 100% da retribuição de referência nos 14 dias iniciais,
- No período subsequente (na hipótese de se prolongar por mais de 14 dias), aplica-se o regime geral o montante do subsídio de doença corresponde a uma percentagem da remuneração de referência em função da duração do isolamento, sendo de 55% de 15 a 44 dias, 60% de 45 a 104 dias, 70% de 105 a 379 dias e 75% se for superior a 379 dias.
- O contrato de trabalho suspender-se-á nos termos gerais, no caso do período de isolamento se prolongar por mais de um mês.

III. Faltas por assistência em caso de doença de filho, neto ou membro do agregado familiar

De acordo com o já referido **Despacho n.º 2875-A/2020, de 3 de março**, quando os trabalhadores não possam comparecer ao trabalho, por motivos de doença ou por assistência a filho, neto ou membro do agregado familiar, nos termos gerais, essas ausências seguem o regime previsto na Lei para essas eventualidades.

Nos termos gerais, as faltas para prestação de assistência inadiável e imprescindível a cônjuge ou pessoa que viva em união de facto ou economia comum com o trabalhador, parente ou afim na linha reta ascendente ou no 2.º grau da linha colateral, até ao limite de 15 dias por ano, não afetam qualquer direito do trabalhador, mas determinam a perda de retribuição (artigo 255.º, n.º 1 e 2, alínea c) e artigo 252.º do Código do Trabalho).

São também justificadas as faltas do trabalhador em caso de assistência inadiável e imprescindível a filho menor de 12 anos ou independentemente da idade, a filho com deficiência ou doença crónica, ou ainda em caso de assistência a neto em substituição dos progenitores, até ao limite de 30 dias por ano ou durante todo o período de eventual hospitalização (artigos 49.º e 50.º do Código do Trabalho).

Nestes casos o **DL n.º 91/2009, de 9 de abril**, prevê um subsídio para assistência a filho e bem assim um subsídio para assistência a neto, pelo mesmo período (30 dias) previsto no Código do Trabalho.

Contudo os montantes não são idênticos. Para o caso de faltas para assistência a filho prevê agora o artigo 35.º (redação dada pelo artigo 6.º da Lei n.º 90/2019, de 4 de setembro, com entrada em vigor com o Orçamento de Estado para 2020) um subsídio correspondente a 100% da remuneração de referência do trabalhador.

Anteriormente (até à entrada em vigor do Orçamento de Estado de 2020) a Lei previa apenas um subsídio no valor de 65% da remuneração de referência.

Na prática isto significa que até 31 de março de 2020 o subsídio para assistência a filho corresponde a 65% da remuneração de referência do trabalhador e a partir de 1 de abril de 2020 corresponderá a 100% da sua remuneração de referência.

Já no caso de assistência a netos em caso de doença prevê o artigo 37.º do DL n.º 91/2009 um subsídio correspondente a 65% da remuneração de referência.

O montante diário mínimo dos subsídios supra referidos não pode ser inferior a 80 % de um 30 avos do valor do IAS, isto é, considerando que Portaria n.º 27/2020, de 31 de janeiro estabeleceu para 2020 o valor do IAS em € 438,81, o valor diário não pode ser inferior a € 11,70 (€438,81: 30 x 0,8).

Em suma:

- As faltas motivadas por necessidade de prestar assistência na doença de filho ou neto são justificadas, até 30 dias por ano;
- Mas determinam perda de retribuição nos termos gerais; porém
- Dão lugar à atribuição de subsídio para assistência a filho no valor correspondente a 100% da retribuição de referência (65% até 31 de março de 2020); ou
- Subsídio para assistência a neto no valor correspondente a 65% da retribuição de referência.

IV. Falta motivada por necessidade de acompanhamento de isolamento profilático de filho ou outro dependente a cargo do trabalhador

Em caso de necessidade de acompanhamento de isolamento profilático determinado a filho ou outro dependente a cargo do trabalhador estabelece o **DL n.º 10-A/2020, de 13 de março**:

Artigo 21.º**Subsídios de assistência a filho e a neto**

1 - Considera-se falta justificada a situação decorrente do acompanhamento de isolamento profilático durante 14 dias de filho ou outro dependente a cargo dos trabalhadores por conta de outrem do regime geral de segurança social, motivado por situações de grave risco para a saúde pública decretado pelas entidades que exercem o poder de autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 82/2009, de 2 de abril, na sua redação atual.

2 - Em caso de isolamento profilático, determinado nos termos do número anterior, de criança menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, a atribuição do subsídio para assistência a filho e do subsídio para assistência a neto, não depende de prazo de garantia.

3 - No caso de os beneficiários não apresentarem seis meses com registo de remunerações, a remuneração de referência é definida por $R/(30 \times n)$, em que R representa o total das remunerações registadas desde o início do período de referência até ao dia que antecede o isolamento profilático e n o número de meses a que as mesmas se reportam.

4 - O número de dias de atribuição de um dos subsídios referidos no n.º 1 não releva para o cômputo do período máximo de atribuição em cada ano civil.

Esta norma considera justificadas as faltas durante 14 dias dos trabalhadores que acompanham o isolamento profilático decretado por ordem da autoridade de saúde competente de filhos ou outros dependentes a cargo.

Neste caso, não se tratando de uma situação de doença, mas tão só de prevenção de contágio, não haveria qualquer proteção social ao abrigo das normas gerais, sem esta especial previsão.

Não há lugar ao pagamento de retribuição, nos termos do disposto no artigo 2.º, n.º 2, do DL n.º 10-K/2020, de 26 de março.

Nos casos de necessidade de acompanhamento imprescindível de filho ou neto em situação de isolamento profilático o trabalhador terá direito a um subsídio, calculado com base em 100% ou 65% da sua retribuição de referência, conforme se trate de filho ou neto (artigos 35.º e 37º do DL n.º 91/2009, de 9 de abril).

Nos termos do n.º 4 do mesmo artigo 2.º do DL n.º 10-K/2020 os períodos máximos de faltas justificadas por assistência à família previstos no Código do Trabalho (artigo 49.º, 50.º e 252.º) não são afetados por esta previsão especial, o que faz todo o sentido se se considerar que as referidas normas do Código do Trabalho foram pensadas para situações de doença ou acidente, ou seja a proteção da saúde individual, o que manifestamente não é o caso da concreta situação de prevenção de contágio aqui prevista, onde imperam razões de saúde pública.

Assim:

- As faltas motivadas por necessidade de acompanhamento de isolamento profilático de filho ou outro dependente a cargo pelo período de 14 dias são justificadas;
- Mas determinam perda de retribuição nos termos gerais; porém,

- Dão lugar à atribuição de subsídio para assistência a filho no valor correspondente a 100% (65% até 31 de março de 2020) da retribuição de referência, ou
- Subsídio para assistência a neto no valor correspondente a 65% da retribuição de referência.
- Estas faltas não são contabilizadas para o máximo anual estabelecido pelo Código do Trabalho.

V. Faltas motivadas por suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, no âmbito da pandemia da doença COVID-19

No âmbito das medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19 estabelece o artigo 22.º, n.º 1, do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pelo DL n.º 12-A/2020, de 6 de abril *que fora dos períodos de interrupções letivas fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, 18 de junho, ou definidos por cada escola ao abrigo da possibilidade inscrita no n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho, consideram-se justificadas, sem perda de direitos salvo quanto à retribuição, as faltas ao trabalho motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, quando determinado.*

Para o efeito, compete ao trabalhador comunicar a sua ausência ao empregador, acompanhada do motivo justificativo, com antecedência mínima de cinco dias, ou não sendo possível respeitar a referida antecedência, logo que seja possível (artigo 253.º do Código do Trabalho).

A perda de retribuição é compensada por um apoio excecional mensal ou proporcional previsto no artigo 23.º do mesmo DL n.º 10-A/2020 correspondente a dois terços da remuneração base do trabalhador, paga em partes iguais pelo empregador e pela segurança social, não podendo ser inferior a € 635,00 (RMMG) nem superior a € 1095,00 (3 x RMMG).

O apoio é deferido de forma automática após requerimento do empregador, contando que não seja possível a prestação da atividade por teletrabalho.

Sobre o referido apoio incide a quotização do trabalhador e contribuição social do empregador, reduzida a metade.

A parcela da segurança social será entregue ao empregador que procederá ao pagamento da totalidade do apoio ao trabalhador.

No caso particular dos trabalhadores do serviço doméstico estabelece ainda o mesmo artigo 23.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março, na redação dada pelo DL 12-A/2020, de 6 de abril, o

valor do apoio corresponde a dois terços da remuneração registada no mês de janeiro de 2020, com limites supra referidos sendo um terço pago pela segurança social, sendo o restante suportado pelo empregador que mantém a obrigação de declarar os tempos de trabalho e de remuneração normalmente declarada independentemente da suspensão parcial do seu efetivo pagamento e pagamento das correspondentes contribuições e quotizações.

Mais uma vez, a razão de ser desta norma é a proteção da saúde pública e não de uma situação de doença ou situação equiparável a doença por força da Lei.

Assim, e não obstante a falta de norma expressa a esclarecer que as faltas motivadas por encerramento de estabelecimento de ensino ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência não contam para o máximo anual, parece-nos ser essa a solução mais coerente, quer com o regime constante dos artigos 49.º, 50.º e 252.º do Código do Trabalho, quer com a natureza da justificação.

Acresce que, para compensar a perda de retribuição foi criado *ex novo* um apoio social (note-se que o legislador teve o cuidado de lhe dar uma designação diferente) também ele diferente, quer nas condições de atribuição quer nos montantes, do já existente subsídio para assistência à família, o que mais reforça a ideia de que estas faltas não devem ser contabilizadas para o máximo legal previsto no Código do Trabalho.

Síntese:

- Fora dos períodos de interrupções letivas, as faltas motivadas pela suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência são justificadas.
- Mas determinam perda de retribuição.
- Dão lugar à atribuição de um apoio excecional correspondente a 2/3 da retribuição base do trabalhador paga pelo empregador, mas suportada em partes iguais pelo empregador e pela segurança social.
- O valor do apoio não pode ser inferior a € 635,00, nem superior a € 1095.
- Retribuição de referência.
- Estas faltas não são contabilizadas para o máximo anual estabelecido pelo Código do Trabalho.

VI. Faltas motivadas por assistência à família nos períodos de interrupção letiva

Nos termos do disposto no **artigo 2.º, n.º 1, alínea a), do DL n.º 10-K/2020, de 26 de março**, e no período de vigência daquele Decreto-Lei, são justificadas as faltas *motivadas por assistência a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, bem como a neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos, nos períodos de interrupção letiva* fixados nos anexos ii e iv ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, de 18 de junho, ou definidos por cada escola ao abrigo da

possibilidade inscrita no n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho, quando aplicável.

Para o efeito, compete ao trabalhador comunicar a sua ausência ao empregador acompanhada do motivo justificativo, com antecedência mínima de cinco dias, ou não sendo possível respeitar a referida antecedência, logo que seja possível (artigo 253.º do Código do Trabalho).

As faltas justificadas ao abrigo desta disposição não determinam a perda de quaisquer direitos, salvo quanto à retribuição (n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 10-K/2020) e não contam para o limite anual previsto nos artigos 49.º, 50.º e 252.º do Código do Trabalho (n.º 4 do mesmo artigo 2.º do DL n.º 10-K/2020).

Para prestar assistência nestas situações (período vulgarmente designado de férias escolares) o trabalhador pode proceder à marcação de férias, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação, por escrito com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias.

Neste período de férias é devida retribuição do período correspondente à que o trabalhador receberia se estivesse em serviço efetivo, mas não se aplica o n.º 3 do artigo 264.º do Código do Trabalho (que obriga a que *Salvo acordo escrito em contrário, o subsídio de férias deve ser pago antes do início do período de férias e proporcionalmente em caso de gozo interpolado de férias*) podendo neste caso o subsídio de férias ser pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do gozo de férias.

A possibilidade de marcação e gozo de férias não é aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual (profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais), uma vez que para estes, os estabelecimentos a que se refere o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, asseguram o acolhimento dos beneficiários indicados na mesma disposição durante o período de interrupção letiva.

Este regime não afasta a aplicação de disposição mais favorável prevista no Código do Trabalho, em legislação específica ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável.

Assim:

- Nos períodos de interrupção letiva, são justificadas as faltas motivadas por assistência a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, bem como a neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos.
- Determinam a perda de retribuição; mas

- O trabalhador pode proceder à marcação e gozo de férias independentemente do acordo do empregador, sendo-lhe devida a retribuição que receberia se estivesse em serviço efetivo.
- Neste caso, o subsídio de férias pode ser pago integralmente até ao 4.º mês seguinte ao início do gozo de férias.

VII. Faltas motivadas pela suspensão da atividade de equipamentos sociais

Nos termos do **artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 10-K/2020, de 26 de março**, durante a vigência do referido decreto-Lei , e sem prejuízo do disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, consideram-se justificadas as faltas *motivadas por assistência a cônjuge ou pessoa que viva em união de facto ou economia comum com o trabalhador, parente ou afim na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente **equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa por determinação da autoridade de saúde, no âmbito do exercício das suas competências, ou pelo Governo, desde que não seja possível continuidade de apoio através de resposta social alternativa.***

Mais uma vez competirá ao trabalhador comunicar a sua ausência ao empregador acompanhada do motivo justificativo, com antecedência mínima de cinco dias, ou não sendo possível respeitar a referida antecedência, logo que seja possível (artigo 253.º do Código do Trabalho).

As faltas justificadas ao abrigo desta disposição não determinam a perda de quaisquer direitos, salvo quanto à retribuição (n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 10-K/2020) e não contam para o limite anual previsto no artigo 252.º do Código do Trabalho (n.º 4 do mesmo artigo 2.º do DL n.º 10-K/2020).

Note-se que as faltas previstas pelo artigo 252.º do Código do Trabalho são justificadas em caso de doença ou acidente, o que não é o caso previsto pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do DL n.º 10-K/2020, em que a necessidade de assistência ocorrerá apenas em caso de suspensão de atividade do equipamento social frequentado pela pessoa a cargo do trabalhador, sem a possibilidade de apoio social alternativo.

Também aqui se prevê que o trabalhador possa proceder à marcação de férias (naturalmente até ao limite de dias de férias a que o trabalhador tenha direito), sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação, por escrito com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias, sendo devida retribuição, no período de férias correspondente à que o trabalhador receberia se estivesse em serviço efetivo, mas não se aplica o n.º 3 do artigo 264.º do Código do Trabalho (que obriga a que *Salvo acordo escrito em contrário, o subsídio de férias deve ser pago antes do início do período de férias e proporcionalmente em caso de gozo interpolado de férias*) podendo neste caso o subsídio de férias ser pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do gozo de férias.

Mais uma vez, a possibilidade de marcação e gozo de férias não é aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual (profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais), uma vez que para estes, os estabelecimentos a que se refere o n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, asseguram o acolhimento dos beneficiários indicados na mesma disposição durante o período de interrupção letiva.

Este regime não afasta a aplicação de disposição mais favorável prevista no Código do Trabalho, em legislação específica ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável.

Em suma:

- As faltas motivadas pela suspensão da atividade de equipamento social frequentado por cônjuge ou familiar a cargo do trabalhador, desde que não seja possível a continuidade de apoio através de resposta social alternativa, são justificadas.
- Determinam a perda de retribuição; mas
- O trabalhador pode proceder à marcação e gozo de férias independentemente do acordo do empregador, sendo-lhe devida a retribuição que receberia se estivesse em serviço efetivo.
- Neste caso, o subsídio de férias pode ser pago integralmente até ao 4.º mês seguinte ao início do gozo de férias.

VIII. Faltas motivadas por desempenho de funções de bombeiro voluntário com contrato de trabalho com empregador do setor privado ou social

Por último, o **artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do DL n.º 10-K/2020, de 26 de março** estabelece um regime excecional e temporário (durante a vigência do referido Decreto-Lei) de faltas justificadas quando *motivadas pela prestação de socorro ou transporte, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, por bombeiros voluntários com contrato de trabalho com empregador do setor privado ou social, comprovadamente chamados pelo respetivo corpo de bombeiros.*

Também aqui compete ao trabalhador comunicar a sua ausência ao empregador acompanhada do motivo justificativo, com antecedência mínima de cinco dias, ou não sendo possível respeitar a referida antecedência, logo que seja possível (artigo 253.º do Código do Trabalho), não determinando as faltas a perda de quaisquer direitos com exceção da retribuição.

Para efeito da referida comunicação, o comandante do respetivo corpo de bombeiros emite documento escrito, devidamente assinado, comprovando os dias em que o bombeiro

voluntário prestou serviço, sendo o respetivo salário encargo da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

Assim:

- As faltas motivadas pela prestação de socorro ou transporte, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, por bombeiros voluntários com contrato de trabalho com empregador do setor privado ou social, comprovadamente chamados pelo respetivo corpo de bombeiros, são justificadas.
- Determinam a perda de retribuição, mas o salário perdido será assegurado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

IX. Resumo

Passemos então em revista o que há de novo no regime de faltas justificadas, em contexto de pandemia por COVID-19:

- 1- As faltas do trabalhador motivadas por doença causada por COVID-19 dão direito a subsídio por doença pago pela segurança social desde o primeiro dia de incapacidade, desde que este não tenha sido retribuído, sem qualquer período de espera;
- 2- As faltas do trabalhador motivadas por isolamento profilático determinado pela autoridade de saúde competente dão direito a subsídio por doença calculado em função de 100% da retribuição de referência nos primeiros 14 dias, e nos termos gerais no período subsequente, caso exista;
- 3- As faltas motivadas por necessidade de prestar assistência na doença de filho ou neto são justificadas, até 30 dias por ano e dão direito a subsídio para assistência a filho no valor correspondente a 100% da retribuição de referência ou a um subsídio para assistência a neto no valor correspondente a 65% da retribuição de referência;
- 4- As faltas motivadas por necessidade de acompanhamento de isolamento profilático de filho ou outro dependente a cargo pelo período de 14 dias são justificadas, dão direito a subsídio para assistência a filho no valor correspondente a 100% da retribuição de referência ou a um subsídio para assistência a neto no valor correspondente a 65% da retribuição de referência, e não contam para o número de faltas máximo permitido em cada ano civil;
- 5- Fora dos períodos de interrupções letivas, as faltas motivadas pela suspensão das atividades letivas e não letivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência são justificadas, dando lugar à atribuição de um apoio excecional correspondente a 2/3 da retribuição base do trabalhador paga pelo empregador, mas suportada em partes iguais pelo empregador e pela segurança social, cujo montante não pode ser inferior a € 635,00, nem superior a € 1095,00. Estas faltas não são contabilizadas para o máximo anual estabelecido pelo Código do Trabalho.
- 6- Nos períodos de interrupção letiva, são justificadas as faltas motivadas por assistência a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da

idade, com deficiência ou doença crónica, bem como a neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos, podendo o trabalhador proceder à marcação e gozo de férias independentemente do acordo do empregador, sendo-lhe devida a retribuição que receberia se estivesse em serviço efetivo. Neste caso, o subsídio de férias pode ser pago integralmente até ao 4.º mês seguinte ao início do gozo de férias.

- 7- As faltas motivadas pela suspensão da atividade de equipamento social frequentado por cônjuge ou familiar a cargo do trabalhador, desde que não seja possível a continuidade de apoio através de resposta social alternativa, são justificadas, podendo o trabalhador proceder à marcação e gozo de férias independentemente do acordo do empregador, sendo-lhe devida a retribuição que receberia se estivesse em serviço efetivo. Também neste caso, o subsídio de férias pode ser pago integralmente até ao 4.º mês seguinte ao início do gozo de férias.
- 8- As faltas motivadas pela prestação de socorro ou transporte, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, por bombeiros voluntários com contrato de trabalho com empregador do setor privado ou social, comprovadamente chamados pelo respetivo corpo de bombeiros, são justificadas, sendo o salário perdido assegurado pela Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil.

13 de Abril de 2020

◆ O “Lay off” no contexto da «pandemia “COVID-19”»**Cristina Martins da Cruz**

Juíza de Direito,

Docente do Centro de Estudos Judiciários

1. Introdução
2. A suspensão do contrato de trabalho, por motivo relativo ao empregador, no Código do Trabalho
3. A suspensão do contrato de trabalho no contexto de crise empresarial (Lay off) com o regime simplificado, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de Março
 - a. Pressupostos
 - a1. Objecto e âmbito
 - a2. Modalidades
 - a3. Vigência e duração
 - b. Procedimentos
 - c. Efeitos
 - c1. O empregador
 - c2. Outras medidas de apoio às empresas
 - c3. O trabalhador
 - c4. Os direitos dos representantes dos trabalhadores durante a redução ou suspensão
4. Notas reflexivas

1. Introdução

O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de Março, veio estabelecer um regime excepcional e temporário de redução dos períodos normais de trabalho e de suspensão dos contratos de trabalho (*lay off* simplificado), substituindo e revogando o contido na Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de Março.

Este regime não prejudica a aplicação do mecanismo comum de *lay off* previsto no Código do Trabalho¹ relativo à redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho por facto respeitante ao empregador, complementando-o e concretizando no âmbito excepcional e temporário da crise empresarial nele reconhecida, tal como decorre do seu artigo 2.º, n.º 2.

Consequentemente, neste texto a sua análise será perfunctoriamente abordada no contexto geral da suspensão do contrato de trabalho em vigor, salientando-se algumas diferenças dos dois regimes.

¹ Código do Trabalho aprovado em anexo à Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

Diploma doravante designado do CT (ou Código do Trabalho) e para o qual se consideram efectuadas as demais referências sem menção expressa de origem.

2. A suspensão do contrato de trabalho, por motivo relativo ao empregador, no Código do Trabalho

A dogmática do Direito do Trabalho desenha-se em três matrizes orientadoras: o *princípio da autotutela laboral*, o *princípio do colectivo* e o *princípio da compensação da posição devedora complexa das partes do contrato de trabalho*, complexidade resultante do equilíbrio entre o princípio da protecção do trabalhador e o princípio da salvaguarda dos interesses de gestão, reconhecidos ao empregador².

Se na perspectiva da protecção do trabalhador, como parte reconhecidamente mais frágil, é enquadrável como decorrente do **direito ao trabalho**³ - que veda, entre outras, a suspensão do contrato não justificada nos termos da lei (artigo 58.º da CRP⁴) - ou do **direito à segurança no emprego** - que envolve, além do mais, a protecção contra figuras como a suspensão do contrato de trabalho, redução do horário de trabalho e suspensão do da prestação de trabalho, não justificadas e, relativamente às colectivas, apenas consente as necessárias para evitar despedimentos colectivos (artigo 53.º da CRP) -, na perspectiva do empregador a função desta vertente do *princípio compensação* é assegurar ao empregador as condições necessárias ao cumprimento dos deveres amplos que lhe incumbem e indirectamente, viabilizar este mesmo vínculo.

