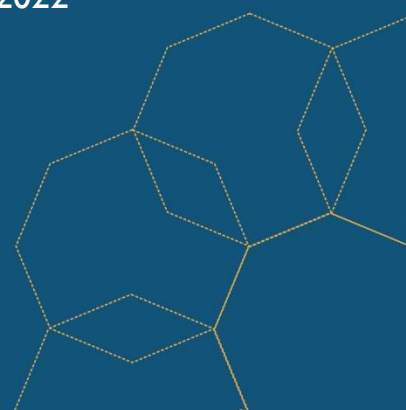


CJCPLP
CONFERÊNCIA
DAS JURISDIÇÕES CONSTITUCIONAIS
DOS PAÍSES DE LÍNGUA PORTUGUESA

5ª Assembleia | 30 junho a 1 julho 2022
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE PORTUGAL

Lisboa, 30 de junho - 01 de julho de 2022



RESPOSTAS AO QUESTIONÁRIO PREPARATÓRIO PARA O RELATÓRIO DA 5ª ASSEMBLEIA DA CJCLP

1. Quais foram as principais medidas de combate à pandemia COVID-19 adotadas pelos vossos órgãos constitucionais? Foram acionados regimes constitucionais excepcionais, como a declaração do Estado de Emergência? Foram decretadas medidas de confinamento obrigatório (quarentena e isolamento profilático)?

R.: Na sequência da declaração pela Organização Mundial de Saúde, em 30/01/2020, de uma emergência de saúde pública de âmbito internacional e da classificação, em 11/03/2020, do vírus SARS-CoV-2 como uma pandemia, o Estado português adotou várias medidas de prevenção, mitigação e tratamento da doença COVID-19. Com o objetivo de conter a transmissão do vírus, destacam-se as medidas destinadas a promover o distanciamento social, como o teletrabalho, a suspensão de atividades, o encerramento de instalações ou estabelecimentos, restrições de acesso a estabelecimentos comerciais e a serviços e edifícios públicos, a limitação da lotação de espaços e transportes públicos, e a limitar a circulação internacional e nacional de pessoas, como a suspensão de voos, o controlo de fronteiras e a proibição de circulação entre concelhos, para além de regras de higiene e sanitárias, como o uso obrigatório de máscara.

Depois de declarada, pelo Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março, do Ministro da Administração Interna e da Ministra da Saúde, a situação de alerta em todo o território nacional, foi, em 18/03/2020, declarado o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública, a vigorar entre 19/03/2020 e 02/04/2020 (Resolução da Assembleia da República n.º 15-A/2020, de 18 de março, e Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março). No Decreto n.º 2-A/2020, de 20/03, que procedeu à execução da declaração do estado de emergência, foi determinado o confinamento obrigatório no domicílio ou em estabelecimento de saúde dos doentes com COVID-19 e dos infetados com SARS-Cov2, bem como dos cidadãos sujeitos a vigilância ativa, para efeito de quarentena e isolamento profilático.

O estado de emergência foi renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, entre 03/04/2020 e 17/04/2020, e novamente renovado pelo Decreto do Presidente da República n.º 20-A/2020, de 17 de abril, entre 18/04/2020 e 02/05/2020. Nos diplomas que regulamentaram ambas as prorrogações do estado de emergência, manteve-se a imposição do confinamento no domicílio ou em estabelecimento de saúde.

Após, o Governo declarou a situação de calamidade, que vigorou em todo o território continental até 26/06/2020 (Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 33-

A/2020, 38/2020, 40-A/2020 e 43-B/2020). Seguiram-se novas declarações de calamidade, vigorando de 15/10/2020 a 23/11/2020 (Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 88-A/2020, 92-A/2020 e 96-B/2020).

Entretanto, em 09/11/2020, teve lugar nova declaração do estado de emergência (Resolução da Assembleia da República n.º 83-A/2020, de 6 de novembro, e Decreto do Presidente da República n.º 51-U/2020, de 6 de novembro), a qual foi sendo sucessivamente renovada, vigorando até 30/04/2021. Nesse período foi sempre imposta a obrigação de confinamento no domicílio ou em estabelecimento de saúde, nos casos atrás referidos.

De seguida, foi novamente declarada a situação de calamidade, vigorando de 01/05/2021 a 16/05/2021, de 15/05/2021 a 30/05/2021 e de 01/12/2021 a 20/03/2022 (Resoluções do Conselho de Ministros n.ºs 45-C/2021, 59-B/2021 e 157/2021).

2. Quais foram as principais questões suscitadas perante o vosso Tribunal? Na vossa ordem jurídica os particulares têm acesso direto ao Tribunal Constitucional? Que meios e instrumentos processuais foram utilizados pelos particulares?