Reflexo do carácter duradouro do contrato de trabalho e filiado no *princípio da conservação do contrato*, o feixe de direitos e deveres que dele emergem consente a suspensão, vinculística, do contrato de trabalho, tal como regulada nos artigos 294.º e seguintes do CT.

A suspensão do contrato de trabalho pode ter por ser fundada:

✓ Na impossibilidade temporária de prestação de trabalho por facto relativo ao trabalhador (v.g., suspensão individual, em caso de doença ou acidente sofrido pelo trabalhador, ou por exercício de funções societárias que a lei considera incompatíveis⁵);

² Para mais desenvolvimentos RAMALHO, Maria do Rosário Palma - **Tratado do Direito do Trabalho – Parte I**: 1.ª edição. Almedina, p. 489 e seguintes

³ Positivo, ainda que não justiciável sem intermediação legislativa.

⁴ Constituição da República Portuguesa.

⁵ Nos termos do artigo 398.º, n.º 1 e 2, do Código das Sociedades Comerciais (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de Setembro) durante o período para o qual foram designados, os administradores não podem exercer, na sociedade ou em sociedades que com esta estejam em relação de domínio ou de grupo, quaisquer funções temporárias ou permanentes ao abrigo de contrato de trabalho, subordinado ou autónomo, nem podem celebrar quaisquer desses contratos que visem uma prestação de serviços quando cessarem as funções de administrador (n.º 1); quando for designado administrador uma pessoa que, na sociedade ou em sociedades referidas no número anterior, exerça qualquer das funções mencionadas no mesmo número, os contratos relativos a tais funções extinguem-se, se tiverem sido celebrados há menos de um ano antes da designação, ou suspendem-se, caso tenham durado mais do que esse ano (n.º 2). Na parte em que em que determina a extinção do contrato de trabalho, celebrado há menos de um ano, de titular que seja designado administrador da sociedade empregadora, o n.º 2 desta norma foi declarada inconstitucional, com força obrigatória geral - Acórdão (TC) n.º 774/2019 (Plenário) -, por violação do disposto na alínea d) do artigo 55.º e na alínea a) do n.º 2 do artigo 57.º da Constituição, na redacção vigente à data em que a norma foi editada (Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de Setembro).

- ✓ No acordo entre as partes (suspensão consensual, como sucede na licença sem retribuição ou na pré-reforma);
- ✓ Na falta de pagamento pontual da respectiva retribuição (suspensão pelo trabalhador em situação de “salário em atraso”);
- ✓ No fenómeno da violência doméstica quando não exista outro estabelecimento da empresa para o qual possa ser transferido ou até que ocorra tal transferência (artigo 195.º do CT e artigo 42.º, n.º 2 e 3, da Lei n.º 12/2009, de 16 de Setembro);
- ✓ Ou, ainda, por facto relativo ao empregador.

Nas situações de suspensão do contrato de trabalho por motivo respeitante ao empregador a lei distingue as de encerramento e as de crise empresarial.

As *situações de encerramento* podem ocorrer em casos que não respeitam a regime atinente às situações de crise empresarial, quer por facto imputável⁶ ou do interesse do empregador⁷ - sempre que, por decisão deste, a actividade deixe de ser exercida, ou haja interdição de acesso a locais de trabalho ou recusa de fornecimento de trabalho, condições e instrumentos de trabalho, que determine ou possa determinar a paralisação de empresa ou estabelecimento⁸ - casos em que subsistem os deveres de o empregador manter o posto de trabalho do trabalhador e pagar, de forma integral, a retribuição⁹, podendo mesmo ocorrer violação do dever de ocupação efectiva, quer, ainda, por situações estranhas à sua vontade: aqui se enquadram os encerramentos temporários¹⁰ ou diminuição temporária da actividade por caso fortuito ou de força maior. Situações compagináveis na figura do risco – suportado pelo empregador –, em que, conseqüentemente, o trabalhador mantém direito a 75% da sua retribuição e se encontram sujeitas aos procedimentos e condições dos artigos 309.º e seguintes do CT.

O regime do encerramento temporário de empresa ou estabelecimento dos artigos 309.º, n.º 1, e 311.º, n.º 1, do CT aplica-se, por outro lado, quando, apesar do encerramento, o empregador não haja iniciado procedimento com vista a despedimento colectivo, a despedimento por extinção de posto de trabalho, a redução temporária do período normal de trabalho ou a suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial, ou que não consista em encerramento para férias.

Sob a epígrafe *redução ou suspensão em situação de crise empresarial*, o artigo 298.º do CT admite que o empregador possa reduzir temporariamente os períodos normais de trabalho ou

⁶ Caso, v.g., de falta de requisitos legais de funcionamento de um estabelecimento, que vem a ser encerrado pelas autoridades competentes, na medida em que sobre o empregador impede o dever de observância das prescrições legais atinentes ao desenvolvimento da sua actividade.

⁷ Caso, v.g., de obras de remodelação em estabelecimento único em que desenvolva a sua actividade.

⁸ Artigo 311.º, n.º 2, do CT.

⁹ Artigo 309.º, n.º 1, al. b), do CT.

¹⁰ O encerramento definitivo poderá conduzir à cessação do contrato de trabalho.

suspender os contratos de trabalho, por motivos de mercado¹¹, estruturais¹² ou tecnológicos¹³, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afectado gravemente a actividade normal da empresa, desde que tal medida seja indispensável para assegurar a viabilidade da empresa e a manutenção dos postos de trabalho.

O regime jurídico das situações de redução ou suspensão do contrato de trabalho ou dos períodos normais de trabalho em situação de crise empresarial, comumente designadas de **lay off**, foi introduzido no ordenamento jurídico português através do DL n.º 398/83, de 2 de Novembro¹⁴ tendo sofrido sucessivas alterações, em especial em 2012, por decorrência de crise económica, e no presente ano (2020), em que a crise foi despoletada pela emergência de saúde pública de âmbito internacional, declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de Janeiro de 2020, bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de Março de 2020.

3. A suspensão do contrato de trabalho no contexto de crise empresarial (*Lay off*) com o regime simplificado, introduzido pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de Março

a. Pressupostos

i. Objecto e âmbito

No dia 18 de Março de 2020 foi decretado o estado de emergência em Portugal, através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de Março, tendo o Governo, pelo Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de Março, procedido à regulamentação da aplicação do estado de emergência.

Tendo por objecto a definição e regulamentação das medidas excepcionais de atribuição de apoio destinados aos trabalhadores e empresas afectadas pela *crise empresarial resultante da pandemia de “COVID-19”*, o DL n.º 10-G/2020, de 26 de Março¹⁵, veio estabelecer um regime

¹¹ Motivos de mercado, tal como considerados no regime do despedimento colectivo, são a redução da actividade da empresa provocada pela diminuição previsível da procura de bens ou serviços ou impossibilidade superveniente, prática ou legal, de colocar esses bens ou serviços no mercado (artigo 359.º, n.º 2, al. a), do CT).

¹² Motivos estruturais - desequilíbrio económico-financeiro, mudança de actividade, reestruturação da organização produtiva ou substituição de produtos dominantes (artigo 359.º, n.º 2, al. b), do CT).

¹³ Motivos tecnológicos - alterações nas técnicas ou processos de fabrico, automatização de instrumentos de produção, de controlo ou de movimentação de cargas, bem como informatização de serviços ou automatização de meios de comunicação (artigo 359.º, n.º 2, al. c), do CT).

¹⁴ Para um enquadramento da figura do “lay-off”, além do que no texto a seguir se elenará, ver ainda: Luís Menezes Leitão – Direito do Trabalho, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 340 e segs.; Jorge Leite – «Notas para uma teoria da suspensão do contrato de trabalho», in QL, n.º 20, Ano IX, 2000, p. 121-138, João Leal Amado – «A suspensão do contrato de trabalho: o vínculo relaxado», in Direito do Trabalho, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 335-349, Miguel Ribeiro dos Santos – «Procedimentos de lay-off», in RDES, n.º 1-4, 2010, p. 247-280; CORDEIRO, António Menezes. **Direito do trabalho**. 1.ª ed. - [Coimbra]: Almedina, 2018-2019.

¹⁵ Foi objecto de Declaração de Retificação n.º 14/2020, de 28 de Março, que alterou o Preâmbulo e os artigos 13.º e 17.º.

de redução dos períodos normais de trabalho e de suspensão dos contratos de trabalho (*lay off* simplificado).

Constituem tal situação de crise:

✓ O encerramento total ou parcial da empresa ou do estabelecimento. Este encerramento deve ser decorrente – exclusivamente – do dever de encerramento de instalações e de estabelecimentos por força do DL n.º 2-A/2020, de 20 de Março: seja por determinação legislativa ou administrativa (nos termos do DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março); seja ao abrigo da Lei de Bases da Protecção Civil (aprovada pela Lei n.º 27/2006, de 3 de Julho, na sua redacção actual), seja ao abrigo da Lei de Bases da Saúde (aprovada pela Lei n.º 95/2019, de 4 de Setembro).

✓ Paragem total ou parcial da actividade da empresa ou do estabelecimento. Esta paragem deve resultar (i) da interrupção das cadeias de abastecimento globais ou (ii) da suspensão ou cancelamento de encomendas ou de reservas, em termos que evidenciem que a utilização da empresa ou da unidade afectada será reduzida em mais de 40% da sua capacidade de produção ou de ocupação no mês seguinte ao do período de apoio.

Estas devem poder ser documentalmente comprovadas (por ex., balancete contabilístico referente ao mês do apoio bem como do mês homólogo ou meses anteriores; quando aplicável, declaração de IVA referente ao mês do apoio bem como aos dois meses imediatamente anteriores, ou declaração referente ao último trimestre de 2019 e o primeiro de 2020, consoante o regime aplicável à requerente, que evidenciem a intermitência ou a interrupção das cadeias de abastecimento, ou a suspensão ou o cancelamento de encomendas ou reservas), sem prejuízo de documentos comprovativos adicionais, a fixar por despacho do membro do Governo responsável pela área do trabalho e da segurança social.

✓ Quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da facturação no período de trinta dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social.

Tal quebra deve apura-se por referência (i) à média mensal dos dois meses anteriores a esse período¹⁶, (ii) ou face ao período homólogo do ano anterior (iii) ou, ainda, para quem tenha iniciado a actividade há menos de 12 meses, à média desse período.

Os **sujeitos** das medidas excepcionais previstas são os empregadores de natureza privada, incluindo os do sector social, e os trabalhadores ao seu serviço, afectados¹⁷ pela pandemia de COVID-19 e que se encontrem, conseqüentemente, em situação de crise empresarial¹⁸.

¹⁶ Por exemplo, um pedido no dia 1 de Abril de 2020, a quebra da facturação deve dizer respeito ao período compreendido entre 1 e 31 de Março, com referência à média mensal dos meses de Janeiro e Fevereiro de 2020.

¹⁷ Como resulta da conjunção copulativa “e” do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei: «As medidas excepcionais previstas no presente decreto-lei aplicam-se aos empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do sector social, e trabalhadores ao seu serviço, afectados pela pandemia da COVID-19 e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial».

Ressalta do texto da lei o cuidado do legislador em não restringir o âmbito de aplicação do diploma a empregadores com actividades lucrativas, alargando-o ao sector social (assim: as associações¹⁹, cooperativas ou fundações).

Abrange os trabalhadores afectos ao estabelecimento ou à empresa encerrados.

Excluídos ficam – entendemos - aqueles cujo vínculo laboral não se reporte a empresa ou estabelecimento encerrados: seja porque o empregador não desenvolve a sua actividade no âmbito de uma empresa; seja porque o não faz no estabelecimento encerrado; seja porque, fazendo-o, tem mais do que um estabelecimento e o posto de trabalho em crise²⁰ não pertence à estrutura daquele estabelecimento (actividade que pode mesmo ser desenvolvida mediante teletrabalho).

A importância jurídico-laboral da empresa manifesta-se pelo facto de a legislação do trabalho se centrar num modelo de relações laborais que supõe o enquadramento empresarial, podendo dizer-se que para o Direito do Trabalho uma empresa *é uma organização de meios estável, predisposta para a realização de certo fim útil pelo seu titular, o qual, mediante contratos de trabalho, emprega outras pessoas na realização de um fim*²¹.

Exemplo típico de situação alheia ao quadro de empresa é a dos trabalhadores ao serviço doméstico, com regime jurídico regulado no DL n.º 235/92, de 24 de Outubro, alterado pelo DL n.º 332/95, de 23 de Dezembro.

Na disciplina deste diploma apenas se encontra prevista a suspensão do contrato por impedimento prolongado respeitante ao trabalhador, o qual apenas regula a suspensão por impedimento respeitante ao trabalhador (artigo 25.º), como acontece na situação de doença do trabalhador (seja ou não “doença COVID-19”) que se prolongue por mais de um mês.

Fora desta situação, e no contexto da “doença COVID-19”, poderão surgir novas situações que, a prolongar-se por mais de um mês, conduzem à suspensão do contrato:

- O confinamento obrigatório do trabalhador;
- O do trabalhador não alojado, com mais de 70 anos, que está em situação de dever especial de protecção (artigo 4.º, n.º 1, al. a), e n.º 3, *a contrario*, do Decreto 2-A/2020,

¹⁸ Sem prejuízo da extensão das medidas de apoio deste diploma a outras entidades, como sucede para as Instituições a que aludem os artigos 1.º e 10.º da Portaria n.º 85-A/2020, de 03 de Abril.

¹⁹ Aqui se incluindo, v.g., os clubes desportivos em geral (como os de futebol) não profissional, enquanto associações privadas de fins não lucrativos que tenha como escopo “o fomento e a prática directa de modalidades desportivas” (artigo 2.º da Lei n.º 5/2007, de 15 de Janeiro).

²⁰ Entendido aqui tal conceito, como *função ou conjunto de tarefas localizado organizacionalmente, i.e., atendendo-se (i) ao conteúdo funcional, (ii) a uma localização hierárquica, organizacional (secção, departamento, direcção) e geográfica ou espacial*. Neste sentido, cf. MARTINS, Pedro Furtado - **Cessação do Contrato de Trabalho**. 3.ª edição. Princípia. p. 249-251.

²¹ Fernandes, António Monteiro - Empresa. In: **Polis : enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado: antropologia cultural, direito, economia, ciência política**. - [Lisboa]: Verbo, [impr.1983-1987]. - Vol. 2: D-F. - [impr. 1984]. - 1644 colns, p. 929 - Edição realizada sob o patrocínio da Sociedade Científica da Universidade Católica Portuguesa.

de 20 de Março), impedido de circular em espaços e vias públicas, ou em espaços e vias privadas equiparadas a vias públicas.

- As faltas para assistência à família, nos termos do artigo 22.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março (faltas motivadas por assistência inadiável a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos, ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, decorrentes de suspensão das actividades lectivas e não lectivas presenciais em estabelecimento escolar ou equipamento social de apoio à primeira infância ou deficiência, fora dos períodos de interrupções lectivas fixados nos anexos II e IV ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, 18, quando aquela suspensão de actividade haja ido determinada por autoridade de saúde, no âmbito do exercício das competências previstas no artigo 5.º do, de 2 de abril, na sua redacção actual ou pelo governo).

Estas situações, por facto respeitante ao trabalhador, dão origem a prestações sociais²² e atribuições salariais que não se compreendem no regime de *lay off*, ressalvando mesmo o legislador que tais apoios não são cumuláveis com os apoios previstos no [Decreto-Lei n.º 10-G/2020](#), de 26 de Março – artigo 23.º, n.º 9, do DL n.º 12-A/2020, de 13 de Março.

Na segunda hipótese (de exclusões) enquadram-se, cremos, os trabalhadores cedidos temporariamente (cedência ocasional) e os trabalhadores temporários, em que os vínculos laborais se mantêm com a empresa cedente ou da empresa de trabalho temporário e que, consequentemente, não se encontrarão abrangidos em caso de encerramento do cessionário ou utilizador (estando-o quando se verifiquem os pressupostos da situação de crise relativamente à empresa ou estabelecimento da cedente ou empresa de trabalho temporário)²³.

²² Como resulta do artigo 23.º do mesmo Decreto-Lei o trabalhador por conta de outrem tem direito a receber um apoio excepcional mensal, ou proporcional, correspondente a dois terços da sua remuneração base, pago em partes iguais pela entidade empregadora e pela segurança social (n.º 1); o apoio a que se refere o número anterior tem por limite mínimo uma remuneração mínima mensal garantida (RMMG) e por limite máximo três RMMG (n.º 2); o apoio a que se refere o presente artigo é deferido de forma automática após requerimento da entidade empregadora, desde que não existam outras formas de prestação da actividade, nomeadamente por teletrabalho. A parcela da segurança social é entregue à entidade empregadora que procede ao pagamento da totalidade do apoio ao trabalhador. Tal apoio não pode ser percebido simultaneamente por ambos os progenitores e só são percebidos uma vez, independentemente do número de filhos ou dependentes a cargo.

Este regime foi também previsto para os trabalhadores do serviço doméstico (DL 12-A/2020, de 06 de Abril), sendo-lhe reconhecido, em caso de faltas para apoio à família, o direito ao valor do apoio corresponde a dois terços da remuneração registada no mês de Janeiro de 2020, com os limites previstos no n.º 2 supra referida, sendo pago um terço pela Segurança Social, mantendo as entidades empregadoras a obrigação de: a) pagamento de um terço da remuneração; b) declaração dos tempos de trabalho e da remuneração normalmente declarada relativa ao trabalhador, independentemente da suspensão parcial do seu efectivo pagamento; e c) pagamento das correspondentes contribuições e quotizações.

²³ Em regra a situação de crise conduz à cessação do contrato de cedência ou de trabalho temporário, com regresso do trabalhador ao serviço da cedente (artigo 290.º, n.º 2, do CT) ou da empresa de trabalho temporário. Ainda que em ambos os institutos, e durante a cedência, o trabalhador fique sujeito ao regime aplicável ao utilizador (artigo 185.º, n.º 2) ou cessionário (artigo 291.º, n.º 1), no que respeita à suspensão do contrato de trabalho, estes preceitos encontram-se gizados para a suspensão

Já a terceira hipótese suscita alguns problemas de abuso no uso do instituto pelo empregador, a reclamar a sua regulação pelo Direito a constituir, como no final se dará conta.

ii. Modalidades

Comtempla as duas modalidades em matéria de *lay off* já constantes no n.º 2 do artigo 298.º do CT: a suspensão e a redução dos períodos normais de trabalho.

iii. Vigência e duração

O DL n.º 10-G/2020, de 26 de Março, substituiu e revogou a Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de Março, e entrou em vigor a 27 de Março de 2020.

Contém em si um regime excepcional e temporário.

Excepcional por definir e regulamentar medidas excepcionais aplicáveis aos empregadores de natureza privada, incluindo as entidades empregadoras do sector social, e trabalhadores ao seu serviço, afectados pela pandemia da COVID-19 e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial.

Temporário pois produz efeitos até 30 de Junho de 2020 (n.º 1), sendo a (futura) prorrogação por mais três meses de período de vigência, devidamente ponderada em função da evolução das consequências económicas e sociais da COVID-19 (n.º 2) – artigo 20.º.

Consequentemente, as situações e factos ocorridos na sua vigência, continuam a ter os seus efeitos mesmo após o decurso daquele período, sem embargo de os requerimentos já entregues à luz da Portaria n.º 71-A/2020 (agora revogada) manterem a sua eficácia e serem analisados à luz do novo diploma, devendo ser revistos à luz dos novos enquadramentos.

decorrente do poder de direcção destes, por decorrência da integração do trabalhador na sua estrutura/organização.

É incontroverso que o verdadeiro empregador é a cedente ou a empresa de trabalho temporário, sendo que no caso desta última, por via da natureza fragmentária da relação, lhe cabe o dever de pagar a retribuição e contribuições para sistema de segurança social e constituir a caução que garanta o pagamento de retribuições em mora em caso de encerramento temporário por facto imputável ao empregador (artigo 312.º, n.º 1, do CT).

No caso de trabalho temporário o Direito da União - Directiva 2008/104/CE, de 19-11, adoptada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, relativa ao trabalho temporário – reconhece às empresas de trabalho temporário a qualidade de empregadores (artigo 1.º, n.º 1 e 3.º, n.º 1, al c) e já antes dela fora tal qualidade foi reconhecida pelo TJUE no Acórdão *Manpower*, de 17.12.1970, processo n.º 35/70, EU:C:1970:120 (cf. os §§ 5 e 6).

Para mais desenvolvimentos, Martins, João Zenha - Nótula sobre o trabalho temporário na Directiva 2008/104/CE e o seu alcance. **Prontuário de Direito do Trabalho**, Lisboa, n.º 1 (1.º Semestre 2019), p. 269-300 e Redinha, Maria Regina - *Empresas de trabalho temporário*. **Revista de Direito e Economia**, Janeiro-Dezembro 1984/85, Coimbra, 141, p. 137-171.

b. Procedimentos

O procedimento a adoptar para pedido de apoio extraordinário à manutenção do contrato de trabalho desdobra-se em quatro fases.

A primeira fase compreende uma comunicação aos delegados sindicais e comissões de trabalhadores, por escrito, acompanhada das seguintes informações: fundamentação do recurso à medida; listagem nominativa dos trabalhadores abrangidos; indicação da medida (suspensão do contrato ou redução do tempo de trabalho) proposta relativamente a cada um dos trabalhadores; critério de selecção dos trabalhadores abrangidos por esta medida; indicação do período de aplicação da medida; e indicação do prazo de resposta ou agendamento de uma reunião convocada para o efeito.

Numa segunda fase o empregador deve comunicar aos trabalhadores abrangidos a decisão e a fundamentação do recurso à medida, a indicação da medida concreta aplicável e da retribuição/compensação retributiva, o critério de selecção dos trabalhadores abrangidos por esta medida e a indicação do período de aplicação da medida.

A submissão, à Segurança Social e em formulário próprio, do pedido de apoio extraordinário à manutenção do contrato de trabalho constitui uma terceira fase (formulário que contém a identificação da situação de crise empresarial e a listagem nominativa dos trabalhadores abrangidos).

Nos casos em que não se verifique um encerramento coercivo, o contabilista certificado da empresa deverá atestar a situação de crise empresarial na sequência da pandemia Codiv 19 no próprio formulário.

As entidades empregadoras que sejam beneficiárias do presente apoio podem ser fiscalizadas *a posteriori* pelas entidades públicas competentes, o que constitui a quarta (eventual) fase.

Nos elementos a entregar constarão as certidões da não existência de dívida à Segurança Social e à Autoridade Tributária e Aduaneira, pressuposto que consta do n.º 1 do art 17.º da Declaração de Rectificação n.º 14/2020, de 28-03. Pressuposto, que constando do regime de *lay off* do Código de Trabalho, foi objecto de críticas da doutrina²⁴ aquando da sua introdução neste diploma, pela Lei n.º 23/2012, de 25-06.