R.: A função nuclear do Tribunal Constitucional é a fiscalização da constitucionalidade das normas jurídicas, a qual pode realizar-se através das seguintes formas de processo: i) fiscalização abstrata (preventiva, sucessiva ou por omissão); ii) fiscalização concreta. Na fiscalização abstrata, o Tribunal Constitucional verifica se uma determinada norma é conforme à Constituição, independentemente da aplicação dessa norma num litígio judicial. Na fiscalização concreta, o Tribunal Constitucional é chamado a avaliar a constitucionalidade de uma norma concretamente aplicada ou desaplicada por outro tribunal no processo de resolução de um litígio judicial.

A fiscalização abstrata não pode ser requerida pelos cidadãos, podendo estes dirigir-se a uma das entidades competentes (designadamente, a Provedora de Justiça ou a Procuradora-Geral da República) expondo a questão e solicitando que essa entidade requeira a fiscalização ao Tribunal Constitucional.

É através da fiscalização concreta que os cidadãos, enquanto partes num processo judicial, podem recorrer ao Tribunal Constitucional. Porém, os recursos não são apresentados diretamente no Tribunal Constitucional: a questão de constitucionalidade é suscitada no tribunal que está a julgar o caso concreto, ao qual compete, em primeiro lugar, apreciar a questão da constitucionalidade de uma norma. Só após uma decisão deste tribunal se recorre, se necessário, para o Tribunal Constitucional. O objeto deste recurso não é uma decisão judicial, mas a constitucionalidade de uma norma. O Tribunal Constitucional não é chamado a reapreciar a questão principal discutida no caso concreto – só tem competência para apreciar a constitucionalidade de uma norma específica, aplicada ou desaplicada por um tribunal no caso concreto. As partes podem, assim, interpor (i) recursos de decisões de tribunais que recusem a aplicação de normas por inconstitucionalidade; (ii) recursos de

decisões de tribunais que apliquem normas cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada no processo pelas partes; (iii) recursos de decisões de tribunais que apliquem uma norma anteriormente julgada inconstitucional pelo próprio Tribunal Constitucional. O Ministério Público, além de poder recorrer nos termos gerais, quando seja parte no processo, é obrigado a recorrer das decisões que tenham recusado a aplicação de norma legislativa ou equiparada e das que tenham aplicado norma anteriormente julgada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional.

Até ao momento, todas as questões relacionadas com as medidas de combate à pandemia da doença COVID-19 foram suscitadas perante o Tribunal Constitucional por via da interposição de recursos de fiscalização concreta, quer de decisões de tribunais que recusaram a aplicação de normas por inconstitucionalidade, quer de decisões de tribunais que aplicaram normas cuja inconstitucionalidade fora suscitada no processo pelas partes.

As principais questões que o Tribunal Constitucional foi chamado a apreciar disseram respeito a normas sobre o confinamento obrigatório de cidadãos (quarentena e isolamento profilático), a punição como crime de desobediência da violação da obrigação de confinamento ou a agravação dos limites da moldura penal do crime de desobediência por violação de uma ordem de recolhimento domiciliário e a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações durante a vigência da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Estava em causa, sobretudo, a inconstitucionalidade orgânica das normas, mas, num número limitado de casos, foram também apreciadas questões de inconstitucionalidade material.

3. Quais as disposições da vossa Constituição invocadas pelos particulares?

R.: Apenas uma pequena parte dos recursos para o Tribunal Constitucional relacionados com as medidas de combate à pandemia da doença COVID-19 foi interposta por particulares, enquanto partes num processo judicial. Tais recursos, na sua maioria, tiveram por objeto normas sobre a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações durante a vigência da situação excecional de emergência sanitária. A questão fundamental desses recursos era a de saber se o artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa, ao estatuir que «[n]inguém pode ser sentenciado criminalmente senão em virtude de lei anterior que declare punível a ação ou a omissão» (n.º 1), nem sofrer «penas que não estejam expressamente cominadas em lei anterior» (n.º 3) ou «mais graves do que as previstas no momento da correspondente conduta ou da verificação dos respetivos pressupostos» (n.º 4), se opõe à aplicação imediata aos procedimentos pendentes da causa de suspensão da prescrição prevista na lei como medida de resposta à pandemia da doença COVID-19. Este foi um dos casos em que o Tribunal Constitucional apreciou a inconstitucionalidade material de normas relacionadas com as medidas de combate à pandemia.