²⁴ Maria do Rosário – *Tratado de Direito do Trabalho. Parte II – Situações Laborais Individuais*, 4.ª ed., Almedina, Coimbra, 2012, p. 75 e segs. considera que este novo requisito pode tornar-se pernicioso: por um lado, porque impedirá muitos empregadores de recorrer a este regime, “já que um dos primeiros reflexos de uma crise empresarial é a dificuldade de cumprimento das obrigações fiscais”; por outro lado, porque, com esta exigência, o regime do “lay-off” arrisca-se a só poder ser utilizado quando a crise da empresa ainda não é muito grave (subvertendo o pressuposto relativo ao risco de viabilidade da empresa) ou quando a situação já é provavelmente, irremediável (nos casos em que a empresa já foi declarada em situação económica difícil ou entrou em insolvência).

c. Efeitos

Enquanto vigorar o regime extraordinário de apoio à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial o regime do *lay off* em vigor encontra-se regulado - também quanto aos seus efeitos – quer no DL n.º 10-G/2020, de 26 de Março, quer no Código do Trabalho.

De um modo genérico, e do resultante do artigo 295.º do Código do Trabalho, extrai-se que:

- Durante a suspensão se mantêm os direitos, deveres e garantias das partes que não pressuponham a efectiva prestação de trabalho (n.º 1);
- O tempo de suspensão conta para efeitos de antiguidade (n.º 2);
- A suspensão não tem efeitos no decurso do prazo de caducidade, nem obsta a que qualquer das partes faça cessar o contrato nos termos gerais (n.º 3)
- E terminado o período de suspensão, são restabelecidos os direitos, deveres e garantias das partes decorrentes da efectiva prestação de trabalho (n.º 4).

Regime para que o DL n.º 10.º-G/2020, de 26 de Março, remeteu nos n.º 2 e 3 do artigo 6.º.

i. O empregador

No âmbito do regime extraordinário de apoio à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial o empregador deve:

- Efectuar pontualmente o pagamento da compensação retributiva, bem como o acréscimo a que haja lugar em caso de formação profissional;
- Pagar pontualmente as contribuições para a segurança social sobre a retribuição auferida pelos trabalhadores;
- Não distribuir lucros, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta; não aumentar a retribuição ou outra prestação patrimonial atribuída a membro de corpos sociais, enquanto a segurança social comparticipar na compensação retributiva atribuída aos trabalhadores;
- Não proceder a admissão ou renovação de contrato de trabalho para preenchimento de posto de trabalho susceptível de ser assegurado por trabalhador em situação de redução ou suspensão – n.º 1 do artigo 303.º do CT.

Nos termos do n.º 3 do referido artigo 303.º, em caso de violação desta obrigação, o empregador terá de devolver os apoios recebidos, em relação ao trabalhador cujo contrato tenha cessado.

Também durante o período de redução ou suspensão, bem como nos 60 dias seguintes à aplicação das medidas, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho, ao abrigo das modalidades de despedimento colectivo ou

despedimento por extinção do posto de trabalho, previstos nos artigos 359.º e 367.º do Código do Trabalho – artigo 13.º do DL 10-G/2020.

O incumprimento por parte do empregador ou do trabalhador das obrigações relativas aos apoios previstos no Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de Março, implica a imediata cessação dos mesmos e a restituição ou pagamento, total ou proporcional, dos montantes já recebidos ou isentados, quando se verifique alguma das seguintes situações:

- ✓ Despedimento, excepto por facto imputável ao trabalhador (abrangendo assim o despedimento colectivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação);
- ✓ Não cumprimento pontual das obrigações retributivas devidas aos trabalhadores;
- ✓ Não cumprimento pelo empregador das suas obrigações legais, fiscais ou contributivas;
- ✓ Distribuição de lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta; Incumprimento, imputável ao empregador, das obrigações assumidas, nos prazos estabelecidos;
- ✓ Prestação de falsas declarações;
- ✓ Prestação de trabalho ao próprio empregador por trabalhador abrangido pela medida de apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho na modalidade de suspensão do contrato, ou para lá do horário estabelecido, na modalidade de redução temporária do período normal de trabalho.

ii. Outras medidas de apoio às empresas

Para além do apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho, com ou sem formação, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou de suspensão do contrato de trabalho (*lay off* simplificado), o DL n.º 10-G/2020, de 26 de Março, estabelece ainda outras medidas a que o empregador pode ter direito:

- a) Plano extraordinário de formação;
- b) Incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da actividade da empresa;
- c) Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora.

O *plano extraordinário de formação* é atribuído a cada trabalhador abrangido, sendo concedido em função das horas de formação frequentadas, até ao limite de 50% da retribuição ilíquida, com o limite máximo de uma remuneração mínima mensal garantida (RMMG), suportado pelo IEFP, I.P. e tem a duração de um mês, coincidindo com a implementação do plano de formação.

Aplica-se apenas aos empregadores que não tenham recorrido ao apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho (*lay off* simplificado) e consiste num apoio extraordinário

para formação profissional a tempo parcial com vista à manutenção dos postos de trabalho e ao reforço das competências dos trabalhadores, de forma a actuar preventivamente sobre o desemprego, de acordo com um plano de formação organizado e operacionalizado pelo IEFP, I.P., em articulação com o empregador.

As demais medidas aplicam-se aos empregadores que beneficiem de uma das outras previstas pelo Decreto-Lei n.º 10 G/2020, de 26 de Março.

O incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização e retoma da actividade da empresa corresponde ao valor de uma remuneração mensal mínima garantida (RMMG), pago de uma só vez, por trabalhador, e é concedido ao empregador pelo IEFP, I.P.

A isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social consiste na isenção total do pagamento das contribuições (a cargo da entidade empregadora) àquele Instituto – referentes às remunerações relativas aos meses em que a empresa seja beneficiária das outras medidas e durante o seu período de vigência, relativamente aos trabalhadores abrangidos e aos membros dos órgãos estatutários.

A isenção do pagamento de contribuições relativamente aos trabalhadores abrangidos é reconhecida oficiosamente, designadamente com base na informação transmitida pelo IEFP, I.P, sendo que os empregadores, neste caso, entregam as declarações de remunerações autónomas relativas aos trabalhadores abrangidos e efectuem o pagamento das respectivas quotizações.

iii. O trabalhador²⁵

Os trabalhadores abrangidos podem ficar em situação de suspensão de contrato de trabalho (ou seja, sem prestação de actividade) ou de redução do período normal de trabalho.

Para os trabalhadores em regime de suspensão de contrato, a doutrina, em desenvolvimento da construção de Herschel²⁶, distingue entre deveres acessórios integrantes e deveres acessórios autónomos da prestação principal.

Os *deveres acessórios integrantes da prestação principal*, por intrinsecamente ligados ao dever de prestar a actividade laboral, são inexigíveis em todas as situações de inexigibilidade da prestação de trabalho: assim os deveres de assiduidade e de pontualidade, obediência, zelo e diligência, custódia dos bens postos à disposição do trabalhador para a realização do trabalho e o dever de produtividade.

²⁵ O texto seguinte não se reporta ao regime de excepção dos trabalhadores de serviços essenciais, abrangidos pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março, na sua redacção actual.

²⁶ W. Herschel *apud* - e por todos – *in* Maria do Rosário Palma Ramalho, *ob. cit.*, 1.º ed., vol. I, p. 404-405.

Já os deveres acessórios autónomos da prestação principal, por não se encontrarem intimamente ligados ao dever principal, são exigíveis tanto na pendência desta como nas situações em que a prestação de trabalho não é exigível: assim, os deveres de respeito e urbanidade e cooperação, de actuação em matéria de saúde e higiene e segurança no local de trabalho bem como o dever de custódia relativamente a bens confiados ao trabalhador que não estejam associados apenas à prestação de trabalho (v.g., o automóvel que é usado para fins pessoais, ou não exclusivamente profissionais).

Particular é a situação do dever de lealdade (designadamente nas situações de sigilo e não concorrência): enquadrável na categoria dos deveres acessórios autónomos da prestação principal, estende-se de forma compreensiva a todos o contrato de trabalho, a persistir mesmo após a cessação e poderá sofrer restrição quando se confere ao trabalhador o direito de exercer uma actividade remunerada fora da empresa (artigo 305.º, n.º 1, al. c), do CT).

Também em matéria de deveres de informação, o regime da suspensão prevê que caso exerça actividade remunerada fora da empresa, o trabalhador deverá comunicar esse facto ao empregador²⁷.

No âmbito do regime extraordinário de apoio à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial o trabalhador tem direito a auferir as quantias mencionadas no artigo 305.º do CT, nos termos definidos nos n.ºs 4 a 7 do artigo 6.º do DL n.º 10.º-G/2020, de 26 de Março.

Assim, no caso de o trabalhador se manter a trabalhar com redução do período normal de trabalho, o valor a que o trabalhador tem direito desdobra-se em duas componentes:

a) *Retribuição*, enquanto contrapartida pelo seu trabalho²⁸, que é paga pelo empregador e calculada em proporção das horas de trabalho²⁹.

Tem ainda direito a manter as regalias sociais ou prestações da segurança social a que tenha direito e a que a respectiva base de cálculo não seja alterada por efeito da redução ou suspensão e a exercer outra actividade remunerada.

b) Se a retribuição pelo trabalho - prestado na empresa (em situação de redução) ou fora dela - não atingir um montante mínimo igual a dois terços da sua retribuição normal ilíquida ou o valor da retribuição mínima mensal garantida³⁰ (consoante o que for mais

²⁷ Sob pena de perder o direito à compensação retributiva e de cometer uma infração disciplinar grave (artigo 304.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, do CT).

²⁸ Tal como definido pelo artigo 258.º do CT.

²⁹ O valor da hora obtém-se através da fórmula: $(RM \cdot 12) : (52 \cdot n)$ em que “RM” é a retribuição mensal; e “n” o número de horas do período normal de trabalho semanal.

³⁰ Doravante designada de RMMG.

Actualmente a RMMG cifra-se em seiscentos e trinta e cinco euros (€635), cf. DL n.º 167/2019, de 21 de Novembro.

elevado), terá ainda direito a uma *compensação retributiva* até perfazer este montante (e na medida da diferença necessária até o atingir)³¹.

A compensação retributiva é paga pelo empregador, embora 70% desse valor seja reembolsado pela Segurança Social, e tem como limite o triplo da RMMG (incluindo-se em tal cômputo o auferido pelo trabalhador, por outro empregador, a título de retribuição)³², situação em que, por não existir compensação retributiva, o empregador não tem direito a qualquer reembolso pago pela Segurança Social.

Para efeitos de pagamento da compensação retributiva, caso o trabalhador exerça actividade remunerada fora da empresa, deve comunicar tal facto ao empregador no prazo de cinco dias a contar do início da mesma, sob pena de perda do direito da compensação retributiva e, bem assim, dever de restituição dos montantes recebidos a este título, constituindo a omissão uma infracção disciplinar.

Por outro lado, e em caso de não pagamento pontual desta compensação retributiva³³ o trabalhador tem direito a suspender o contrato de trabalho, nos termos dos artigos 325.º e seguintes

Assim, por exemplo, um trabalhador com uma retribuição mensal normal de €1000 e um PNT de 40 horas (5 dias por semana) que passe a trabalhar 3 dias por semana (12 dias por mês) tem direito a uma retribuição mensal no valor € 533,92 [(€ 5,77 x 8 horas) x 3 dias x 4 semanas] a que acresce a compensação retributiva de € 132,75 [(€1000: 3 x 2) – € 533,92].

Se a medida for de suspensão o trabalhador tem direito³⁴ a:

a) Um montante mínimo igual a dois terços da sua retribuição normal ilíquida (soma das quantias auferidas pelo trabalhador com natureza retributiva e carácter regular, sujeitas ao pagamento de contribuições à Segurança Social) ou o valor da RMMG, consoante o que for

³¹ Até 30 de Junho de 2020, a compensação retributiva é paga por referência à retribuição normal ilíquida do trabalho prestado na empresa, devendo os serviços da Segurança Social proceder subsequentemente aos ajustamentos que se revelem necessários, com eventual restituição das quantias indevidamente recebidas.

³² O mesmo é dizer que o montante da compensação retributiva é variável. No caso de o trabalhador receber uma retribuição por trabalho prestado a outro empregador superior a € 1905 (3 x RMMG) não há sequer lugar ao pagamento de qualquer compensação retributiva.

³³ A compensação retributiva é paga em 30% do seu montante pelo empregador e em 70% pelo serviço público competente da área da segurança social.

Quando, durante o período de redução ou suspensão, os trabalhadores frequentem cursos de formação profissional adequados ao desenvolvimento da qualificação profissional que aumente a sua empregabilidade ou à viabilização da empresa e manutenção dos postos de trabalho, em conformidade com um plano de formação aprovado pelo serviço público competente na área do emprego e formação profissional, este paga o valor correspondente a 30 % do indexante dos apoios sociais destinado, em partes iguais, ao empregador e ao trabalhador, acrescendo, relativamente a este, à compensação retributiva.

³⁴ São normas de prescrição mínima, por a lei se referir a “montantes mínimos” (artigo 305.º, n.º 1, al a), nada vedando o pagamento, pelo empregador, de quantias superiores.

mais elevado, sendo a compensação retributiva calculada pela diferença da retribuição pelo trabalho prestado fora da empresa³⁵.

Presentemente com um limite mínimo de € 635 (remuneração mensal mínima garantida) e um máximo de € 1905 (o triplo da remuneração mensal mínima garantida).

b) Tem ainda direito a manter as regalias sociais ou prestações da Segurança Social a que tenha direito e a que a respectiva base de cálculo não seja alterada por efeito da redução ou suspensão e a exercer outra actividade remunerada.

No entanto, o subsídio de doença da Segurança Social não é atribuído relativamente a período de doença que ocorra durante a suspensão do contrato, mantendo o trabalhador direito à compensação retributiva (artigo 305.º, n.º 4, do CT).

Em ambos os casos – medida de redução ou de suspensão – à compensação retributiva acrescerá o valor correspondente a 30 % do indexante dos apoios sociais destinado, em partes iguais, ao empregador e ao trabalhador que é pago quando, durante o período de redução ou suspensão, os trabalhadores frequentem cursos de formação profissional adequados ao desenvolvimento da qualificação profissional que aumente a sua empregabilidade ou à viabilização da empresa e manutenção dos postos de trabalho, em conformidade com um plano de formação aprovado pelo serviço público competente na área do emprego e formação profissional (artigo 305.º, n.º 5, do CT).

A lei (Código de Trabalho) salvaguarda ainda o vencimento, duração e gozo de férias e de Natal - artigo 306.º, n.ºs 2 e 3, do CT.

O tempo de redução ou suspensão não afecta o vencimento e a duração do período de *férias* e a redução ou suspensão não prejudica a marcação e o gozo de férias, nos termos gerais, tendo o trabalhador direito ao pagamento pelo empregador do subsídio de férias “devido em condições normais de trabalho”, i.e., pelos valores das regras gerais e não da retribuição ou compensação retributiva calculados conforme o artigo 305.º³⁶.

O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de Março, nada regula a este propósito deixando intocado o regime do Código do Trabalho.

No entanto, e ainda no âmbito do regime excepcional da “pandemia de COVID-19”, o DL n.º 10-K/2020, de 26 de Março, veio estabelecer um regime excepcional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família ou por desempenho de funções de bombeiro

³⁵ Durante o período de suspensão do contrato de trabalho ou redução do período normal de trabalho, o valor da retribuição recebida pelo trabalhador por outra actividade prestada a outro empregador é deduzido ao montante da compensação retributiva a pagar pelo empregador e comparticipada pela Segurança social até perfazer o valor de 2/3 da retribuição mensal ilíquida ou atingir o limite máximo da comparticipação retributiva (€ 1905).

³⁶ Neste sentido, cf. ac. RE de 16-01-1990, CJ, 1990, 1.º, p. 315.

voluntário com contrato de trabalho com empregador do sector privado ou social, no âmbito daquela.

No âmbito deste diploma, e em alternativa às faltas justificadas, permite-se ao trabalhador que nas situações de assistência à família marque férias para prestar aquela assistência, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação por escrito, com dois dias de antecedência face ao respectivo início. Durante esse período de férias, o trabalhador tem direito à retribuição que receberia se estivesse em serviço efectivo, bem como ao subsídio de férias, que pode ser pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do respectivo gozo (não se aplicando nesta hipótese o artigo 264.º, n.º 3, que determina, salvo acordo escrito em contrário, que o subsídio de férias será pago antes do seu início e de forma proporcional em caso de gozo interpolado das mesmas) – artigo 2.º, n.ºs 5 e 6.

Este regime – em vigor desde 27-03-2020 – não se aplica aos trabalhadores de serviços essenciais, abrangidos pelo artigo 10.º do DL n.º 10-A/2020, de 13-3 (trabalhadores de serviços essenciais), porque os estabelecimentos a que se refere o respectivo n.º 1 asseguram o acolhimento dos beneficiários indicados na mesma disposição durante o período de interrupção lectiva.

Já quanto ao subsídio de *Natal*, é pago³⁷ pela Segurança Social em montante correspondente a metade da compensação retributiva e pelo empregador no restante, é devido “por inteiro” (art 306.º, n.º 3, do CT). Tal expressão parte da ideia de que o subsídio de Natal se caracteriza por ser uma prestação retributiva de formação progressiva ao longo do ano civil (uma prestação diferida, que se vai sedimentando gradualmente) mas, afasta-se dela nas hipóteses de suspensão do contrato por facto respeitante ao empregador, em que o subsídio de Natal é devido por inteiro (e não calculado proporcionalmente)³⁸.

iv. Os direitos dos representantes dos trabalhadores durante a redução ou suspensão

A medida de redução ou suspensão relativa a trabalhador que seja delegado sindical ou membro de estrutura de representação colectiva dos trabalhadores não prejudica o direito ao exercício das correspondentes funções na empresa.

No caso da *pandemia de “COVID-19”* o seu exercício encontra-se limitado desde logo pelas restrições ao direito de reunião.

O Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, ao declarar o estado de emergência com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, limitou-a ao estritamente necessário para a adopção das referidas medidas. Quanto ao direito de reunião e de

³⁷ Por referência ao valor apurado em conformidade com o artigo 305.º do CT, entendemos, como resulta da diferente redacção dos n.os 2 e 3 do preceito em referência (artigo 306.º do CT).

³⁸ É o que resulta até do confronto com o artigo 263.º, que consagra a regra do pagamento por inteiro (n.º 1) e apenas admite o pagamento proporcional nos casos do n.º 2, o que nos casos de suspensão apenas ocorre por facto respeitante ao trabalhador (al. c)).

manifestação admitiu a imposição, pelas autoridades públicas competentes, com base na posição da Autoridade de Saúde Nacional, das restrições necessárias para reduzir o risco de contágio e executar as medidas de prevenção e combate à epidemia, incluindo a limitação ou proibição de realização de reuniões ou manifestações que, pelo número de pessoas envolvidas, potenciem a transmissão do novo Coronavírus, cf. artigo 4.º, al. e).

O legislador transpareceu a vontade de deixar incólume o núcleo estrito de tal direito por forma a evitar o seu esvaziamento. A que não foi alheio, diríamos, o reconhecimento da tutela constitucional dos direitos de exercício da actividade sindical na empresa e o direito dos delegados sindicais à protecção adequada (artigo 55.º, n.º 2, al. d) e 6, da CRP e artigos 460.º e 461.º do CT), a reclamar medidas positivas para a concordância prática de tal direito, com acesso a informação e contactos dos trabalhadores através tecnologias implementadas pelo empregador, designadamente para o ao teletrabalho.

Tarefa, de exegese, que caberá casuisticamente à jurisprudência garantir.

4. Notas reflexivas

O regime resultante dos diplomas até agora publicados, que verdadeiramente integram um *Direito do Trabalho de Excepção*, deixa em aberto alguns pontos assintomáticos: a lei não impede as empresas que beneficiem desses apoios públicos extraordinários de lançar no desemprego os trabalhadores com vínculos precários (fazendo caducar os contratos a termo ou de trabalho temporário, lançando mão da denúncia durante o período experimental, etc.).

Em matéria de **despedimentos** em sentido estrito, a lei prevê, apenas, a proibição de despedimento do artigo 13.º (a vigorar para o período de aplicação do regime de excepção) nas modalidades de despedimento colectivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho.

De *iure condito* é de admitir que o legislador tenha sido sensível aos interesses do empregador já que, ainda que se trate de um despedimento individual, por razões objectivas, é o mais subjectivo dos despedimentos objectivos e alterando-se o paradigma do trabalho para o teletrabalho (ou trabalho à distância)³⁹ àquele não fica vedado despedir quando o trabalhador não se adapte às alterações introduzidas com o novo paradigma da sua prestação.

É, no entanto, de ponderar, de *iure condendo*, a proibição do despedimento por inadaptação⁴⁰, uma vez que este não supõe um comportamento culposo do trabalhador (não se traduz num despedimento disciplinar) e que dos despedimentos objectivos é o único que não tem fonte

³⁹ Artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de Março.

⁴⁰ Amado, João Leal – **A suspensão do contrato de trabalho: o vínculo relaxado**, in Direito do Trabalho, Coimbra Editora, Coimbra, 2009, p. 335-349. Também, do mesmo autor: **Da pandemia ao lay-off just in time: breve reflexão [em linha]**.

que justifique o dever de restituição por incumprimento prevista no artigo 14.º do DL n.º 10-G/2020⁴¹.

Por outro lado, a proibição de despedimento aparece balizada no tempo (durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no diploma, bem como nos 60 dias seguintes), pelo que mais tarde, esgotados que sejam esses 60 dias, nada impedirá a entidade empregadora de recorrer a esses mecanismos extintivos da relação laboral, se entender que tal se justifica.

Do regime do CT e do DL n.º 10-G/2020, e quanto a despedimentos, não fica arredada:

- A cessação de contrato de trabalho a termo;
- O despedimento por facto imputável ao trabalhador;
- A cessação de comissão de serviço⁴²;
- E, no entendimento de alguma doutrina, ainda, a cessação do contrato durante o período experimental⁴³.

Em aberto ficam também medidas resultantes da liberdade contratual dos sujeitos laborais, como a suspensão ou revogação por mútuo acordo ou a alteração da estrutura retributiva, isolada ou conjugada com um aquele acordo, que a jurisprudência tem entendido não ter os limites ou restrições de irredutibilidade decorrentes da intangibilidade da retribuição base⁴⁴.

Os diplomas publicados nada mencionam em relação a **transferência de local de trabalho** no contexto de crise empresarial resultante da pandemia de “COVID-19”.

Do regime geral em vigor, quando o empregador possua mais do que um estabelecimento, a lei permite-lhe a transferência, temporária ou definitiva, do local de trabalho nas condições termos definidos pelo artigo 195.º do CT: designadamente em caso de mudança ou extinção, total ou parcial, do estabelecimento onde aquele presta serviço (n.º 1, al. a) ou quando outro motivo do interesse da empresa o exija e a transferência não implique prejuízo sério para o trabalhador (n.º 1, al. b).

No caso de transferência temporária, o trabalhador abrangido por medida de *lay off* que não o fosse no estabelecimento de origem deveria ver expressamente consagrada a sua não inclusão no universo de trabalhadores abrangidos e o retorno ao estabelecimento de origem.

Já na transferência definitiva, a lei – artigo 194.º, n.º 5, do CT - confere-lhe o direito a resolver

⁴¹ O legislador, pese embora haja proibido apenas dos despedimentos colectivos e por extinção do posto de trabalho (artigo 13.º), previu a obrigação de restituição, por incumprimento, em caso qualquer despedimento que não o por justa causa (artigo 14.º), nele se incluindo, conseqüentemente, o por inadaptação.

⁴² Hipóteses referenciadas no n.º 2 do artigo 303.º do CT.

⁴³ Por todos, PERESTRELO, Patrícia, e outros - In: **Alterações ao Código do Trabalho: breves notas – 1.ª ed. [Coimbra]: Almedina, 2013. - p. 85-118 - (Estudos. Instituto do Conhecimento AB; 1).**

⁴⁴ Assim, o [ac. STJ 24-10-2007](#), disponível por hiperligação e também in [www.igfej.pt](#). Quanto a irredutibilidade, cf. GONÇALVES, Fernando. *Irredutibilidade salarial: princípio - ou - em princípio?* In: **Prontuário de Direito do Trabalho** - [Lisboa]: Centro de Estudos Judiciários, 2012. - p. 87-99.

o contrato se tiver prejuízo sério, tendo direito à compensação prevista no artigo 366.º. Esta compensação, por facto lícito, é tendencialmente inferior à indemnização que receberia se resolvesse o contrato por facto ilícito (artigo 396.º)⁴⁵.

Ainda que se sustente, como faz alguma doutrina⁴⁶, a interpretação restritiva do artigo 194.º, n.º 5, às situações de mudança colectivas previstas no artigo 194.º, n.º 1, al a) – porquanto nos casos de mudança individual, previstos no 194/1 b), havendo prejuízo sério a transferência é ilícita e o trabalhador poderia recusar e se o empregador persistisse na ordem de transferência, resolver o contrato nos termos dos artigos 394.º, n.º 2, al. b), e 396.º – o certo é que:

- (i) Nos casos de transferência colectiva o trabalhador teria de provar o prejuízo sério⁴⁷ e
- (ii) O comportamento do empregador não integraria incumprimento culposos dos deveres laborais (artigo 394.º, n.º 2, al b) - por justificado no quadro da crise.

A reclamar, de *iure condendo*, a proibição de recurso ao *lay off* relativamente a estabelecimentos onde o universo de trabalhadores fosse composto por trabalhadores transferidos já em contexto de crise⁴⁸, ou a ilicitude da transferência em tal contexto, hipóteses que consequentemente passariam a integrar a obrigação de restituição, por incluída na previsão das situações de incumprimento do artigo 14.º do DL n.º 10-G/2020, designadamente a al. c) do n.º 1.

Por último e não menos importante, serão os **mecanismos de controlo judicial** de verificação da licitude do recurso ao *lay off*.

Como já deixámos referenciado, o *lay off* pode envolver a modalidades de redução dos períodos normais de trabalho ou a suspensão dos contratos de trabalho.

A primeira, menos gravosa, é permitida nos moldes constantes do n.º 2 do artigo 298.º:

- i) Pela interrupção da actividade por um ou mais períodos normais de trabalho, diários ou semanais, podendo abranger diferentes grupos de trabalhadores, rotativamente ou

⁴⁵ A compensação, calculada proporcionalmente em fracção de ano, correspondente a 12 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade ao passo que a indemnização, também calculada proporcionalmente em fracção de ano, é determinada pelo tribunal entre 15 e 45 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, atendendo ao valor da retribuição e ao grau da ilicitude do comportamento do empregador, não podendo ser inferior a três meses de retribuição base e diuturnidades.

⁴⁶ FERNANDES, António Monteiro / **Direito do trabalho**. 16.ª ed. - [Coimbra] : Almedina, 2012, p. 497.

⁴⁷ Nestes casos, a inexistência de tal prejuízo não constitui um pressuposto do direito do empregador, cujo ónus de alegação e prova lhe incumbisse (artigo 194.º, n.º 1, a)).

⁴⁸ Atente-se que pese embora as medidas de *lay off* no contexto de crise empresarial resultante da pandemia de “COVID-19” só datem de 26-03-2020 (DL n.º 10-A/2020), a emergência de saúde pública de âmbito internacional, foi declarada pela Organização Mundial de Saúde, no dia 30 de Janeiro de 2020 (bem como à classificação do vírus como uma pandemia, no dia 11 de Março de 2020).

ii) Pela diminuição do número de horas do período normal de trabalho, diário ou semanal.

A prioridade da redução constava na versão original e foi eliminada com a Lei n.º 137/99, de 28 de Agosto.

Não obstante, para Júlio Gomes⁴⁹ a suspensão deve ser tida como ultima *ratio* pois a priorização decorre do requisito legal da “indispensabilidade de assegurar a sobrevivência da empresa” - agora “necessidade de assegurar a viabilidade da empresa e a manutenção dos postos de trabalho”, vertida no artigo 24.º, n.º 2, al. a), do CT.

Para Maria do Rosário Palma Ramalho⁵⁰, à luz do CT, a opção cabe ao empregador.

Na mesma linha Nunes de Carvalho⁵¹, a questão deve ser vista de acordo com os parâmetros que regem outras decisões organizativas do empregador/titular da organização produtiva, que envolvem um juízo, *maxime* as referentes a despedimentos (ainda que por razões objectivas, como os despedimentos colectivos), tendo o requisito da indispensabilidade um cunho fundamentalmente jurídico e não devendo ser encarada como uma questão-de-facto.

Importa aqui considerar que o Tribunal Constitucional foi chamado a pronunciar-se, por um pedido de fiscalização abstracta sucessiva, sobre a constitucionalidade de normas introduzidas no Código do Trabalho através da Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho, o que fez no acórdão (TC) n.º 602/2013, de 20 de Setembro.

Neste aresto aquele Tribunal veio a declarar a inconstitucionalidade dos n.º 2 e 4 do artigo 368.º do CT (que, nos requisitos para o despedimento por extinção do posto de trabalho, permitia ser o empregador a definir, por referência aos respectivos titulares, critérios relevantes e não discriminatórios face aos objectivos subjacentes à extinção do posto de trabalho) e o artigo 375.º, n.º 1, als. d) e e), e n.º 2, (requisitos para o despedimento por inadaptação), por, no primeiro caso, terem sido supridas as indicações normativas quanto aos critérios que devem presidir à decisão do empregador de selecção do posto de trabalho a extinguir e, em ambos os casos, por não se exigir a demonstração da impossibilidade prática da subsistência da relação de trabalho, determinante da cessação do vínculo (por violação da proibição de despedimentos sem justa causa consagrada no artigo 53.º da CRP)⁵².

A estatuição legal de que ao empregador caberá o ónus de demonstrar a efectiva necessidade da medida de suspensão em detrimento da redução do período de trabalho ou mesmo de encerramento do estabelecimento evitaria recursos abusivos ao instituto em questão.

⁴⁹ GOMES, Júlio - *Direito do Trabalho*. I, Coimbra, Coimbra Ed., 2007 vol. I, p. 864.

⁵⁰ Para mais desenvolvimentos RAMALHO, Maria do Rosário Palma - *Tratado do Direito do Trabalho – Parte II – Situações Laborais Individuais*. Coimbra: Almedina, p. 793.

⁵¹ CARVALHO, António Nunes de - Suspensão ou redução de laboração em situação de crise empresarial / *Revista de direito e de estudos sociais*, Coimbra, s.2 a.53 n.1-2 (Jan.-Jun. 2012), p. 119-161.

⁵² Ainda assim tomou a decisão – controversa - de restringir os efeitos da sua declaração de inconstitucionalidade (eficácia *ex nunc*), ao abrigo do n.º 4 do artigo 282.º da CRP.

Até lá, e em todos casos de encerramento de estabelecimento ou empresa, fora das situações de crise ou de diminuição temporários de actividade admitidos por lei, quando inseridos num contexto de conflito laboral, o encerramento da empresa ou estabelecimento, reconduz-se à figura do *lock-out*, que constitui a entidade empregadora não apenas em responsabilidade contratual (conferindo ao trabalhador a possibilidade de resolução do contrato) mas é objecto de proibição constitucional, com os contornos delineados nos artigos 57.º, n.º 4, da CRP e 544.º do CT e responsabilidade criminal, prevista a punida no artigo 316.º do CT.

Concluindo dir-se-á que o *Direito do Trabalho de Crise*, no ano de 2020, será fortemente marcado pelos institutos de cessação e suspensão das relações laborais: segundo o observatório OIT, em comunicado de 7 de Abril de 2020, as medidas de paralisia total ou parcial já afectam quase 2,7 bilhões de trabalhadores, ou seja, cerca de 81% da força de trabalho global⁵³.

Ao aderir a instrumentos de direito supranacionais, como a Carta Social Europeia⁵⁴, o Estado Português assumiu obrigações que o vinculam a princípios em matéria de direitos dos trabalhadores, como o *princípio da não-regressão* em direitos fundamentais sociais, mesmo em situações de crise⁵⁵.

Este reforça a primazia axiológica do *princípio da compensação da posição devedora complexa das partes do contrato de trabalho*, (ou princípio da protecção do trabalhador⁵⁶), também filtrados nos termos do artigo 277.º da Lei Fundamental - quer a Constituição, quer a Declaração Universal dos Direitos Humanos, acolhida por aquela no artigo 16.º, n.º 2 – a actuar como limites externos à modificação do Direito do Trabalho, mesmo em épocas de crise⁵⁷.

Aos tribunais caberá a tarefa de verificar a correcta aplicação das medidas de cessação e suspensão do direito ao trabalho, no quadro de *direito de excepção* (de crise), e aos Estados o de cumprir a efectividade dos direitos sociais, garantindo a ambos os sujeitos laborais condições de reconstrução e reabilitação da relação laboral.

De que derivará a consagração do **Direito do Trabalho** na sua verdadeira dimensão de promoção da ideia de *universalidade* dos *Direitos Humanos* e do seu fundamento ético

⁵³ <https://www.ilo.org>.

⁵⁴ Adoptada em 1961, no âmbito do Conselho de Europa, com objectivo de tutelar direitos económicos e sociais fundamentais, a Carta ganhou visibilidade na década de 1990, com a sua revisão, em 1996, e particularmente com a entrada em vigor do Protocolo Adicional sobre reclamações colectivas, em 1998. Em 1996, foi adoptada a Carta Social Europeia Revista, que adapta o conteúdo da Carta às mudanças sociais fundamentais ocorridas desde a sua adopção, entrando em vigor em 1999. Portugal, conforme sucedeu com a Carta Social Europeia procedeu à ratificação da Carta revista em 30 de Maio de 2001.

⁵⁵ Para mais desenvolvimentos, Giovani, Giuglia - *A Jurisprudência do Comité Europeu de Direitos Sociais em Tempos de Crise Económica: as decisões relativas à Grécia*. **Revista Jurídica de Los Derechos Sociales** (2017), Lex Social [em linha].

⁵⁶ DRAY, Guilherme – O direito do trabalho na jurisprudência constitucional da crise / **Revista de Direito e de Estudos Sociais**, Coimbra, s.2 a.56 n.1-3 (Jan.-Set. 2015), p. 155-188.

⁵⁷ Weiss, Manfred, **Re-Inventing Labour Law?** / *The Idea of Labour Law* - Guy Davidov and Brian Langille, Oxford University Press, p. 43-56.

expresso na “dignidade inerente a todos os membros da família humana e [os] seus direitos iguais e inalienáveis”⁵⁸.

Lisboa, 13 de abril de 2020

⁵⁸ Tal como reconhecido nos primeiros parágrafos preambulares da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), do PIDCP e do PIDESC.

◆ **Outros temas entre a legislação COVID-19 e o Código do Trabalho**

- O exercício de funções não compreendidas no contrato de trabalho
- A marcação do gozo de férias
- A determinação e regime do teletrabalho

Paulo Duarte Santos

Procurador da República

Docente do Centro de Estudos Judiciários

1. O exercício de funções não compreendidas no contrato de trabalho
2. A marcação do gozo de férias
3. A determinação e regime do teletrabalho

1. O exercício de funções não compreendidas no contrato de trabalho

Com a aprovação das medidas iniciais de carácter extraordinário e temporário direccionadas à manutenção dos postos de trabalho em face da situação de emergência decorrente do surto do vírus COVID-19, nomeadamente através da Portaria n.º 71º-A/2020, de 15 de março¹, foi criada a medida de “Apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial, com ou sem formação”, inspirada na figura do lay-off prevista no Código do Trabalho (CT).

Esta medida encontrava-se prevista no artigo 5.º da Portaria acima referida, que estipulava no seu n.º 5: *“O empregador beneficiário desta medida pode encarregar o trabalhador de exercer, a título temporário, funções não compreendidas no contrato de trabalho, desde que tal não implique modificação substancial da posição do trabalhador, e que sejam orientadas para a viabilidade da empresa”*.

Apenas três dias depois, é publicada a Portaria n.º 76-B/2020, de 18 de março², referindo-se no seu preâmbulo que a mesma tem como propósito *“... alterar e clarificar algumas situações, concretamente quanto à salvaguarda dos direitos e deveres dos trabalhadores no âmbito daquelas medidas quer quanto aos requisitos de acesso ao mecanismo”*.

Esta Portaria tem três artigos, verificando-se que o seu artigo 2.º revoga o citado artigo 5.º, n.º 5, da Portaria n.º 71º-A/2020³.

Não é fornecida qualquer explicação para essa revogação, pelo que, considerando os objetivos da Portaria explanados no preâmbulo do próprio diploma, e tendo em conta que este artigo 2.º é o único que pode intersecionar-se com os direitos e deveres dos trabalhadores, impõe-se

¹ Este diploma entrou em vigor no dia 16 de março de 2020.

² Portaria com produção de efeitos desde 19 de março de 2020.

³ “Artigo 2.º

Norma revogatória

É revogado o n.º 5 do artigo 5.º da Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, retificada pela Declaração de Retificação n.º 11-C/2020, de 16 de março”.

a conclusão que se terá entendido que era necessária aquela revogação em prol da salvaguarda dos direitos dos trabalhadores.

A supressão dessa norma pode ter ocorrido por força do alerta realizado pelos sindicatos em relação ao facto de, com esse normativo, passar a existir um regime alargado de mobilidade funcional não justificado⁴.

Como se sabe, também a própria Portaria n.º 71º-A/2020 sucumbiu rapidamente pela voracidade dos acontecimentos, ao ser revogada pelo artigo 19.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, diploma já publicado no âmbito da regulamentação do estado de emergência entretanto declarado, com entrada em vigor no dia seguinte ao da publicação, tendo sido aquela figura então substituída por um regime simplificado do instituto da redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão de contrato de trabalho, previsto nos artigos 298.º e seguintes do CT, instituto vulgarmente denominado por lay-off.

Importa, assim, analisar em que termos pode ter lugar a mobilidade funcional no âmbito do procedimento lay-off simplificado previsto pelo referido DL n.º 10-G/2020.

Percorrido este diploma legal não encontramos norma similar ao disposto no revogado n.º 5 do artigo 5.º da Portaria n.º 71º-A/2020, nem qualquer outra que, de algum modo, nos direcione nalgum sentido.

Dúvidas parece, no entanto, não poderem existir que, tendo em conta o regime de mobilidade funcional previsto no Código do Trabalho, este regime poderá ter aplicação no regime de lay-off simplificado em situação de crise empresarial, naturalmente não na modalidade da suspensão do contrato de trabalho, mas na modalidade de redução temporária do período normal de trabalho⁵.

É o próprio artigo 6.º, n.º 2, do DL n.º 10-G/2020, que refere expressamente que, na situação de redução do período normal de trabalho, mantêm-se os direitos, deveres e garantias das partes, nos termos previstos no Código do Trabalho.

Nunca é demais sublinhar que para o trabalhador é essencial a parametrização de alguns elementos do contrato de trabalho, nomeadamente os referentes à mobilidade funcional, geográfica e temporal, uma vez que no desenrolar do contrato podem desenvolver-se interesses contraditórios em relação a essas matérias.

⁴ Vd., por exemplo, a posição assumida pela CGTP, disponível em:

<http://www.cgtp.pt/informacao/comunicacao-sindical/13752-apos-denuncia-da-cgtp-in-governo-altera-portaria-que-define-e-regula-as-medidas-de-apoio-as-empresas>

⁵ Vd. o artigo 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março:

“Artigo 6.º

Redução ou suspensão em situação de crise empresarial

1 - Em situação de crise empresarial, o empregador pode reduzir temporariamente os períodos normais de trabalho ou suspender os contratos de trabalho, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos artigos 298.º e seguintes do Código do Trabalho.”

É que, enquanto os interesses fundamentais do trabalhador se projetam, de uma forma geral, na estabilidade desses elementos, já o empregador tem óbvio interesse na sua flexibilização, no âmbito do seu poder de conformação e direção da prestação de trabalho.

Como forma de assegurar algum equilíbrio entre esses interesses contraditórios, ou pelo menos nem sempre coincidentes, o Código do Trabalho estabelece as situações em que pode existir mobilidade funcional, geográfica e de horário, estabelecendo, assim, algumas limites nos intervalos dos quais se pode desenvolver a dinâmica resultante do contrato de trabalho.

No que concerne à mobilidade funcional, no seu sentido amplo⁶, que é a matéria que agora nos cumpre analisar, esta terá sempre um caráter excecional perante o princípio básico da correspondência entre as funções exercidas e a atividade para a qual o trabalhador foi contratado, princípio, de resto, expressamente consagrado no artigo 118.º, n.º 1, do CT, ao estipular que o trabalhador deve, em princípio, exercer as funções correspondentes à atividade para a qual foi contratado, devendo o empregador atribuir-lhe, no âmbito da referida atividade, as funções mais adequadas às suas aptidões e qualificação profissional.

A atividade contratada pode ser determinada por remissão para uma categoria profissional constante de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho ou regulamento interno de empresa, nos termos do n.º 2 do preceito acima referido.

A categoria profissional, por sua vez, traduz-se num conceito polissémico, mas, na vertente agora em causa, que é o da categoria estatuto ou categoria normativa, pode ser considerada como aquela que *“corresponde à designação formal dada pela lei ou pelos instrumentos de regulamentação colectiva do trabalho a determinado conjunto de tarefas, com vista à aplicação do regime laboral previsto para essa situação”*, conforme ensina Palma Ramalho, in Direito do Trabalho, Parte II – Situações Laborais Individuais, 3.ª Edição, 2010, p. 439.

Ainda quanto à categoria profissional, importa relembrarmos que os três princípios que lhe estão associados, o princípio da efetividade, o princípio da irreversibilidade e o princípio do reconhecimento de direitos, serão sempre chamados à colação nesta matéria.

Conforme se constata, encontramos três formas de flexibilidade funcional previstas no Código do Trabalho, a saber, e por grau crescente de afastamento ao princípio invariabilidade da prestação, a polivalência funcional, o *jus variandi* (ou direito de variação) e a diminuição de categoria profissional, figuras previstas, respetivamente, nos artigos 118.º, n.º 2, 120.º e 119.º do CT.

Estas três opções de mobilidade funcional permitem ao empregador ter ao seu dispor diversas variáveis no âmbito da utilização dos seus recursos humanos, de modo a fazer face às

⁶ Convém desde logo distinguir a mobilidade funcional, no seu sentido amplo, enquanto poder do empregador em colocar o trabalhador a desempenhar funções distintas da atividade para a qual foi contratado, da mobilidade funcional numa aceção mais restrita, enquanto *“jus variandi”*, conforme se encontra previsto no artigo 120.º do Código do Trabalho.

condições de mercado que não permanecem estáticas, à evolução tecnológica sempre em curso e até à própria adaptação em face do desempenho da atividade concorrencial.

Os pressupostos para a utilização destas modalidades de flexibilização funcional são diferentes, naturalmente mais exigentes conforme maior distanciação em relação ao princípio de correspondência acima referido, sendo que a doutrina e a jurisprudência têm tido um papel bastante ativo na densificação de alguns conceitos abertos existentes neste âmbito^{7 8}.

Em relação à polivalência funcional, as funções afins ou funcionalmente ligadas ainda integram a atividade contratada, e podem ser exigidas pelo empregador sem limite temporal, embora, e em princípio, a título acessório da atividade principal. Ocorre afinidade de funções quando existem semelhanças, proximidade, acessoriedade ou complementaridade entre atividades.

Verifica-se, por sua vez, ligação funcional quando num contexto de um processo produtivo as funções se inserem sequencialmente nesse processo.

Tais funções não podem implicar desvalorização profissional, entendida como:

- O desapossamento de conhecimentos, aptidões, competências;
- Lesão significativa da possibilidade de aquisição e competências profissionais, ou de progressão na hierarquia; prejuízo da imagem do trabalhador;
- Ou diminuição relevante do grau de autonomia do trabalhador.

Quanto ao *jus variandi*, as funções a desempenhar já extravasam a atividade contratada, pelo que têm que se verificar, como requisitos cumulativos de natureza substantiva, um interesse objetivo e legítimo do empregador, um carácter temporário das funções a desempenhar e a ausência de modificação substancial da posição do trabalhador – para além de não poder implicar a diminuição de retribuição.

O conceito de modificação substancial traduz-se num conceito aberto que só pode ser aferido casuisticamente, em face da situação concreta, mas, entende-se, e de uma forma consentânea, que o *jus variandi* nunca pode implicar uma significativa ou desproporcionada alteração do género, intensidade ou penosidade da prestação de trabalho, do posicionamento hierárquico, da imagem perante colegas de trabalho e demais interlocutores do trabalhador e da correspondente profissionalidade.⁹

⁷ Em relação a esta matéria, seguimos de perto o ensinamento de Carvalho, António Nunes de, **Mobilidade Funcional**, Código do Trabalho, A revisão de 2009, Coimbra, ed. 2011, pp. 139 e seguintes.

⁸ Cf., também, Vicente, Joana Nunes, Flexibilidade Funcional, “Flexibilidade funcional”, Direito do Trabalho + Crise = Crise do Direito do Trabalho?, coord. Catarina Carvalho/Júlio Vieira Gomes, Coimbra Editora, Coimbra, 2011, págs. 407 a 419.