Os restantes recursos foram interpostos pelo Ministério Público, nos termos do artigo 72.º, n.º 3, da Lei n.º 28/82, de 15 de novembro (Lei do Tribunal Constitucional), ou seja, correspondem a recursos obrigatórios de decisões de tribunais que recusaram a aplicação de normas por inconstitucionalidade. Estes recursos tiveram por objeto normas diversas sobre o confinamento obrigatório de cidadãos (quarentena e isolamento profilático) e normas prevendo a punição como crime de desobediência da violação da obrigação de confinamento ou a agravação dos limites da moldura penal do crime de desobediência por violação de uma ordem de recolhimento domiciliário. Nos casos de confinamento obrigatório, estavam em causa os artigos 27.º, n.º 1, e 165.º, n.º 1, alínea b), da Constituição da República Portuguesa, o primeiro consagrando o direito à liberdade e o segundo prevendo a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República em matéria de direitos, liberdades e garantias. Nos outros casos, foi convocada a alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo 165.º, segundo a qual a definição dos crimes, penas e medidas de segurança e respetivos pressupostos está sujeita à reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República e, bem assim, no tocante à agravação dos limites da moldura penal do crime de desobediência, o artigo 19.º da Constituição da República Portuguesa, que contém o regime constitucional do estado de emergência.

4. Na vossa ordem jurídica foi adotada a exigência de passaporte/certificado de vacinação? Se sim, surgiram questões relacionadas com esta medida nos vossos Tribunais?

R.: Através do Decreto-lei n.º 54-A/2021, de 25 de junho, procedeu-se, na ordem jurídica interna, à execução do Regulamento (UE) 2021/953, mediante a definição de normas de emissão, apresentação e utilização do Certificado Digital COVID da União Europeia. Trata-se de um documento digital que constitui prova de que uma pessoa foi vacinada contra a COVID-19, recebeu um resultado negativo num teste ou recuperou da COVID-19. Prevê-se que possa ser utilizado em matéria de tráfego aéreo e marítimo, em matéria de circulação em território nacional e em matéria de acesso a eventos de natureza cultural, desportiva, corporativa ou familiar.

Nessa sequência, foi exigida a exibição do Certificado Digital COVID da União Europeia como condição de acesso a determinados espaços, estabelecimentos e eventos, enquanto medida de combate à pandemia da doença COVID-19. A regulamentação desta medida, designadamente quanto à definição das situações em que o certificado é exigido e à articulação com a realização de testes para despistagem da infeção por SARS-CoV-2, foi evoluindo em função da avaliação do risco de propagação da doença.

O Tribunal Constitucional não foi chamado a decidir sobre questões ligadas à exigência de certificado de vacinação.

5. No vosso Tribunal foram colocadas questões relacionadas com a proteção de dados pessoais e reserva de intimidade da vida privada em tempo de pandemia?

R.: O Tribunal Constitucional não foi chamado a decidir sobre questões ligadas à proteção de dados pessoais e/ou sobre a reserva de intimidade da vida privada.

6. Apresente as linhas gerais da jurisprudência constitucional mais relevante relativa ao impacto da pandemia por COVID-19 na sociedade e nos direitos dos cidadãos, salientando, pelo especial significado e impacto, uma decisão judicial.

R.: A jurisprudência constitucional mais relevante relativa ao impacto da pandemia da doença COVID-19 na sociedade e nos direitos dos cidadãos versou sobre as medidas de confinamento obrigatório e aspetos conexos, a punição como crime de desobediência da violação da obrigação de confinamento ou a agravação dos limites da moldura penal do crime de desobediência por violação de uma ordem de recolhimento domiciliário e a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações durante a vigência da situação excecional de emergência sanitária.

As decisões do Tribunal Constitucional relacionadas com medidas de confinamento obrigatório – quarentena e isolamento profilático – podem dividir-se em dois grandes grupos: (i) as que apreciaram normas que impunham o confinamento obrigatório, designadamente de pessoas que estiveram ou puderam estar em contacto com pessoas infetadas (Acórdãos n.ºs 88/2022 e 89/2022) ou de pessoas entradas em Portugal em voos com origem em certo país (Acórdão n.º 90/2022) e (ii) as que apreciaram uma norma criadora de um procedimento de validação judicial da quarentena obrigatória ou isolamento profilático (Acórdãos n.ºs 687/2020, 729/2020, 769/2020 e 173/2021).