⁹ Vd., também, o acórdão do STJ de 16-03-2017 (relator: Ferreira Pinto), p. 518.14.8TTBRG.G1.S1, consultável em:

<http://www.dgsi.pt/jstj.nsf/954f0ce6ad9dd8b980256b5f003fa814/02f9eba5bcb19203802580e90031f9e7?OpenDocument>

Por último, e no que toca à diminuição da categoria profissional, esta só pode ocorrer em caso de existência de acordo entre empregador e trabalhador, com fundamento em necessidade premente da empresa ou do trabalhador, devendo ser autorizada pelo serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área laboral no caso de determinar diminuição da retribuição.

Realizado este pequeno excuro sobre os fundamentos para a mobilidade funcional, é de concluir que a figura eventualmente mais útil no âmbito do lay-off simplificado em situação de crise empresarial, no caso de redução do período normal de trabalho, decorrente do surto pandémico do Covid-19, será o *jus variandi*.

Não se advinha muito difícil para o empregador que requereu essa medida conseguir invocar um motivo objetivo e justificável para desencadear o *jus variandi*, sendo que a transitoriedade da mesma pode adequar-se ao próprio prazo do lay-off simplificado, não se excluindo situações que permitam até um prazo superior a essa medida, estando, naturalmente, e sempre, limitado a não originar uma modificação substancial da posição do trabalhador.

Procedendo agora a uma análise comparativa entre a aplicação do *jus variandi* com a previsão do revogado n.º 5 do artigo 5.º da Portaria n.º 71º-A/2020, não encontramos grande diferença em relação aos pressupostos que a determinam.

A previsão do artigo revogado consubstanciava um *jus variandi* em que apenas o requisito do motivo legítimo e objetivo estava à partida justificado pelo pedido de apoio extraordinário à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial, o qual, só por si, permitia a utilização da mobilidade funcional prevista naquela Portaria.

No demais, afigura-se que o carácter temporário desse *jus variandi* estava limitado ao tempo da medida, já que, quando este saísse da mesma, deixava de ter a qualidade de empregador beneficiário, pelo que se previa uma transitoriedade com limite máximo bem mais curto do que permite o regime geral previsto no Código do Trabalho.

A aplicabilidade da medida teria que estar orientada para a viabilidade da empresa, o que, de alguma forma, parece ser sempre uma decorrência do tal interesse legítimo e objetivo do empregador para invocação da mobilidade.

Requisito que se mantinha rigorosamente idêntico ao regime geral do *jus variandi* era o referente à necessidade de inexistência de modificação substancial da posição do trabalhador.

E é precisamente o direito que o trabalhador tem a não sofrer uma modificação substancial na sua posição contratual que tem que ser rigorosamente salvaguardado a todo o custo, mesmo em situações de grande crise empresarial. É que, de outra forma, está a colocar-se uma possibilidade de moldagem da prestação do trabalho que, para além de constituir um desvio ao cumprimento pontual dos contratos, extravasa o objeto essencial do próprio contrato de trabalho, atingindo de uma forma desproporcional e não justificada o âmago do mesmo, e podendo, naturalmente, destruir irremediavelmente o interesse do trabalhador no contrato.

Entretanto, mais recentemente, foi publicada a Portaria n.º 85-A/2020, de 3 de abril, que define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados ao setor social e solidário, em razão da situação epidemiológica da COVID-19, tendo em vista apoiar as instituições particulares de solidariedade social e outras no funcionamento das respostas sociais.

Este diploma estipula, no seu artigo 4.º, n.º 3, al. b)¹⁰, e nomeadamente, que os trabalhadores das respostas sociais cujo funcionamento não se encontre em modo habitual devem desempenhar outras atividades consideradas necessárias, sem prejuízo da necessidade de acautelar o “conteúdo funcional do trabalhador”.

Esta situação apresenta contornos diferentes, parecendo traduzir-se numa situação mais contida que o *jus variandi*, já que, para além da situação concreta em que se move, o empregador tem que manter o conteúdo funcional destes trabalhadores, funções que se encontram definidas nos respetivos instrumentos coletivos de trabalho no âmbito das respetivas categorias profissionais, algo que, obviamente, é mais limitado que o limite da modificação substancial da posição do trabalhador.

Em estado de emergência, poderão, de facto, surgir situações urgentes a ultrapassar de grande necessidade de utilização de um determinado tipo de mão-de-obra para a realização de algumas funções, mas cuja resolução se nos afigura nem sempre poder ser legitimamente encontrada no âmbito do contrato de trabalho, ou até do próprio trabalho por conta de outrem, tornando-se, então, necessário o recurso a outras formas de atividade, como o trabalho voluntário, sem prejuízo de, em situações limite, não existir outra alternativa que não seja o recurso à requisição civil¹¹.

2. A marcação do gozo de férias

A problemática sobre o gozo de férias já vencidas foi despoletada logo no início das medidas tomadas com vista à manutenção dos postos de trabalho em face da situação de emergência decorrente do surto da doença COVID-19, em concreto com a Portaria n.º 71º-A/2020, de 15 de março.

¹⁰ Estatui a norma em causa:

“Artigo 4.º

Comparticipação financeira da segurança social

...

3 — *Os trabalhadores das respostas sociais cujo funcionamento não se encontre em modo habitual devem, respeitando as medidas de contingência relacionadas com a COVID -19:*

a) Manter as atividades, serviços e cuidados aos utentes das respostas desenvolvidas, adequando-os à situação de excecionalidade que o País enfrenta; ou

b) Desempenhar outras atividades consideradas necessárias, sem prejuízo da necessidade de acautelar o conteúdo funcional do trabalhador.”

¹¹ Vd. Decreto-Lei n.º 637/74, de 20 de novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 23-A/79, de 14 de fevereiro.

Com efeito, o n.º 4 do artigo 5.º deste diploma legal, condicionava a prorrogação mensal, até um máximo de 6 meses, do apoio financeiro às empresas, nos termos do previsto no n.º 4 do artigo 305.º do CT, apenas quando os trabalhadores da empresa tivessem gozado o limite máximo de férias anuais e quando a entidade empregadora tivesse adotado os mecanismos de flexibilidade dos horários de trabalho previstos na lei.¹²

O condicionalismo aí previsto veio a questionar desde logo a possibilidade de o empregador colocar de imediato os trabalhadores no gozo de férias vencidas de forma a poder vir a beneficiar deste apoio na sua máxima expressão.

A polémica aí originada não veio a perdurar, uma vez que, conforme já se referiu, aquela portaria apenas esteve vigente durante poucos dias, sendo que o diploma que a revogou e substituiu, o DL n.º 10-G/2020, de 26 de março, não contém norma similar.¹³

Eliminado esse problema, surgiu logo outro, com os empregadores a tentarem colocar os trabalhadores no gozo das férias vencidas como forma de contornarem o problema da paragem parcial ou total da sua atividade.

¹² Estipulava o artigo 5.º da Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março:

“Artigo 5.º

Apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial

...

1 - O apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em empresa em situação de crise empresarial reveste a forma de um apoio financeiro, por trabalhador, atribuído à empresa, destinado, exclusivamente, ao pagamento de remunerações.

...

3 - Durante o período de aplicação desta medida, a empresa tem direito a um apoio financeiro nos mesmos termos do previsto no n.º 4 do artigo 305.º do Código do Trabalho, com duração de um mês.

4 - O presente apoio pode ser, excecionalmente, prorrogável mensalmente, até um máximo de 6 meses, apenas quando os trabalhadores da empresa tenham gozado o limite máximo de férias anuais e quando a entidade empregadora tenha adotado os mecanismos de flexibilidade dos horários de trabalho previstos na lei.

...”

¹³ De facto, o legislador abandonou aquele requisito, conforme se verifica do artigo 4.º, n.º 3, do DL n.º 10-G/2020, de 26 de março, que estipula:

“Artigo 4.º

Direitos do empregador

1 - Em situação de crise empresarial, nos termos previstos no artigo anterior, o empregador tem direito a:

a) Apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho, com ou sem formação, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho, nos termos dos artigos 298.º e seguintes do Código do Trabalho;

...

d) Isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social, a cargo da entidade empregadora.

...

3 - As medidas previstas nas alíneas a) e d) do n.º 1 têm a duração de um mês, sendo, excecionalmente, prorrogáveis mensalmente, até ao máximo de três meses.

...”

É evidente que existindo acordo entre o trabalhador e o empregador, acordo livre e não resultante de uma qualquer manobra de coação, não irá ocorrer qualquer problema na implementação dessa medida, mas a situação já é bem diversa em caso de não se verificar acordo.

Seguindo os ensinamentos de Milena Rouxinol (in “O direito a férias no Código do Trabalho de 2009 – apontamentos”, Questões Laborais, Ano XVI, 2009, n.º 33, p. 37 e seguintes), existem quatro momentos na estrutura do direito a férias, a saber:

- (1) A sua aquisição, que ocorre com o início da vigência do vínculo.
- (2) A sua formação, que se vai consolidando com a execução do contrato.
- (3) O seu vencimento, que se dá quando o direito a férias fica pronto para ser gozado.
- (4) E o seu gozo quando, finalmente, se dá a interrupção da prestação trabalho.

Na problemática em análise, interessa, naturalmente, saber como pode ser exercido o gozo das férias que já se mostram vencidas.

A nossa legislação consagra atualmente um regime geral para o gozo de férias a par de situações particulares que possuem um regime próprio.

No regime geral vencem-se 22 dias úteis de férias no primeiro dia de cada ano civil, férias que se reportam ao trabalho prestado no ano anterior, e que ficam prontas para ser gozadas no primeiro dia de cada ano civil, conforme resulta do artigo 237.º do CT.

Em relação a este regime geral, encontramos especificidades em relação ao gozo de férias em diversas situações, nomeadamente, em caso de:¹⁴

- Início de vigência do contrato de trabalho;
- Contrato de trabalho a termo inferior a seis meses;
- Impossibilidade do gozo de férias por impedimento do trabalhador;
- Cessação de impedimento prolongado do trabalhador iniciado em ano anterior;
- Cessação do contrato de trabalho sujeita a prévio aviso.

¹⁴ Existem outras ocorrências, com menos, ou até nenhuma, relevância para a problemática que estamos a tratar, como, por exemplo, no caso de gozo de férias com familiar residente no estrangeiro, regulado no artigo 240.º, n.º 2, do CT, bem como nas situações decorrentes da violação do direito a férias, previstas no artigo 246.º, n.º 1, do CT.

Em relação ao regime geral, verifica-se que, por norma, as férias se gozam no ano civil em que se vencem¹⁵, devendo a sua marcação ser efetuada por acordo, sendo que, se o não for, será o empregador a determinar o período do seu gozo, o qual então terá que ocorrer entre 1 de maio e 31 de outubro, com exceção dos empregadores de atividade ligada ao turismo, em que apenas 25% das férias deve ser marcada nesse período, conforme o disposto nos artigos 240.º, n.º 1, e 241.º, n.º 3, do CT.

Na situação do ano de início de vigência do contrato de trabalho, as férias só podem ser gozadas após seis meses completos de execução do contrato, e, no caso do ano civil terminar antes de decorrido esse prazo, serão gozadas até 30 de junho do ano subsequente, por força do disposto no 239.º, n.ºs 1 e 2, do CT.

Em caso do contrato de trabalho a termo por prazo inferior a seis meses, devem ser gozadas imediatamente antes da cessação do mesmo, exceto se existir acordo em contrário, conforme o estatuído pelo artigo 239.º, n.º 5, do CT.

Na impossibilidade do gozo de férias por impedimento do trabalhador, podem as mesmas ser gozadas até 30 de abril do ano seguinte, ou, em opção, ser substituídas pela correspondente retribuição, de acordo com o artigo 244.º, n.º 3, do CT.

Em caso de regresso após impedimento prolongado, as férias só poderão ser gozadas após seis meses completos de execução do contrato, e, no caso do ano civil terminar antes de decorrido esse prazo, serão gozadas até 30 de junho do ano subsequente, por força do disposto no 239.º, n.º 6, do CT, que reenvia para os n.ºs 1 e 2 do mesmo preceito.

No caso de cessação do contrato de trabalho através de aviso prévio, o empregador pode determinar que as férias tenham lugar imediatamente antes da cessação, de acordo com o disposto no artigo 241.º, n.º 5, do CT.

Uma vez finalizado este percurso sobre o regime do gozo de férias, impõe-se a conclusão, na análise da problemática que nos ocupa, que, em caso de desacordo entre o empregador e o trabalhador, e nas situações comuns, nomeadamente nas situações de contrato de trabalho por tempo indeterminado, ou em caso de contrato de trabalho a termo com prazo igual ou superior a seis meses, o empregador só pode obrigar o trabalhador a gozar férias a partir de 1.5.2020.

Em relação a contratos de trabalho com prazo até seis meses, bem como no caso de cessação do contrato de trabalho através de aviso prévio, o empregador poderá determinar que o trabalhador goze férias no período antecedente à sua cessação, o que poderá ocorrer, naturalmente, antes de 1.5.2020.

¹⁵ Exceto se tiver havido acordo entre as partes para o seu gozo até 30 de abril do ano seguinte, em acumulação ou não com as férias vencidas no início desse ano, nos termos do artigo 240.º, n.º 2, do CT.

Também na impossibilidade de não ter ocorrido o gozo de férias por impedimento do trabalhador no ano anterior, o empregador poderá determinar o seu gozo até 30 de abril de 2020.

Neste primeiro período do estado de emergência, ou seja, até 30.4.2020, são apenas estas as situações em que, em caso de desacordo, o empregador pode determinar o gozo de férias do trabalhador.

Conforme se constata, seguimos apenas o percurso do gozo de férias estipulado pelo Código do Trabalho, o que não invalida a possibilidade de existirem regimes próprios sobre o gozo de férias previstos em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, com condições de gozo diferentes às consagradas no regime geral, os quais, evidentemente, se sobrepõe a estes. Questão diversa, é a de saber se, estando já aprovado e publicitado o mapa de férias¹⁶, as férias aí constantes poderão ser alteradas.

É evidente que nesse âmbito a situação tem que ser apreciada casuisticamente, existindo, no entanto, uma porta aberta para essa modificação, através do artigo 243.º, n.º 1, do CT, ao permitir que o empregador possa alterar o período de férias já marcado “*por exigências imperiosas do funcionamento da empresa*”, o que, no estado de emergência em curso, poderá facilmente ocorrer.

Cumpra, por outro lado, efetuar uma breve referência à previsão excecional que se encontra no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-K/2020, de 26-03¹⁷. Este normativo permite que o

¹⁶ A ter em conta neste domínio o disposto no artigo 32.º do DL n.º 12-A/2020, de 6 de abril, ao dispor que:

“Artigo 32.º-A

Marcação de férias

A aprovação e afixação do mapa de férias até ao dia 15 de abril, nos termos do n.º 9 do artigo 241.º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, e por remissão da alínea i) do n.º 1 do artigo 4.º, do n.º 1 do artigo 122.º e do artigo 126.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual, respetivamente, pode ter lugar até 10 dias após o termo do estado de emergência.”

¹⁷ Cf. a redação do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10-K/2020, de 26 de março, na parte em que interessa:

“Artigo 2.º

Regime excecional de faltas justificadas

1- Durante a vigência do presente decreto-lei, e sem prejuízo do disposto no artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, consideram-se faltas justificadas:

a) As motivadas por assistência a filho ou outro dependente a cargo menor de 12 anos ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica, bem como a neto que viva com o trabalhador em comunhão de mesa e habitação e que seja filho de adolescente com idade inferior a 16 anos, nos períodos de interrupção letiva fixados nos anexos ii e iv ao Despacho n.º 5754-A/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 115, de 18 de junho, ou definidos por cada escola ao abrigo da possibilidade inscrita no n.º 5 do artigo 4.º da Portaria n.º 181/2019, de 11 de junho, quando aplicável;

b) As motivadas por assistência a cônjuge ou pessoa que viva em união de facto ou economia comum com o trabalhador, parente ou afim na linha reta ascendente que se encontre a cargo do trabalhador e que frequente equipamentos sociais cuja atividade seja suspensa por determinação da autoridade de saúde, no âmbito do exercício das suas competências, ou pelo Governo, desde que não seja possível continuidade de apoio através de resposta social alternativa;

...

trabalhador, para prestar assistência nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1, do mesmo diploma, possa proceder à marcação de férias, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação por escrito, com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias – são excluídos os abrangidos pelo artigo 10.º do DL n.º 10-A/2020, de 13 de março. Nesse período de férias é devida a retribuição correspondente à que o trabalhador receberia se estivesse em serviço efetivo, mas permite-se que o subsídio de férias seja somente pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do gozo de férias.

De referir, por último, que sempre nos podemos questionar sobre se o gozo de férias durante o estado de emergência, com as limitações decorrentes do mesmo, consegue alcançar o próprio desiderato das férias, que, como sabemos, têm como finalidade proporcionar ao trabalhador a recuperação física e psíquica, condições de disponibilidade pessoal, integração na vida familiar e participação social e cultural, conforme o expressamente disposto no artigo 237.º, n.º 4, do CT.^{18 19}

Seja qual for o sentido da resposta, considerando a atual situação nacional e internacional, nomeadamente com as incertezas que se mantêm sobre a evolução da situação de saúde pública e da situação de crise económica a curto prazo, não nos parece que colocar em causa a possibilidade do gozo de férias em plena crise pandémica venha a ter qualquer êxito, até porque o legislador não acautelou essa situação, podendo-o ter feito, o que inevitavelmente constitui um sinal que interesses conexos com esta matéria sobrepõem-se à garantia de ser atingível o fim inerente ao gozo de férias pelos trabalhadores.

5 - Para prestar assistência nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1, o trabalhador pode proceder à marcação de férias, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação, por escrito com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias.

6 - Durante o período de férias previsto no número anterior é devida retribuição do período correspondente à que o trabalhador receberia se estivesse em serviço efetivo, não se aplicando o n.º 3 do artigo 264.º do Código do Trabalho, podendo neste caso o subsídio de férias ser pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do gozo de férias.

7 - O disposto no n.º 5 não é aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual”.

¹⁸ Veja-se que o legislador elevou a consagração do direito a férias para o nível constitucional, estipulando o artigo 59.º da Constituição da República Portuguesa:

“Artigo 59.º

(Direitos dos trabalhadores)

1. Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito:

...

d) Ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas;

2. Incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente:

...

d) O desenvolvimento sistemático de uma rede de centros de repouso e de férias, em cooperação com organizações sociais;

...”

¹⁹ Estipula, em concreto, o artigo 237.º, n.º 4: “O direito a férias deve ser exercido de modo a proporcionar ao trabalhador a recuperação física e psíquica, condições de disponibilidade pessoal, integração na vida familiar e participação social e cultural.”

3. A determinação e regime do teletrabalho

O teletrabalho e o *smart working* constituem modalidades de trabalho inevitavelmente em foco quando se aborda o futuro do direito do trabalho, sendo este último considerado como uma evolução do primeiro, distinguindo-se por uma maior mobilidade e versatilidade, já que, fazendo uso de movimentos inteligentes, com recurso às recentes novas tecnologias de informação e comunicação, permite o trabalho a partir de qualquer localização em detrimento de um local fixo.

Numa procura de definição de teletrabalho, a Organização Internacional do Trabalho, após considerar que a mesma não é fácil, e que existem vários conceitos, acaba por utilizar atualmente a seguinte formulação:

“... it seemed appropriate to define telework as: a form of work in which (a) work is performed in a location remote from central offices or production facilities, thus separating the worker from personal contact with co-workers there; and (b) new technology enables this separation by facilitating communication. Furthermore, telework could be performed “online” (with direct computer linkage) or “offline”, be organized individually or collectively, constitute all or part of the worker’s job, and be carried out by independent workers or employees.”²⁰

A possibilidade de trabalho remoto subordinado não é propriamente recente, particularmente na modalidade de teletrabalho, apesar de, no nosso país, não ter alcançado de forma alguma uma expressão significativa, particularmente em termos quantitativos, salientando-se sempre vários benefícios para empregadores e trabalhadores, mas também apontando-se várias desvantagens, inclusive para estes últimos.

Seja como for, o que é certo é que em face da situação de emergência decorrente do surto da doença COVID-19, o teletrabalho domiciliário transformou-se numa modalidade de trabalho imprescindível não só para trabalhadores e empregadores, mas também, e essencialmente, para a própria sociedade, ao permitir a continuação da prática de diversas atividades, mantendo-se, no entanto, a situação de isolamento social que se impõe.

O teletrabalho, enquanto trabalho subordinado, teve consagração legislativa no nosso país apenas com a codificação das leis laborais em 2013²¹, sendo que, presentemente, o seu regime encontra-se previsto no artigo 165.º e seguintes do Código do Trabalho.

Define o artigo 165.º do Código do Trabalho que se considera teletrabalho a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação.

²⁰ International Labour Organization, **Challenges and Opportunities of Teleworking for Workers and Employers in the ICTS and Financial Services Sectors**, Geneva, 2016, p.3. Consultável em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_531111.pdf

²¹ Vd. artigo 233.º do Código do Trabalho de 2003.

Do regime estatuído no Código do Trabalho, constata-se que o trabalhador pode exercer teletrabalho em quatro situações:

- i) Trabalhador admitido para regime de teletrabalho, mediante celebração de contrato para prestação subordinada de teletrabalho – artigo 166.º, n.º 1, do CT.
- ii) Trabalhador já vinculado à empresa através de celebração de contrato para prestação subordinada de teletrabalho com um prazo inicial máximo de três anos – artigos 166.º, n.º 1, e 167.º do CT.
- iii) Trabalhador nas condições previstas no artigo 195.º, n.º 1, do CT, ou seja, vítima de violência doméstica com direito a ser transferido, temporária ou definitivamente, a seu pedido, para outro estabelecimento da empresa, quando este seja compatível com a atividade desempenhada – artigo 166.º, n.º 2, do CT.
- iv) Trabalhador com filho com idade até 3 anos quando este seja compatível com a atividade desempenhada e a entidade patronal disponha de recursos e meios para o efeito – artigo 166.º, n.º 3, do CT.

O empregador não pode opor-se ao pedido formulado pelo trabalhador se este tiver como fundamento as situações referidas nos pontos terceiro e quarto acima referidos, conforme o estipulado no artigo 166.º, n.º 4, do CT.

Recordado o conceito e regime do teletrabalho, cumpre agora analisar as especificidades desta modalidade de trabalho no âmbito da legislação originada pela COVID-19.

Com a publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da COVID 19, surgiu a primeira norma relativa ao teletrabalho neste contexto.

Estipula o artigo 29.º daquele diploma legal, inserido no Capítulo X, dedicado às formas alternativas de trabalho:

“Teletrabalho

1- Durante a vigência do presente decreto-lei, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas.

2- O disposto no número anterior não é aplicável aos trabalhadores abrangidos pelo artigo 10.º”.

Esclareça-se que os trabalhadores referidos no artigo 10.º são aqueles que desempenham as suas funções nos estabelecimentos de ensino abertos para acolhimento dos filhos ou outros dependentes a cargo de profissionais de serviços essenciais.²²

Posteriormente, foi publicado o Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que procedeu à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, cujo artigo 6.º estipula o seguinte:

“Teletrabalho

É obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam.”

Do conjunto dos normativos destes dois diplomas legais, impõe-se a conclusão que é obrigatória a prestação de trabalho na modalidade de teletrabalho sempre que as funções desempenhadas o permitam²³, o que será determinado unilateralmente pelo empregador ou requerido pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes.

A primeira questão que se coloca sobre esta matéria é quem é que avalia e decide sobre a possibilidade de as funções em causa serem desempenhadas em regime de teletrabalho, e, outra não menor, quem é que põe à disposição os meios tecnológicos necessários para a execução desse trabalho.

Se o trabalho for objetivamente suscetível de ser realizado na modalidade de teletrabalho, e o trabalhador possuir os meios para tal, parece não existirem dúvidas que o empregador e o trabalhador não podem recusar essa prestação, até por falta de fundamento para não cumprirem a obrigação legal.

Mais complicada será, no entanto, a situação em que uma das partes entende que essa modalidade é possível e a outra parte tem opinião contrária.

²² Estipula o artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março:

“Trabalhadores de serviços essenciais

1 — É identificado em cada agrupamento de escolas um estabelecimento de ensino que promove o acolhimento dos filhos ou outros dependentes a cargo dos profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais, cuja mobilização para o serviço ou prontidão obste a que prestem assistência aos mesmos, na sequência da suspensão prevista no artigo anterior.

2 — Os trabalhadores das atividades enunciadas no artigo anterior são mobilizados pela entidade empregadora ou pela autoridade pública”.

²³ Sobre as funções que podem ser desempenhadas em teletrabalho refere Redinha, Maria Regina, **Teletrabalho – anotação aos artigos 233º a 243º do CT de 2003**, p. 3, consultável em www.cije.up.pt/download-file/216, que: “Com efeito, quaisquer profissões podem ser exercidas sob a forma de teletrabalho, desde que o objecto da actividade não implique a criação, manipulação ou transporte corpóreo de bens. O teletrabalho adapta-se a tarefas intangíveis, sobretudo aquelas que se traduzem na elaboração, tratamento ou transmissão de dados, informações orais, escritas ou visuais e símbolos. Motivo pelo qual os sectores preferenciais de actuação são as telecomunicações, a banca, a criação e desenvolvimento de produtos informáticos, o design e a contabilidade”.

Veja-se que, em bom rigor, a situação não é completamente nova, no sentido de específica em relação a este regime especial, pois também já se poderia colocar em relação aos casos previstos no artigo 166.º, n.ºs 2 e 3, do CT.

Com efeito, estas normas também criaram um verdadeiro direito potestativo dos trabalhadores em relação ao teletrabalho, tendo em conta que, em relação àquelas situações, o empregador não pode opor-se ao pedido do trabalhador, conforme o expressamente previsto no n.º 4 do artigo 166.º do CT.

Se compararmos os n.ºs 2 e 3 deste artigo, a diferença existente em relação aos requisitos, no tocante aos que não são próprios da situação a proteger, é que no segundo caso a imposição só ocorre se o empregador dispuser de recursos e meios para o efeito.

Ora, afigura-se, assim, e salvo melhor opinião, que a novel situação prevista no artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e artigo 6.º do Decreto n.º 2-A/2020 obriga o empregador, sempre que as funções do trabalhador o permitam, a colocá-lo em teletrabalho, fornecendo-lhe os recursos e meios para tal, tendo em conta que o texto destes preceitos é coincidente com o n.º 2 do artigo 166.º do CT e não com o n.º 3 do mesmo preceito.

Esta imposição ao empregador, em princípio, nem será demasiado onerosa, ou desproporcionada, uma vez que o próprio regime geral do teletrabalho já prevê, como situação comum, que os instrumentos de trabalho respeitantes a tecnologias de informação e de comunicação utilizados pelo trabalhador pertençam ao empregador, conforme resulta do disposto no n.º 1 do artigo 168.º do CT. De qualquer modo, parece sempre de ressaltar, evidentemente, que essa obrigatoriedade de fornecimento dos recursos e meios para o teletrabalho deverá estar sempre condicionada pela possibilidade e razoabilidade dessa prestação, nomeadamente no que toca aos custos que lhe estejam subjacentes.

Em relação à discordância quanto ao pressuposto referente à possibilidade de as funções do trabalhador serem prestadas na modalidade de teletrabalho, afigura-se que o empregador terá o direito a poder recusar essa prestação mas apenas com o fundamento em inexistir essa compatibilidade.

Saliente-se que, apesar da desnecessidade de acordo, o legislador, em relação à prestação de teletrabalho, consagrou no n.º 1 do artigo 29.º do DL n.º 10-A/2020, a expressão: *“pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador”*, sendo que quem requer está sempre sujeito a uma decisão – e não propriamente a uma confirmação.

Afigura-se, porém, é que na impugnação dessa decisão ficará onerado em termos probatórios, pela inversão do ónus da prova, ou seja, terá que alegar e provar que as funções desempenhadas pelo trabalhador não são suscetíveis de serem desempenhadas na modalidade de teletrabalho.

Caso o trabalhador não aceite esta recusa do empregador, só lhe restará então recorrer aos tribunais, o que, tendo em conta a conhecida restrição atual no funcionamento dos mesmos, poderá não ser muito fácil obter uma decisão em tempo útil.

Muito menos plausível, embora pelo menos em termos abstratos seja possível, é ser o trabalhador a entender que as suas funções não podem ser exercidas em teletrabalho.

Neste caso, parece-nos que terá que cumprir o que lhe foi determinado pelo empregador, no âmbito do poder direção que este detém, nomeadamente na modelação da prestação de trabalho, neste caso reforçado pela natureza obrigatória do teletrabalho instituída pelo artigo 6.º do Decreto n.º 2-A/2020, sob pena de, em caso de incumprimento, estar sujeito a sanções disciplinares.

Tal situação também não impede, naturalmente, o recurso a tribunal, parecendo-nos, no entanto, que desta feita o ónus da prova competirá ao trabalhador, existindo as mesmas dificuldades que acima já assinalámos.

Outra questão que tem sido colocada com alguma frequência no tocante ao teletrabalho, é quanto ao facto de se saber se o trabalhador a prestar funções naquela modalidade de trabalho mantém o direito ao pagamento do subsídio de refeição, nos casos em que o recebia.²⁴

Em sentido afirmativo, alicerça-se essencialmente o entendimento no princípio de igualdade estabelecido no artigo 169.º, n.º 1 do CT, ao consagrar que o trabalhador em regime de teletrabalho tem os mesmos direitos e deveres dos demais trabalhadores, nomeadamente nas condições de trabalho.²⁵

Já em sentido contrário, tem-se justificado o seu não pagamento pelo facto do subsídio de refeição não ter a natureza de retribuição, mas sim de compensação pelo encarecimento dessa refeição decorrente de o trabalhador a ter que satisfazer fora da sua residência habitual por motivo da prestação laboral - pelo menos na parte do valor que não exceda o custo de uma refeição normal ou comum fornecida em estabelecimento de restauração, pois na restante já estaremos no âmbito de pagamento de retribuição – vd. artigo 260.º, n.ºs 1, al. a) e 2), do CT -, a qual não pode ser diminuída.²⁶

²⁴ Esta problemática, no que toca aos trabalhadores dos serviços da Administração Pública, já se mostra resolvida em sentido afirmativo, solução decorrente mais do bom senso do que de uma análise jurídica, conforme se verifica do ponto 1, alínea i), do Despacho n.º 3614-D/2020, de 23 de março, que estipula: “1 - Em matéria de teletrabalho, são definidas as seguintes orientações:

...

i) Para compensar as despesas inerentes ao teletrabalho obrigatório, o trabalhador mantém sempre o direito ao equivalente ao subsídio de refeição a que teria direito caso estivesse a exercer as suas funções no seu posto de trabalho;

...”

²⁵ Cf. Quintas, Paula, **O regime do teletrabalho excecional e o subsídio de refeição**, disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/o-regime-do-teletrabalho-excecional-e-o-subsidio-de-refeicao/>

²⁶ Cf. Sousa, Pedro Ferreira de e Moreira, Fábio Nave, **O subsídio de refeição. Em particular a alteração da forma de pagamento. Perspetiva laboral, fiscal e contributiva**, in *Prontuário do Direito do Trabalho*, 2017 – II, Almedina, p. 213 e seguintes.

Ora, sabemos que o direito ao subsídio de refeição não se encontra consagrado em qualquer legislação laboral, resultando de obrigação proveniente de instrumento de regulamentação coletiva de trabalho, de regulamento ou uso de empresa, ou do próprio contrato de trabalho celebrado entre as partes.

Afigura-se, assim, que a solução terá que ser encontrada na norma que o emana, ou seja, na forma como o mesmo se encontra instituído.

A maior parte das previsões das cláusulas que atribuem o subsídio de refeição, em especial nos instrumentos de regulamentação coletiva e nos contratos de trabalho, consagram uma fórmula genérica, referindo apenas que o trabalhador tem direito a um subsídio de refeição num determinado valor por “cada dia de trabalho efetivamente prestado”.

Nestas situações não existe qualquer condicionalismo em relação ao pagamento do subsídio de refeição que não seja a efetiva prestação de trabalho. Não existe qualquer pressuposto em relação ao local onde o mesmo é prestado...

De resto, apesar de ser verdade que a génese da atribuição do subsídio de refeição está no intuito de compensar a maior onerosidade da refeição tomada fora da residência do trabalhador, também não deixa de ser verdade que isso nunca constituiu o pressuposto para o seu pagamento.

E se dúvidas houvesse, veja-se o costume adquirido com a última crise económica, que de alguma forma se veio a popularizar, dos trabalhadores levarem as suas refeições, acabando por as aquecer e tomar nas instalações do empregador, o qual, louve-se, em muitas empresas, apesar de não possuir refeitório, preparou um local próprio para esse efeito. Esta prática nunca colocou em causa o pagamento do subsídio de refeição, mesmo nas situações em que era o empregador que tinha algum dispêndio - em eletricidade, água e manutenção dos espaços - pelo facto do trabalhador tomar as refeições no local de trabalho.

Afigura-se defensável, assim, que, com este tipo de clausulado, basta a prestação de trabalho, onde quer que seja, nas instalações do empregador ou no domicílio do trabalhador, para gerar o direito ao subsídio de refeição.

Pelo que a prestação de trabalho no domicílio, correspondendo ao local de trabalho temporariamente definido por força do artigo 6.º do Decreto n.º 2-A/2020, manterá a obrigação de pagamento do referido subsídio.

Admite-se que, eventualmente, possam existir cláusulas de atribuição do subsídio de refeição com redação diferente, com outro tipo de conteúdo, nomeadamente até com ressalva das situações de prestação de trabalho domiciliário, que possam pôr em causa ou até excluir esse pagamento. Mas serão, seguramente, casos excecionais.

Em suma, nesta matéria, e naturalmente sem prejuízo da valia de outros entendimentos, afigura-se que mais do que fazer o recurso ao princípio da igualdade previsto no artigo 169.º

do CT – porventura mais direcionado a evitar discriminações nas condições de trabalho em sentido literal ou próprio –, ou ao apelo à fundamentação da atribuição do subsídio de refeição – que não justifica por completo todas as situações de pagamento –, se deverá solucionar esta problemática através da interpretação das condições contratuais específicas que determinaram a atribuição do subsídio de refeição.

Alenquer, 13 de abril de 2020



12. As divulgações do Conselho Superior da Magistratura

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

12. AS DIVULGAÇÕES DO CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA*

- ◆ Divulgação n.º 52-2020 – Preparação do Plano de Contingência
- ◆ Divulgação n.º 69-2020 – Diligências
- ◆ Divulgação n.º 69-2020 – Aditamento e esclarecimento
- ◆ Divulgação n.º 78-2020 – Manutenção da divulgação n.º. 69-2020 e aditamento - regulamentação do estado de emergência
- ◆ Divulgação n.º 72-2020 – INML
- ◆ Divulgação n.º 77-2020 – Covid 19 – Funcionamento das Equipas de Assessoria Técnica aos Tribunais-Processos de adoção
- ◆ Divulgação n.º 81-2000 – Estado de Emergência
- ◆ Divulgação n.º 81- 2020 de 20/03 – Correção
- ◆ Divulgação n.º 83-2020 – Adiamentos - Colaboração Comarcas – AO
- ◆ Divulgação n.º 86-2020 – DGAJ-DIR – Orientações e procedimentos a observar em matéria de teletrabalho
- ◆ Divulgação n.º 90-2020 – Eurojust
- ◆ Divulgação n.º 103

- [Divulgação n.º 52-2020 - Preparação do Plano de Contingência](#)

- [Divulgação n.º 69-2020 - Diligências](#)

- [Divulgação n.º 69-2020 - Aditamento e esclarecimento](#)

- [Divulgação n.º 78– Manutenção da divulgação n.º. 69-2020 e aditamento - regulamentação do estado de emergência](#)

- [Divulgação n.º 72-2020 - INML](#)

- [Divulgação n.º 77-2020 - Covid 19 – Funcionamento das Equipas de Assessoria Técnica aos Tribunais-Processos de adoção](#)

- [Divulgação n.º 81-2000 - Estado de Emergência](#)

-[Divulgação n.º 81- 2020 de 20/03 – Correção](#)

- [Divulgação n.º 83-2020 - Adiamentos - Colaboração Comarcas - OA](#)

- [Divulgação n.º 86-2020 - DGAJ-DIR –Orientações e procedimentos a observar em matéria de teletrabalho](#)

- [Divulgação n.º 90-2020 – Eurojust](#)

- [Divulgação nº 103](#)

* Para aceder aos ficheiros em PDF terá de descarregar o e-book.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



13. Os comunicados do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

13. OS COMUNICADOS DO CONSELHO SUPERIOR DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS

- ◆ Comunicado 1 de 10 de março – Estratégias para responder a um cenário de epidemia
- ◆ Comunicado 2 de 12 de março – Estratégias para responder a um cenário de epidemia
- ◆ Comunicado 3 de 19 de março
- ◆ Comunicado 4 de 23 de março
- ◆ Comunicado 5 de 01 de abril

◆ Comunicado 1 de 10 de março - Estratégias para responder a um cenário de epidemia



*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e
Fiscais
A Presidente*

COMUNICADO

Estratégias para responder a um cenário de epidemia pelo novo coronavírus (COVID-19)

1– Foi elaborado, divulgado e está em execução o Plano de Contingência específico do STA e do CSTAF, cujo teor está acessível na página *Web* do STA.

Em anexo a esse Plano de Contingência foi divulgada a Orientação n.º 6/2020, da Direção-Geral de Saúde, assim como, o Plano de Contingência específico da DGAJ, igualmente acessíveis naquela página.

2– Relativamente aos Tribunais Centrais Administrativos Sul e Norte foram elaborados, divulgados e estão em execução os respectivos Planos de Contingência.

3 – Foram elaborados, divulgados e estão em execução os Planos de Contingência de todos os Tribunais de 1.ª instância.

4 – O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (Conselho) está muito atento à situação de propagação do novo coronavírus (COVID-19) no nosso País e está empenhado em implementar toda e qualquer medida para impedir a disseminação do vírus no seio dos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF's) e que passam, desde já, pela

recomendação aos Senhores Juízes desta jurisdição para que, não tendo actos judiciais marcados, pratiquem os demais actos processuais nos respectivos domicílios pessoais e que não procedam à marcação de diligências não urgentes até finais do mês de Abril.

5 – Os Senhores Juízes que se encontrem com sintomas de COVID-19 e/ou ligação epidemiológica, devem informar, de imediato, o Senhor Juiz Presidente do respectivo Tribunal, por via telefónica, evitando deslocar-se ao Tribunal onde exercem funções.

6 – Os Senhores Juízes Presidentes dos TAF's e dos Tribunais Centrais Administrativos devem reportar, de imediato, ao Conselho todas as situações que justifiquem a adopção de medidas de prevenção com vista a evitar o contágio pelo COVID-19, designadamente, o adiamento das sessões de julgamento, naqueles Tribunais situados em Municípios especialmente afectados pelo COVID-19.

Publicite-se e divulgue-se.

Lisboa, 10 de março de 2020.

A Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais,

(Dulce Manuel da Conceição Neto)

♦ Comunicado 2 de 12 de março - Estratégias para responder a um cenário de epidemia



*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e
Fiscais
A Presidente*

COMUNICADO – 2/2020**Estratégias para responder a um cenário de epidemia pelo novo coronavírus (COVID-19)**

Considerando as orientações e recomendações emitidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças (CEPCD) e pela Direcção-Geral da Saúde (DGS), e considerando a caracterização do Covid-19 como uma pandemia pela OMS, **reiteram-se as recomendações contidas no comunicado emitido no passado dia 10 de Março**, no sentido de que os Senhores Juízes pratiquem os atos processuais nos respetivos domicílios pessoais, via SITAF, e que não procedam à marcação de diligências não urgentes até finais do mês de Abril.

Por outro lado, e considerando:

– A evolução da progressão da propagação do COVID-19 em Portugal e o atual nível de alerta misto de contenção alargada e de mitigação, correspondendo este último à presença de casos de COVID-19 em território nacional, e que se divide em dois subníveis [nível 3.1 – cadeias de transmissão em ambientes fechados, e nível 3.2 – cadeias de transmissão em ambientes abertos] que implicam, respetivamente, o reforço das medidas de contenção, a mitigação dos efeitos do COVID-19 e a diminuição da sua propagação, tudo com vista a reduzir o risco de transmissão em meio laboral e a proteção da saúde de todos os intervenientes processuais;

– O teor do Comunicado da Direcção-Geral da Administração da Justiça de 11 de Março de 2020;

Recomenda-se aos Senhores Juízes dos tribunais administrativos e fiscais que até ao dia 31 de Março de 2020 realizem apenas atos e diligências processuais de natureza presencial em processos de natureza urgente em que estejam em causa direitos, liberdades e garantias, cancelando todas as demais agendadas até essa data, altura em que se procederá a uma reavaliação da situação.

Tais atos e diligências devem ser realizados pelos titulares do respetivo processo ou, em caso de impedimento, pelo seu substituto legal, só devendo ser acionado o plano de turnos

mencionado nos Planos de Contingência no caso de não ser possível a intervenção do substituto legal.

Publicite-se e divulgue-se.

Lisboa, 12 de março de 2020.

A Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais,

♦ Comunicado 3 de 19 de março



*Conselho Superior dos Tribunais Administrativos
e Fiscais
A Presidente*

COMUNICADO – 3/2020

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais está particularmente atento à situação que levou Sua Excelência o Presidente da República a emitir o Decreto n.º 14-A/2020, em 18 de março de 2020, publicado na I série do Diário da República n.º 55, de 19 de março, declarando o “estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública”, e comunica a todos os Senhores Juizes de Direito, Juizes Desembargadores e Juizes Conselheiros dos tribunais da jurisdição administrativa e fiscal o seguinte:

Enquanto não for regulamentada a situação de estado de emergência pelas autoridades públicas competentes e não forem emitidas por este Conselho as consequentes diretrizes uniformizadoras de procedimentos, mantêm-se em vigor as recomendações constantes dos Comunicados emitidos em 10 e 12 de Março de 2020.

Acresce, por ora, recomendar aos Senhores Presidentes dos TAFs que no caso de necessidade de realização de atos e diligências presenciais sejam asseguradas aos Senhores magistrados e demais intervenientes processuais as medidas de proteção adequadas a evitar o contágio e a propagação do novo coronavírus.

Divulgue-se.

Lisboa, 19 de março de 2020.

A Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais,

(Dulce Manuel da Conceição Neto)

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

♦ Comunicado 4 de 23 de março



S. R.

Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

COMUNICADO – 4/2020

Exmo/a. Senhor/a
Juiz/a de Direito,
Juiz/a Desembargador/a
Juiz/a Conselheiro/a

Por ordem de Sua Excelência a Senhora Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais leva-se ao conhecimento de Vossas Excelências o seguinte:

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF) tem acompanhado em permanência as medidas e orientações emitidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças (CEPCD) e pela Direcção-Geral da Saúde (DGS), e tem estado particularmente atento ao estado de emergência em matéria de saúde pública (pandemia) decretado pela OMS em razão da propagação do novo coronavírus (COVID-19).

Nesse contexto, e tendo ainda em atenção o Despacho 2836-A/2020, de 2/03/2020, dos Gabinetes das Ministras da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, e as Orientações da DGS, em particular a Orientação 6/2020, de 26/02/2020, o CSTAF adotou as medidas consideradas estritamente necessárias à proteção da saúde dos juizes desta jurisdição e de todos os intervenientes processuais, formulando recomendações através dos seguintes comunicados:

- **Comunicado de 10/03/2020**, no sentido de que os Senhores Juizes pratiquem os atos processuais nos respetivos domicílios pessoais, via SITAF, e que não procedam à marcação de diligências não urgentes até finais do mês de Abril;
- **Comunicado de 12/03/2020**, no sentido de que até ao dia 31 de Março de 2020 sejam apenas realizados atos e diligências de natureza presencial em processos de natureza urgente em que estejam em causa direitos, liberdades e garantias, cancelando todas as demais agendadas até essa data, altura em que se procederia a uma reavaliação da situação;
- **Comunicado de 19/03/2020**, onde se reafirmam as anteriores recomendações e se exortam os Senhores Presidentes dos TAFs a assegurar aos senhores magistrados e aos demais intervenientes processuais, no caso de realização de atos e diligências

presenciais, as medidas de proteção adequadas a evitar o contágio e a propagação do vírus.