Merecem especial destaque as decisões do primeiro grupo, pelos seus efeitos nas vidas dos cidadãos. A linha argumentativa seguida nos Acórdãos n.ºs 88/2022, 89/2022 e 90/2022 foi uniforme e desenvolveu a apreciação que o Tribunal Constitucional fizera, no Acórdão n.º 424/2020, sobre normas que impunham o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrassem na Região Autónoma dos Açores. O Tribunal Constitucional considerou que as medidas de confinamento obrigatório em causa constituíam, pelos constrangimentos que implicavam para os visados (o confinamento a um espaço circunscrito, com a consequente limitação da liberdade de circulação e de movimentação), uma restrição ao direito à liberdade, previsto no artigo 27.º da Constituição, e, como tal, a respetiva matéria estava abrangida pela reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição (idêntica posição foi adotada nas decisões do segundo grupo). O Tribunal Constitucional notou, ainda, que as medidas de confinamento obrigatório haviam sido aplicadas numa altura em que vigorava a situação de calamidade e não o estado de emergência, pelo que não

concorriam para o enquadramento jurídico-constitucional do caso as normas relativas ao estado de emergência, mais realçando que a “situação de calamidade” não tinha relevância constitucional para efeitos de suspensão de direitos, liberdades e garantias, relevando para esse efeito apenas a “calamidade” que funda a declaração do estado de emergência. Com base nesses argumentos o Tribunal Constitucional decidiu no sentido da inconstitucionalidade das normas fiscalizadas.

Contrariamente, no caso apreciado no Acórdão n.º 87/2022 – também relacionado com medidas de confinamento obrigatório –, o diploma sujeito a fiscalização não só tinha sido aprovado na sequência de um Decreto emanado pelo Presidente da República a renovar o estado de emergência, como visava regulamentá-lo. Tendo em conta que esse Decreto tinha consagrado expressamente a suspensão parcial do direito à liberdade, foi considerado que a norma fiscalizada se inseria ainda no âmbito normativo da suspensão de direitos estabelecida pelo Presidente da República, pois vinha apenas clarificar que a determinação do local alternativo para confinamento e do núcleo de cidadãos em vigilância ativa incumbia às autoridades de saúde e outros profissionais de saúde. Mais se considerou que a norma sujeita a apreciação não possuía um alcance inovatório, mas antes concretizava que a situação de vigilância ativa era definida pelas autoridades de saúde e outros profissionais. Por esses motivos o Tribunal Constitucional afastou qualquer juízo de inconstitucionalidade orgânica ou formal.

Resta, agora, apresentar uma síntese das linhas gerais da jurisprudência constitucional, em contexto pandémico, relativa às normas em matéria de crimes e penas e de suspensão dos prazos de prescrição, cujo impacto social, embora menor, não deixa de ser relevante.

No Acórdão n.º 921/2021 foi apreciada uma norma contida num Decreto da Presidência do Conselho de Ministros que regulamentou a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, no segmento que punia como desobediência a violação da obrigação de confinamento. O Tribunal Constitucional considerou, por um lado, que o Governo não havia criado um crime novo face ao que já se encontrava previsto no artigo 7.º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência, não excedendo, assim, as suas competências, e, por outro, que qualquer cidadão conhecedor da suspensão dos direitos de deslocação e fixação autorizada pela Assembleia da República e determinada pelo Presidente da República facilmente relacionaria as respetivas normas com a proibição de movimentos prevista no Decreto do Governo, pelo que a norma fiscalizada era compatível com o princípio da determinabilidade das leis.

Por sua vez, no Acórdão n.º 352/2021 foi apreciada uma norma contida no mesmo Decreto da Presidência do Conselho de Ministros, que mandava agravar em um terço os limites mínimo e máximo da moldura penal do crime de desobediência, no caso, por violação de uma ordem de recolhimento domiciliário. O Tribunal Constitucional, embora com dois votos de vencido, considerou que o Governo tinha competência

própria, no quadro da execução da declaração presidencial do estado de emergência, para decretar normas em matéria de crimes e penas, que integra a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, designadamente agravando os limites mínimo e máximo da moldura penal do crime de desobediência, e sem que tal significasse uma afetação das «regras constitucionais relativas à competência e ao funcionamento dos órgãos de soberania», proibida pelo n.º 7 do artigo 19.º da Constituição.

Por último, no Acórdão n.º 500/2021, acompanhado, no essencial, pelos Acórdãos n.ºs 660/2021 e 798/2021, o Tribunal Constitucional, chamado a apreciar normas que previam a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações como medida de resposta à pandemia da doença COVID-19, entendeu que essa causa de suspensão, pela sua singularidade, escapava às razões com base nas quais se justifica a aplicação da proibição da retroatividade às normas sobre prescrição (artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa), já que se tratava de uma medida transitória, destinada a vigorar apenas durante o período em que se mantivesse o condicionamento à atividade dos tribunais determinado pela situação excecional de emergência sanitária.