Todavia, considerando que:

– Em 18/03/2020 Sua Excelência o Presidente da República emitiu o Decreto n.º 14-A/2020, publicado no DR, I série, de 19/03, pelo qual declarou o “estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública”, com a duração de 15 dias, “iniciando-se às 0:00 horas do dia 19 de março de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de abril de 2020, sem prejuízo de eventuais renovações”;

– A Lei n.º 1-A/2020, de 19/03, veio estabelecer medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, instituindo, além do mais, um regime excepcional para prazos e diligências em processos judiciais (artigo 7º);

– O Decreto n.º 2-A/2020, de 20/03, da Presidência do Conselho de Ministros, retificado pela Declaração de Retificação n.º 11-D/2020, de 20/03, regulamentou a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República,

– As orientações emitidas pela Direcção-Geral da Administração da Justiça – em 11/03/2020 quanto à proteção das pessoas em funções nos tribunais e de quem para eles tenha de deslocar-se, em 17/03/2020 (Ofício-Circular 5/2020) quanto ao atendimento nas secretarias dos tribunais de 1.ª instância, e em 20/03/2020 quanto à proteção da saúde dos funcionários de justiça;

Importa que sejam agora adotadas medidas excepcionais de gestão e de harmonização de procedimentos em todos os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, para vigorar durante a vigência do estado de emergência, o que se faz nos seguintes termos:

I - Aos atos processuais que devam ser praticados no âmbito dos processos que corram nos tribunais administrativos e tributários aplica-se o regime das férias judiciais, com as seguintes especificidades no que toca a processos urgentes:

a. Deverão ser realizados todos os atos processuais e diligências sempre que esteja em causa a salvaguarda de direitos fundamentais ou sempre que os Senhores Juízes entendam, no seu prudente arbítrio e pleno exercício das suas competências jurisdicionais, que eles se destinam a evitar um dano irreparável ou a evitar que uma providência cautelar perca todo o seu efeito útil;

b. Nos processos referidos na alínea anterior os atos processuais serão praticados remotamente e os atos e diligências presenciais deverão ser preferencialmente

assegurados através de meios de comunicação à distância, designadamente por videochamada ou videoconferência, competindo ao juiz titular do processo decidir, casuisticamente, se esses meios são tecnicamente viáveis.

Caso seja indispensável realizar atos e diligências presenciais, os Senhores Presidentes dos Tribunais Administrativos e Fiscais devem assegurar aos senhores magistrados e demais intervenientes processuais as adequadas medidas de proteção, em conformidade com as regras de segurança e higiene emitidas pelas autoridades de saúde e entidades governamentais.

c. Fora dos casos referidos na alínea a) não é permitida a realização de diligências de natureza presencial, mas os Senhores Juízes podem/devem proferir despachos e decisões via SITAF, ficando o seu cumprimento e a subsequente tramitação dependente dos recursos humanos e técnicos disponíveis;

d. Todos os atos e diligências devem ser realizados pelo juiz titular do processo ou, em caso de impedimento, pelo seu substituto legal, só devendo ser acionados os turnos previstos nos Planos de Contingência se não for possível o recurso às regras sobre substituições legais, com exceção do período de férias judiciais da Páscoa por nessa altura operarem os turnos de férias já organizados.

II – No que toca a todos os demais processos, os Senhores Juízes podem, no pleno exercício das suas competências jurisdicionais, proferir decisões via SITAF, ainda que o seu cumprimento fique dependente dos recursos humanos e técnicos disponíveis;

III – O ato de distribuição de toda a espécie de processos continuará a realizar-se diariamente através do SITAF, ainda que a execução dos atos subsequentes fique, nos processos não urgentes, dependente dos recursos humanos e técnicos disponíveis;

IV – Nos Tribunais Superiores são permitidas sessões para julgamento de processos urgentes, desde que realizadas através de meios de comunicação à distância, competindo ao Juiz Presidente decidir se esses meios são tecnicamente viáveis.

V – Quaisquer dúvidas deverão ser colocadas junto dos Senhores Presidentes dos TAF e dos TCA, os quais se articularão com os serviços do CSTAF para lhes ser dada a melhor resposta.

O CSTAF confia no corpo de juízes que integra a jurisdição administrativa e fiscal, no seu esforço, compromisso e sentido de dever e de diligência no desempenho de funções em tão difícil contexto, em especial num momento em que a jurisdição tem o tremendo desafio de dar uma resposta cada vez mais positiva àqueles que são os legítimos anseios dos cidadãos e num momento em que assumiu o compromisso de resolução das pendências mais antigas.

Lisboa, 23 de março de 2020,

A Juíza Secretária do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Helena Telo Afonso

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

♦ Comunicado 5 de 01 de abril



Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

COMUNICADO –5/2020

Exmo/a. Senhor/a
Juiz/a de Direito,
Juiz/a Desembargador/a
Juiz/a Conselheiro/a

Por ordem de Sua Excelência a Senhora Presidente do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais leva-se ao conhecimento de Vossas Excelências o seguinte:

O Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais adotou em 23 de Março de 2020 medidas excepcionais de gestão e de harmonização de procedimentos em todos os tribunais da jurisdição administrativa e fiscal, para vigorar durante a vigência do estado de emergência, difundidas através do Comunicado 4/2020.

Entre elas, destaca-se a medida vertida na alínea d) do ponto I, de ativação do sistema de turnos durante o período de férias judiciais da Páscoa.

Medida que importa rever perante a notícia da renovação do estado de emergência e manutenção do dever geral de recolhimento domiciliário durante período que coincide com as férias judiciais da Páscoa.

Com efeito, considerando que, nestas circunstâncias, nenhum juiz se irá ausentar do domicílio para gozo de férias e se revela inadequado que o trabalho em todos os processos urgentes recaia sobre o reduzido número de juízes fixado nos planos de turnos de férias, tanto mais que alguns preveem a acumulação de serviço em diversos tribunais, **determina-se que, mesmo durante o período de férias judiciais da Páscoa, todos os atos e diligências sejam realizados pelo juiz titular do processo ou, em caso de impedimento, pelo seu substituto legal**, sendo acionados os turnos previstos nos Planos de Contingência se não for possível o recurso às regras sobre substituições legais.

Lisboa, 1 de abril de 2020,

A Juíza Secretária do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais

Helena Telo Afonso

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

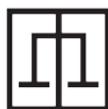


**14. Procuradoria Geral da
República e Conselho Superior do
Ministério Público**

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

14. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA E CONSELHO SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO

- ◆ Deliberação CSMP - Covid-19 – 27 de março
- ◆ Diretiva PGR 2-2020-0 – Atuação funcional do MP
- ◆ Despacho de renovação dos despachos de 12 e 20 de março de 2020
- ◆ Diretiva n.º 3/2020 – Atuação funcional do Ministério Público

◆ Deliberação CSMP - Covid-19 – 27 de março

MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
CONSELHO SUPERIOR DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

**SITUAÇÃO EXCEPCIONAL DE PREVENÇÃO, CONTENÇÃO, MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA
INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA POR SARS - COV-2 E DA DOENÇA COVID-19 E ESTADO DE
EMERGÊNCIA**

ORIENTAÇÕES PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO DELIBERAÇÃO

Nos termos das disposições conjugadas dos artigos 7.º, n.º 9, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, e do artigo 21.º, n.º 2, alínea d), do Estatuto do Ministério Público, aprovado pela Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, o Conselho Superior do Ministério Público delibera fixar as seguintes orientações para vigorarem durante o período de tempo em que, nos termos do artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, se verificar a situação excepcional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS – CoV-2 e da doença COVID-19, a serem seguidas por todos os Magistrados do Ministério Público:

1. Desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde, realizar-se-ão presencialmente apenas os atos, as diligências e os julgamentos urgentes:
 - a. Em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente em processos relativos a menores em perigo, em processos tutelares educativos

de natureza urgente e em processos relativos a arguidos presos ou sujeitos à obrigação de permanência na habitação; ou

b. Em que do seu adiamento resulte prejuízo sério para a descoberta da verdade e a realização da justiça, em particular por previsível e irremediável comprometimento da aquisição da prova.

2. Consequentemente, enquanto durar a referida situação excepcional, **realizam-se apenas os atos e diligências que envolvam a participação presencial de pessoas**, em processos jurisdicionais ou não jurisdicionais, bem como em dossiês de acompanhamento do Ministério Público, designadamente nas seguintes situações:

- a. Determinados pelo decretamento da situação de estado de emergência, em conformidade com o estabelecido na Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, nomeadamente atos processuais relativos a inquéritos ou a processos sumários, incluindo a sua fase preliminar, instaurados por violação do disposto nos artigos 7.º a 9.º do Decreto n.º 2-A/2020 da Presidência do Conselho de Ministros e do confinamento obrigatório de quem a ele esteja sujeito nos termos do artigo 3.º do referido Decreto ou de outras obrigações que venham a ser determinadas em função do estado de emergência decretado e a cuja violação corresponda a prática de crime de desobediência ou de outro(s) com ele conexo(s) [v.g. resistência e coação]; no entanto, nos casos previstos no citado artigo 3.º não haverá lugar à submissão a julgamento sob a forma de processo sumário;
- b. Relacionados com o serviço urgente a que alude o artigo 36.º, n.º 2, da Lei de Organização do Sistema Judiciário e o n.º 2 do artigo 103.º do CPP;
- c. Promoção e proteção de crianças e jovens em perigo, incluindo a atividade de interlocução com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens;
- d. Tutelares educativos de natureza urgente;
- e. Tutelares cíveis de natureza urgente;
- f. Respeitantes a cidadãos em cumprimento de pena ou de medida de segurança privativa da liberdade e em que ocorra a necessidade de realização de diligência, prolação de despacho ou de promoção do Ministério Público relativa à sua situação prisional ou à promoção e proteção dos seus direitos fundamentais;

- g. Respeitantes a crime de natureza urgente *ope legis*, muito em particular quanto ao fenómeno dos maus tratos em violência doméstica;
 - h. Atos de inquérito e atos a praticar em quaisquer processos de quaisquer jurisdições, relativamente aos quais for reconhecida, por despacho de quem a eles presidir, que é imperioso serem praticados nesse período, por estarem em causa direitos fundamentais ou porque ficaria absolutamente perdida a possibilidade de aquisição da prova (v.g. operacionalização de interceções telefónicas, declarações para memória futura);
 - i. Providências urgentes ao abrigo da Lei de Saúde Mental em que se verifique perigo para a vida ou a saúde pública, do próprio ou de terceiros;
 - j. Atendimento ao público a realizar por Magistrado apenas em situação de manifesta urgência que imponha intervenção imediata, devendo, sempre que possível e tecnicamente viável, ter lugar em salas separadas através de mecanismos de comunicação à distância, designadamente videoconferência;
 - k. Atos e diligências referentes ao regime jurídico do maior acompanhado;
 - l. Atos e diligências processuais que revistam natureza urgente, no âmbito de quaisquer jurisdições.
3. Durante o mesmo período de tempo, **não serão realizadas diligências processuais presenciais**, sejam presididas por Magistrados do Ministério Público, oficiais de justiça do Ministério Público ou Órgãos de Polícia Criminal, devendo ser canceladas todas as aquelas que tenham sido agendadas, **exceto nas situações supra enumeradas**.
4. Caso o Magistrado de turno ou o titular do processo a quem caiba assegurar a realização de atos que devam ser realizados presencialmente entenda não estarem verificadas as **condições sanitárias indispensáveis** para esse efeito, deverá contactar, de imediato, o Magistrado do Ministério Público hierarquicamente competente, consoante o departamento ou Tribunal que integra – conforme os casos, magistrado do Ministério Público Coordenador, Diretor do DIAP Regional, Diretor do DIAP de Comarca, Diretor do DCIAP, Procurador-Geral Regional –, reportando-lhe a situação e decidindo pela sua realização ou não, consoante tais condições sejam ou não asseguradas.

◆ Diretiva PGR 2-2020 – Atuação funcional do MP**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DA PROCURADORA-GERAL**DIRETIVA N.º 2/2020****ATUAÇÃO FUNCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO****PERÍODO DE VIGÊNCIA DA SITUAÇÃO EXCECIONAL DE PREVENÇÃO, CONTENÇÃO,
MITIGAÇÃO E TRATAMENTO DA INFEÇÃO EPIDEMIOLÓGICA POR SARS - COV-2 E DA DOENÇA
COVID-19 E ESTADO DE EMERGÊNCIA****Considerando,**

Que a Organização Mundial de Saúde qualificou, no passado dia 11 de março de 2020, a emergência de saúde pública ocasionada pelo agente Coronavírus (SARS-Cov-2 e COVID19) como uma pandemia internacional;

Que, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, foi decretado o estado de emergência pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março;

As medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19 constantes da Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, que, igualmente, ratificou os efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, dela fazendo parte integrante;

O conteúdo do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que procede à execução da declaração do estado de emergência efetuada pelo Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março;

O Despacho 2836-A/2020, de 2.3.2020, dos Gabinetes das Ministras da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde, o Despacho conjunto n.º 3301-C/2020, de 15-3-2020, e o Ofício-Circular n.º 05/2020, de 17-3-2020 (DGAJ/DSAJ);

As orientações da Direção Geral da Saúde (DGS), em especial as Orientações 6/2020, de 26-2-2020, relativa aos Procedimentos de prevenção, controlo e vigilância em empresas, e 11/2020, de 17-3-2020,

relativa a medidas de prevenção da transmissão em estabelecimentos de atendimento ao público;

Os Planos de Contingência adotados pela Procuradoria-Geral da República e pelas Procuradorias-Gerais Regionais;

A Deliberação do Conselho Superior da Magistratura divulgada através da Divulgação n.º 81/2020, de 20-3-2020, e ainda a Comunicação dirigida aos Magistrados judiciais, publicada através da Divulgação n.º 83/2020, de 25-03-2020;

Os Despachos da Procuradora-Geral da República de 20-03-2020 e 23-03-2020, sobre o funcionamento da Procuradoria-Geral da República e de constituição do Gabinete de acompanhamento e gestão do estado de emergência, e a sua composição, respetivamente, e

A Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020, a qual tem por objeto **a fixação de orientações para a realização presencial de diligências e julgamentos urgentes por parte dos Magistrados do Ministério Público,**

Face ao evoluir da situação, de modo a garantir o cumprimento das atribuições e competências constitucionais e legais do Ministério Público e a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos, importa adotar para o período em que vigorar a situação de exceção, medidas excecionais em consonância com o contexto também excecional, e de acordo com as regras constantes dos diplomas legais citados, em especial a Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março, a Constituição da República e as leis de processo.

Tudo em nome da manutenção do regular funcionamento do Estado de Direito Democrático e no justo equilíbrio do direito à saúde de todos, sem exceção, sendo indiscutível que ao Ministério Público estão atribuídas competências únicas a cujo exercício, salvaguardando a preservação da segurança comunitária, deverá continuar a corresponder, assegurando com responsabilidade e eficácia a relevante missão que lhe está constitucional e legalmente cometida, como peça fundamental integrante do órgão de soberania *Tribunais*, em prol da confiança que os cidadãos e a comunidade em si depositam.

Assim, ao abrigo do disposto na alínea b), do artigo 19.º, da Lei n.º 68/2019, de 27 de Agosto, que aprovou o Estatuto do Ministério Público, durante o período de tempo em que se verificar a situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS - CoV-2 e da doença COVID-19 (artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março), adotam-se as seguintes diretrizes de atuação funcional a serem seguidas pelos/as Magistrados/as e Agentes do Ministério Público:

1. Durante o período a que se refere o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, aos atos a praticar no âmbito dos processos e procedimentos a correr termos nos tribunais a que se refere o citado preceito, incluindo no Ministério Público, aplica-se o regime das férias judiciais.

2. Por isso, durante o referido período, sem prejuízo do disposto nos números seguintes e na Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020, serão tramitados e praticados atos processuais em todos os processos que, por imposição legal ou por determinação da autoridade judiciária competente, nos casos em que a lei o permite (vg. artigos 103º., nº.2, alíneas c) e g) do Código de Processo Penal¹), revistam natureza urgente, ou quando estejam em causa direitos fundamentais, o que abrange a prática dos atos próprios dos Magistrados do Ministério Público e o seu cumprimento.

3. Porém, os atos processuais nos processos urgentes (urgência decorrente da lei ou de despacho do Magistrado titular) serão praticados através de meios de comunicação à distância, se tal for tecnicamente viável.

3.1. Nos casos em que tal se mostrar legal e operacionalmente possível, proceder-se-á à entrega eletrónica das peças processuais, sem prejuízo do que seja entendido, de modo minimamente fundamentado, pelo Magistrado, em face das circunstâncias concretas e das condições de segurança verificadas, e do que se estabelece na Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020 quanto à realização presencial de atos e diligências.

3.2. Não existindo nenhuma dessas possibilidades (realização presencial ou à distância), os respetivos prazos suspendem-se.

3.3. Os suportes físicos e demais expediente necessário à tramitação de qualquer processo urgente, que não seja possível remeter por meios eletrónicos, poderá ser entregue fisicamente desde que respeitadas as recomendações emitidas pelas autoridades de saúde na sua entrega e manuseamento.

4. Quando não se mostre viável a tramitação de processo de natureza urgente através da utilização de sistema de “acesso remoto”, designadamente porque o processo não está integralmente digitalizado ou por esse acesso não ser tecnicamente viável, o despacho deverá ser assegurado por Magistrado que, de acordo com a organização do serviço que venha a ser definida pela estrutura hierárquica, se encontre em funções presencialmente no tribunal.

5. O restante serviço a cargo dos Magistrados do Ministério Público, apesar de suspenso quanto ao decurso dos prazos processuais, poderá, sempre que tal se mostre possível e adequado, v.g. face ao volume de serviço e aos concretos processos em causa e, mormente para recuperação de pendências, ser assegurado, através de meios de comunicação à distância, designadamente através de acesso remoto às aplicações informáticas de tramitação dos processos (via VPN), teleconferência ou videochamada.

¹ Para além, de entre outros, o Artigo 102.º, n.º 1, da Lei de Promoção e Proteção; Artigo 26.º, do Código de Processo do Trabalho; Artigo 28.º, n.º 1, da Lei n.º 112/2009, de 16/09 (VD); Artigo 44.º, da Lei Tutelar Educativa; Artigo 13.º, do Regime Jurídico do Processo Tutelar Cível; Artigo 32.º, do Regime Jurídico do Processo de Adoção; Artigo 151.º, do Código da Execução das penas e medidas privativas da liberdade; Artigo 891.º, do Código de Processo Civil para os Maiores Acompanhados; Artigo 36.º, da Lei de Saúde Mental; Artigo 36.º, do Código de Processo nos Tribunais Administrativos; Artigo 46.º, da Lei da Cooperação judiciária internacional em matéria penal.

6. Considerando o exercício do direito fundamental do Acesso à Justiça, nas suas diversas dimensões, os incidentes de aceleração processual devem ser remetidos à PGR, via SIMP, através do imediato superior hierárquico, **e apenas instruídos com o respetivo requerimento.**

6.1. Sempre que a consulta do inquérito for possível através de acesso remoto ou sistema VPN, deverá igualmente ser remetido, juntamente com o requerimento, um relatório sucinto enquadrador dos elementos essenciais que habilitem à decisão.

7. Sem prejuízo do determinado na Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020, os Magistrados do Ministério Público decidirão casuisticamente a submissão ou não dos arguidos a julgamento em processo sumário, a realização do seu interrogatório não judicial ou a sua submissão a interrogatório judicial para aplicação das medidas de coação que na circunstância se imponham, ponderando as condições de segurança sanitárias disponíveis no Tribunal, a salvaguarda do interesse público associado à declaração do estado de emergência, a necessidade de proteção das vítimas e de imediata realização da justiça e, bem assim, a suscetibilidade de aplicação imediata de medidas de coação.

7.1. A estrutura hierárquica de nível imediatamente superior será informada das decisões proferidas no quadro aludido no ponto que antecede.

8. A atividade pericial solicitada aos Gabinetes Médico-Legais (GML), que não diga respeito a autópsias médico-legais (estas também com as condicionantes determinadas pelo INMLCF e a articulação necessária com os GML), exames sexuais e perícias em contexto de ofensas à integridade física, maus-tratos e violência doméstica em que esteja em risco a preservação e aquisição de prova, apenas deverá ser determinada mediante prévia articulação com o GML respetivo.

9. Deverão ser privilegiados os meios de comunicação à distância, na articulação a realizar, muito em particular com os órgãos de polícia criminal e outras entidades de apoio e coadjuvação, bem como com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens.

10. Os Magistrados do Ministério Público deverão continuar a garantir uma articulação próxima com os OPC e com as CPCJ, considerando a eventual necessidade de orientação na readaptação de diligências a realizar ou já em curso que careçam de intervenção, face às limitações impostas durante o período a que se refere o artigo 7.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março.

11. Sem prejuízo do enunciado no número anterior, os Magistrados deverão reportar, via hierárquica, à Procuradoria-Geral da República os constrangimentos que se verifiquem em concreto na articulação com os OPC ou as CPCJ.

12. Especial atenção deverá igualmente ser conferida à necessidade de manter uma estreita articulação comunicacional com as estruturas da Rede Nacional de Apoio a Vítimas de Violência Doméstica, em pleno funcionamento, e cujos contactos atualizados podem ser obtidos no [portal](#) da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)

(<https://www.cig.gov.pt/>).

- 13.** Os Magistrados do Ministério Público que não disponham de acesso remoto aos processos para poderem praticar atos processuais à distância deverão contactar as equipas de proximidade do IGFEJ para obterem a credenciação necessária para o efeito.
- 14.** Os Magistrados do Ministério Público coordenadores e Diretores de Departamentos deverão articular com as equipas locais de apoio informático a promoção e disponibilização dos meios tecnológicos necessários para cumprimento da presente diretiva, nomeadamente os meios que permitem o trabalho remoto com recurso às TIC.
- 15.** Na impossibilidade de desenvolver localmente as soluções tecnológicas referidas no ponto anterior, deverão os Magistrados do Ministério Público coordenadores e Diretores de Departamento representar a situação diretamente, com conhecimento aos respetivos Procuradores-Gerais Regionais, ao Departamento de Tecnologias e Sistemas de Informação da Procuradoria-Geral da República (DTSI), via SIMP, o qual deverá, se necessário em articulação com o IGFEJ, promover as soluções tecnológicas adequadas.
- 16.** Os Magistrados do Ministério Público devem abster-se de comparecer no respetivo local de trabalho, privilegiando o teletrabalho e restringindo a sua deslocação a situações pontuais e imprescindíveis, mormente nos casos em que devam praticar atos processuais presencialmente nas situações objeto da Deliberação do Conselho Superior do Ministério Público de 27-03-2020, de acordo com os termos e organização a definir pelos Magistrados do Ministério Público hierarquicamente competentes para o efeito.
- 17.** Os planos de turno já concretizados para o período de contingência são acionados quando não seja possível assegurar a regra relativa às substituições legais.
- 18.** O serviço de turno instituído para as férias judiciais da Páscoa será cumprido de acordo com os planos de turno já concretizados para o período de contingência.
- 19.** Os Magistrados que marcaram férias pessoais para o período de férias judiciais da Páscoa poderão, se assim o desejarem, dá-las sem efeito, através de comunicação endereçada, consoante os casos, aos Magistrados do Ministério Público Coordenadores de Comarca, ao Procurador-Geral Regional ou ao Procurador-Geral da República, no prazo de 72 horas após a entrada em vigor da presente Diretiva.
- 20.** Em caso de dúvida interpretativa, de concretização ou constrangimento funcional, deve a mesma ser reportada superiormente, via Procuradoria-Geral Regional, ao Gabinete de acompanhamento e gestão do estado de emergência da Procuradoria-Geral da República, no qual se encontram representados os Magistrados coordenadores dos diversos Departamentos e Gabinetes da Procuradoria-Geral da República.

21. A presente diretiva não prejudica os Planos de Contingência adotados pelas Procuradorias-Gerais Regionais, em tudo o que não contendam, devendo proceder-se à sua adequação nos casos em que se mostre necessário.

22. Na aplicação das determinações constantes da presente diretiva ter-se-á em consideração a disponibilidade dos Senhores Oficiais de Justiça afetos ao Ministério Público, de acordo com as orientações emanadas pelos seus órgãos de gestão, assegurando que, no cumprimento dos despachos e diligências, é possível cumprir as regras sanitárias emanadas pelas autoridades de saúde.

23. Os Magistrados do Ministério Público devem fazer uso do respetivo cartão profissional, atributivo de livre-trânsito, em todas as suas deslocações efetuadas no exercício das suas funções profissionais ou por causa delas.

*

A presente diretiva entra em vigor na data da sua publicação no SIMP e no Portal do Ministério Público e cessa os seus efeitos na data em que produzir efeitos o Decreto-Lei que declare o termo da situação excecional.

*

Publique-se no SIMP e no Portal do Ministério Público.

Comunique-se:

- A S. Excelência a Ministra da Justiça;
- Ao Presidente do Conselho Superior da Magistratura;
- À Diretora-Geral da Direção Geral de Administração da Justiça;
- Ao Diretor-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais;
- À Secretária Geral do Sistema de Segurança Interna;
- Ao Diretor Nacional da Polícia Judiciária;
- Ao Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana;
- Ao Diretor Nacional da Polícia de Segurança Pública;
- Ao Comandante-Geral da Polícia Marítima;
- À Diretora Nacional do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras;

- Ao Inspetor-Geral da ASAE;
- Ao Bastonário da Ordem dos Advogados;
- Ao Presidente do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses;
- À Presidente da Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção de Crianças e Jovens.

Lisboa, 30 de março de 2020

A Procuradora-Geral da República

Lucília Gago

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

♦ Despacho de renovação de despachos de 12 e 20 de março de 2020



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
PROCURADORA-GERAL

Despacho***(Renovação dos despachos de 12 e 20 de março de 2020)***

Considerando a renovação da declaração do estado de emergência, nos termos do Decreto do Presidente da República nº 17-A/2020, com referência à Resolução da Assembleia da República nº 22-A/2020, e a inerente execução nos termos do Decreto do Governo nº 2-B/2020 e da Resolução do Conselho de Ministros nº 18-B/2020, todos de 2 de abril,

e

Considerando que se mantém as condições conjunturais que determinaram o teor dos meus despachos, de 12 e de 20 de março, que estabelecem a suspensão do atendimento presencial do público e restrições de acesso a alguns serviços, bem como, medidas relativas ao funcionamento dos serviços no âmbito do regime de “sessão permanente” a que a Procuradoria-Geral da República se encontra adstrita,

Determino:

a prorrogação dos termos e dos efeitos consignados naqueles despachos, os quais vigorarão enquanto se mantiver o estado de emergência decretado.

Lisboa, 3 de abril de 2020

A Procuradora-Geral da República

Lucília Gago

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

◆ [Diretiva n.º 3/2020](#) (aceda em formato *PDF**)

Atuação funcional do Ministério Público

Período de Vigência da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-Cov-2 e da doença COVID-19 e Estado de Emergência - LEI n.º 1-A/2020, de 19 de março, alterada pela LEI n.º 4-A/2020, de 6 DE abril, e regime excecional de aplicação e reexame extraordinário dos pressupostos da prisão preventiva, previsto na LEI n.º 9/2020, de 10 de abril

◆ [Despacho de 3 de abril](#) (aceda em formato *PDF**)

Renovação dos despachos de 12 e 20 de março de 2020

* Para aceder ao ficheiro tem de descarregar o e-book.

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



15. Ordem dos Advogados

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

15. ORDEM DOS ADVOGADOS

- ◆ Comissão de Legislação da AO, de 26 de março
- ◆ Comunicado do Bastonário, de 16 de março

Comissão de Legislação | Interpretação da Lei nº 1-A/2020, de 19 de Março

26 DE MARÇO, 2020

O Governo aprovou o [Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março](#), no qual previu um conjunto de medidas excepcionais e temporárias, designadamente em matéria de contratação pública, de autorizações administrativas, de reforço dos serviços públicos, bem como medidas adequadas a mitigar os constrangimentos causados no desenvolvimento da atividade judicial e administrativa e outras destinadas a promover o distanciamento social e o isolamento profilático, cuidando da perceção do rendimento daqueles que sejam colocados nessa situação ou daqueles que se vejam na situação de prestar assistência a dependentes.

Em conformidade, nos artigos 14.º e 15.º do referido Decreto-Lei, estabeleceu uma série de medidas relativas a atos e diligências processuais e procedimentais, medidas essas que necessitaram de uma densificação complementar, atenta a evolução e agravamento da situação epidemiológica, a qual ameaça a realização das diligências processuais agendadas, assim como o cumprimento dos prazos processuais em curso.

Foi depois publicada a [Lei nº 1-A/2020, de 19 de Março](#), que consagra medidas excepcionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica, sendo que no artigo 7º desta Lei, referente a “prazos e diligências”, foi consignado um conjunto de medidas com o objetivo claro de suprir as fragilidades do supra referido Decreto-Lei n.º 10-A/2020.

Entre tais medidas,

a. O número 1 do artigo 7.º da referida Lei, em articulação com o regime consignado no número 1 do art. 138.º do CPC (regime das férias judiciais), consagra que, enquanto durar a situação excepcional, todos os prazos processuais nos processos não urgentes ficam suspensos, sem exceções;

b. O número 5 do artigo 7.º da referida Lei alarga a suspensão propugnada no número 1 aos prazos em curso nos processos urgentes, salvo nas situações previstas nos números 8 e 9 do mesmo artigo;

c. A primeira dessas exceções, que afasta a regra da suspensão dos prazos nos processos urgentes, prevista no número 8 da referida disposição legal, estipula que,

sendo tecnicamente viável, é admitida a prática de quaisquer atos processuais e procedimentais através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente por teleconferência ou videochamada, o que terá de ser ordenado pelo Juiz do processo;

d. A segunda dessas exceções, que também afasta a regra da suspensão dos prazos nos processos urgentíssimos, prevista no número 9 da mesma disposição legal, apenas admite a prática e a realização, presencialmente, de atos e diligências urgentes em que estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente diligências processuais relativas a menores em risco ou a processos tutelares educativos de natureza urgente, diligências e julgamentos de arguidos presos, desde que cumpridas as recomendações das autoridades de saúde e sejam observadas as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes.

Este regime, na prática, tem **consequências para os Advogados e Juízes e, para as secretarias judiciais**. Assim,

a. quanto aos Advogados: todos os prazos processuais e judiciais se encontram suspensos, sem prejuízo de poderem ser praticados atos ou realizadas diligências nos processos urgentes nas situações previstas nos números 8 e 9 do artigo 7.º supra referido, por iniciativa do Juiz do processo, que os Advogados respeitarão nos seus precisos termos;

b. quanto aos Juízes: mesmo aplicando-se o regime das férias judiciais, estes encontram-se a desempenhar as suas funções respeitando a organização própria do tribunal onde se encontram funcionalmente inseridos (estipulação de mapa de trabalhos e previsão de turnos), sendo que, de acordo com o regime legal referido, nomeadamente nos números 8 e 9, sempre poderão:

i. determinar a realização de quaisquer atos processuais e procedimentais nos processos urgentes em que esteja em causa a intervenção de sujeitos processuais ou intervenientes, desde que seja tecnicamente possível a realização da diligência através de meios de comunicação à distância (skype, teleconferência, etc) e,

ii. determinar a realização de atos e diligências processuais urgentes, com a intervenção presencial de sujeitos ou intervenientes, quando estejam em causa direitos fundamentais, nomeadamente relativos a menores em risco (por ex., audição de menor para aplicação de medida de afastamento, etc.), processos tutelares educativos, arguidos presos, *habeas corpus*, etc, desde que a sua realização não implique a presença de um número de pessoas superior ao previsto pelas recomendações das autoridades de saúde e, sejam observadas as orientações fixadas pelos conselhos superiores competentes;

c. quanto às secretarias judiciais: mesmo aplicando-se o regime das férias judiciais, estas encontram-se a desempenhar as suas funções respeitando a organização própria do tribunal onde se encontram funcionalmente inseridas (estipulação de mapa de trabalhos), realizando as notificações necessárias e indicadas pelo(s) Juiz(es) competentes, nomeadamente nos termos dos números 8 e 9 do referido artigo 7.º;

d. em todos os outros casos, i.e. nos processos não urgentes: aplicar-se-á o regime das férias judiciais, sendo que nada obsta que os sujeitos processuais (através dos seus mandatários) optem pelo cumprimento dos prazos durante este período (que pode fazer sentido numa ótica de gestão antecipada dos prazos processuais), ainda que, mesmo aí, naturalmente, a contagem dos prazos não deixe de estar suspensa.

Não têm por isso qualquer fundamento interpretações que sustentam que os prazos judiciais não estariam suspensos nos processos não urgentes, uma vez que é manifesto que os números 8 e 9 do referido art. 7º apenas são aplicáveis aos processos urgentes, conforme resulta claramente do nº 5 dessa disposição.

Esperemos que, no curto prazo, este período de exceção termine, cessando a suspensão do cumprimento de prazos judiciais pelos Advogados, em ordem a lhes permitir cumprir plenamente as obrigações resultantes do mandato forense, mas que neste período se mostra impossível.

Num tempo em que o conflito entre direitos fundamentais tenderá a aumentar, assim como o recurso a institutos jurídicos esquecidos (ou novos), que permita manter a paz social sem abdicar do cumprimento de obrigações e satisfação dos correspondentes direitos subjetivos, o legislador terá de ser corajoso nas opções que tomar, que, necessariamente, serão objeto de interpretações e decisões controversas, pelo que as medidas aprovadas de suspensão dos prazos processuais em curso terá de ser revista logo após cessar o estado de emergência.

A existência de decisões judiciais atuais (em procedimentos cautelares e atos de imposição de comportamentos), a realização de diligências “não presenciais” (existem meios tecnológicos disponíveis de fácil acesso), transmitirá uma renovada confiança no sistema de justiça e, em especial, nos tribunais, que uma comunidade afetada por esta calamidade merece e os Advogados desejam.

Esperemos que, no curto prazo, este período de exceção termine, cessando a suspensão do cumprimento de prazos judiciais pelos Advogados, sem prejuízo do reconhecimento do direito de ser invocado o justo impedimento, para salvaguardar as responsabilidades do mandato forense.

António Raposo Subtil

Presidente da Comissão de Legislação da Ordem dos Advogados

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

Comunicado - COVID 19 | Diligências para a suspensão de todos os prazos processuais

16 DE MARÇO, 2020

O regime consagrado nos arts. 14º e 15º do Decreto-Lei 10-A/2020, de 13 de Março, pelo qual a Ordem dos Advogados tanto esperou, revela-se absolutamente inadequado. Na verdade, não só não procedeu à suspensão de todos os prazos processuais e administrativos, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, na Espanha e no Brasil, como também estabelece exigências burocráticas absurdas em relação à alegação de justo impedimento, justificação de faltas e adiamento de diligências, obrigando os advogados a solicitar declarações emitidas por autoridades de saúde, numa altura de grave emergência de saúde pública, em que as autoridades de saúde deverão estar ocupadas com coisas mais importantes do que emitir declarações.

Em consequência, o Bastonário da Ordem dos Advogados contactou telefonicamente com a Senhora Ministra da Justiça que o informou de que estaria em preparação, no âmbito do Governo, um diploma a prever finalmente a suspensão dos prazos, tendo o Bastonário solicitado de que fosse decretado um regime semelhante ao das férias judiciais, em ordem a permitir que apenas corram os processos urgentes e a desencadear a aplicação do art. 279º e) do Código Civil relativamente aos prazos substantivos.

Posteriormente o Bastonário recebeu da Senhora Ministra da Justiça um projecto de diploma consagrando efectivamente essa solução, tendo sido solicitado à Senhora Ministra que a vigência do diploma fosse reportada à data do Decreto-Lei 10-A/2020, em ordem a permitir que a suspensão dos prazos vigore desde essa data.

A Ordem dos Advogados aguarda assim a aprovação urgente deste diploma por forma a salvaguardar adequadamente a situação dos Advogados, que neste momento se encontram impossibilitados de exercer o seu mandato em virtude da grave emergência de saúde pública que estamos a atravessar.

A Ordem dos Advogados permanece à disposição de todos os Colegas, procurando sempre resolver os inúmeros problemas que a grave situação de excepção que o país atravessa nos está a causar.

Lisboa, 16 de Março de 2020

O Bastonário,

Luís Menezes Leitão

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS



16. Estudos disponíveis

C E N T R O
DE ESTUDOS
JUDICIÁRIOS

16. ESTUDOS DISPONÍVEIS

- Vânia Magalhães

<http://julgar.pt/reflexoes-sobre-o-crime-de-desobediencia-em-estado-de-emergencia/>

- José Joaquim Fernandes Oliveira Martins

<http://julgar.pt/ainda-a-lei-n-o-1-a2020-de-19-de-marco-uma-segunda-leitura/>

- O regime do teletrabalho excecional e o subsídio de refeição

Paula Quintas, 7 de Abril, 2020

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/o-regime-do-teletrabalhoexcecional-e-o-subsidio-de-refeicao/>

- Estado de emergência e despedimento: o empoderamento da ACT

João Leal Amado

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/06/estado-deemergencia-e-despedimento-o-empoderamento-da-act/>

- Devia o direito à liberdade ser suspenso? – Resposta a Jorge Reis Novais

José Melo Alexandrino

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/devia-o-direito-a-liberdade-sersuspenso-resposta-a-jorge-reis-novais/>

- Pandemia: invocação de caso de força maior nos contratos de empreitada em execução

José Manuel de Oliveira Antunes

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/06/pandemia-invocacao-de-caso-deforca-maior-nos-contratos-de-empreitada-em-execucao/>

- Covid-19 / Para uma legislação para a crise das empresas em tempos de “crise total”

Catarina Serra

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/03/covid-19-para-uam-legislacaopara-a-cri-se-das-empresas-em-tempos-de-cri-se-total/>

- O COVID 19 e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos Democracia, *rule of law* e proteção dos direitos humanos

Ana Maria Guerra Martins

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/ocovid-19-e-a-convencao-europeia-dos-direitos-humanos-democracia-rule-of-law-eprotecao-dos-direitos-humanos/>

- A atual pandemia no contexto das perturbações da grande base do negócio

Mariana Fontes da Costa

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/01/a-atual-pandemia-no-contextodas-perturbacoes-da-grande-base-do-negocio/>

- Pensar no estado da exceção na sua exigência

Miguel Nogueira de Brito

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/02/pensar-no-estado-da-excecao-nasua-exigencia/>

- Instituto Jurídico da Faculdade de Direito de Coimbra

Webinar sobre A CRISE DO CORONAVIRUS E O DIREITO PRIVADO 24 de março de 2020

https://www.youtube.com/watch?v=twcmFUX7rQE&feature=share&fbclid=IwAR31vssHNuorD9uZAV85duyiYkOITiW5rgk4C1Tn3k7CFU2ZyEO0a_O6U&app=desktop

- Termo da Suspensão dos Prazos dos Procedimentos de Contratação Pública (Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril)

Pedro Fernández Sánchez

https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Termo-da-Suspensao-dos-Prazosdos-Procedimentos-de-Contratacao-Publica-Lei-n-4-A2020-de-6-de-Abril/7011/?fbclid=IwAR1MpkgfaPaUAi933GksooAtrYyIlH39uMWakC4ZFWJZe_aEZNCHVJywOMI

- Suspender ou não suspender, eis a questão

Miguel Esperança Pina

<https://www.publico.pt/2020/03/24/sociedade/opiniao/suspender-nao-suspender-eis-questao-1909140>

- Prazos, diligências, processos e procedimentos em época de emergência de saúde pública (DL n.º 10-A/2020, de 13 de Março, Lei n.º 1-A/2020, de 19 de Março, e Lei n.º 4-A/2020, de 6 Abril)

Paulo Pimenta

<https://www.direitoemdia.pt/magazine/show/68?fbclid=IwAR0X0R1u4GawvHot64-PHylojEshjabuLsEEiqRX2amtjZlqoCnUdRctpa0>

- A suspensão dos actos processuais e os processos urgentes nos juízos de família e menores

António José Fialho

https://drive.google.com/file/d/17wsxJJw8TbliJXdPn2GI45e1p2NE_9AK/view

- **A suspensão dos prazos processuais em especial na Jurisdição do Comércio**

Nuno Marcelo de Nóbrega dos Santos de Freitas Araújo

http://www.datavenia.pt/ficheiros/edicao11/datavenia11_p133_180.pdf

- **O regime do teletrabalho excecional e o subsídio de refeição - Paula Quintas, 7 de Abril, 2020**

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/07/o-regime-do-teletrabalho-excecional-e-o-subsidio-de-refeicao/>

- **Covid-19 (II)/ Lei n.º 4-A/2020, de 6 de Abril, insolvência e reestruturação de empresas**
Catarina Serra

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/09/covid-19-ii-lei-n-o-4-a-2020-de-6-de-abril-insolvencia-e-reestruturacao-de-empresas/>

- **Responsabilidade civil extracontratual do Estado e(m) Estado de Emergência: notas breves**
Carla Amado Gomes

https://www.facebook.com/carlamadogomes/posts/2975761862505867?_tn=K-R

- **A pandemia e o Direito da insolvência**

Maria de Fátima Ribeiro

<https://eco.sapo.pt/opiniao/a-pandemia-e-o-direito-da-insolvencia/>

- **Conferência on line Medidas Laborais Excecionais e Temporárias - Vídeo - (Organização conjunta dos Conselhos Regionais da Ordem dos Advogados de Lisboa, Coimbra, Évora, Faro, Açores e Madeira)**

<https://www.homepagejuridica.pt/videos/6673-conferencia-on-line-medidas-laborais-excecionais-e-temporarias-video>

- **Direito do Consumo em Tempos de Pandemia – O Efeito das Crises no Nível de Proteção dos consumidores**

Jorge Morais Carvalho

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/09/direito-do-consumo-em-tempos-de-pandemia-o-efeito-das-crizes-no-nivel-de-protecao-dos-consumidores/>

- **Layoff simplificado: podem os clubes de futebol recorrer a este mecanismo?**

Miguel Lucas Pires

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/10/layoff-simplificado-podem-os-clubes-de-futebol-recorrer-a-este-mecanismo/>

- Nótula**Pedro Soares de Albergaria-a-Velha**

<http://julgar.pt/notula-sobre-o-ambito-objectivo-e-subjectivo-da-obrigacao-de-reexame-dos-pressupostos-da-prisao-preventiva-na-l-92020-de-10-de-abril/>

- Perspetivas criminais associadas ao estado de emergência**Sofia Ribeiro Branco**

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/13/perspetivas-criminais-associadas-ao-estado-de-emergencia/>

- Dossier COVID-19 - Portal da Advogados

<https://portal.oa.pt/ordem/dossier-covid-19/>

- Lei do perdão: riscos, dúvidas e incongruências - Público - 14 de Abril de 2020**Jorge Alves da Silva**

<https://www.publico.pt/2020/04/14/sociedade/opiniao/lei-perdao-riscos-duvidas-incongruencias-1912116>

- Jogadores profissionais de futebol em lay-off: requisitos duvidosos, efeito boomerang ?**João Leal Amado**

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/15/jogadores-profissionais-de-futebol-em-lay-off-requisitos-duvidosos-efeito-boomerang/>

- ‘Capital humano e mobilidade’: lições de uma pandemia**Glória Teixeira**

<https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/04/14/capital-humano-e-mobilidade-licoes-de-uma-pandemia/>

- Comentários de emergência” à lei do perdão das penas”, 10 de abril**Maria Fernanda Palma**

https://cidpcc.wordpress.com/2020/04/10/artigos/?fbclid=IwAR2hxAG-HynhXNnDovaHbnfTcJU_Af7C5YBW0wKdavax8bT0Vn5EiiEUvDE4

https://www.icjp.pt/content/5-minutos-de-direito-em-estado-de-emergencia?fbclid=IwAR0iREcU8oiAsB4xT73s6lGhyGmpFLI_FiAspzqjknC7PuAakPTOc6CJWsQ

https://www.icjp.pt/content/5-minutos-de-direito-em-estado-de-emergencia?fbclid=IwAR0iREcU8oiAsB4xT73s6lGhyGmpFLI_FiAspzqjknC7PuAakPTOc6CJWsQ

https://www.icjp.pt/content/5-minutos-de-direito-em-estado-de-emergencia?fbclid=IwAR0iREcU8oiAsB4xT73s6lGhyGmpFLI_FiAspzqjknC7PuAakPTOc6CJWsQ

[INTRODUÇÃO AO ESTADO DE EMERGÊNCIA](#)

Carlos Blanco de Moraes

[ESTADO DE EMERGÊNCIA E SITUAÇÃO DE CALAMIDADE](#)

Tiago Fidalgo de Freitas

[SUSPENSÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E DECRETO PRESIDENCIAL](#)

Pedro Moniz Lopes

[ESTADO DE EMERGÊNCIA E RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRA CONTRATUAL DO ESTADO](#)

Carla Amado Gomes

[ESTADO DE EMERGÊNCIA E REQUISIÇÃO CIVIL](#)

Mariana Melo Egídio

[IMPACTO NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS](#)

Cláudio Monteiro

[IMPACTO NO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO](#)

José Duarte Coimbra

[O REGIME EXCEPCIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA](#)

Maria João Estorninho

[IMPACTO NOS PROCEDIMENTOS DE FORMAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS](#)

Miguel Assis Raimundo

Título:

Estado de Emergência - COVID-19 Implicações na Justiça

Ano de Publicação: 2020

ISBN: 978-989-9018-10-5

Série: Caderno Especial

Edição: Centro de Estudos Judiciários

Largo do Limoeiro

1149-048 Lisboa

cej@mail.cej.mj.pt

"(...) Mas, no entanto, sabia que esta crónica não podia ser a da vitória definitiva.

Podia apenas ser o testemunho do que tinha sido necessário realizar e que, sem dúvida, deveriam realizar ainda, contra o terror e a sua arma infatigável, a despeito das suas dores pessoais, todos os homens que, não podendo ser santos e recusando-se a admitir os flagelos, se esforçam, no entanto, por ser médicos. (...)"

Albert Camus

(A Peste, Edição Livros do Brasil, s/d, pág. 334)