



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### Acórdãos do Tribunal Constitucional relativos à pandemia Covid-19

#### 1) Acórdãos n.ºs [90/2022](#), [89/2022](#) e [88/2022](#):

No Acórdão n.º 90/2022, o Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Juízo de Instrução Criminal de Sintra que, concedendo provimento ao pedido de *habeas corpus* apresentado pelo requerente, tinha recusado a aplicação das normas contidas nos n.ºs 1 e 4 do artigo 25.º do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021. As normas em causa determinavam, respetivamente, que «*Os passageiros dos voos com origem em países que integrem a lista a definir nos termos do n.º 4, devem cumprir, após a entrada em Portugal continental, um período de isolamento profilático de 14 dias, no domicílio ou em local indicado pelas autoridades de saúde*» (n.º 1 do artigo 25.º); e que «*Os membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, da defesa nacional, da administração interna, da saúde e da aviação civil determinam, mediante despacho, a lista dos países a que se refere o n.º 1 e a lista de competições desportivas a que se aplica o disposto na alínea c) do número anterior*» (n.º 4 do artigo 25.º). Estas normas tinham sido desaplicadas por parte do tribunal recorrido no âmbito da apreciação de um pedido de *habeas corpus* apresentado pelo passageiro de um voo proveniente do Brasil que tinha sido sujeito pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras a obrigação de isolamento profilático na sequência da entrada em território português.

Em sentido próximo, nos Acórdãos n.ºs 89/2022 e 88/2022, o Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, dois recursos interpostos de decisões judiciais que, concedendo provimento aos pedidos de *habeas corpus* apresentados pelos requerentes, tinham recusado a aplicação da norma contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, na interpretação segundo a qual permite a privação da liberdade de qualquer cidadão (Acórdão n.º 89/2022), ou a privação de liberdade de um grupo indeterminado de pessoas por período de 13 dias (Acórdão n.º 88/2022), com base em ordem administrativa e sem controlo judicial. A norma em questão possuía o seguinte teor: «*Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde, no domicílio ou, não sendo aí possível, noutra local definido pelas autoridades competentes (...) b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa*». Em ambos os casos, a norma tinha sido desaplicada por parte do tribunal recorrido no âmbito da apreciação de pedidos de *habeas corpus* relativos a alunos do ensino secundário que tinham sido sujeitos pelo Delegado de Saúde da área de residência a obrigação de isolamento profilático na sequência da verificação de um caso de Covid-19 na respetiva turma.

Foi uniforme a linha argumentativa desenvolvida nos três acórdãos mencionados. Após recordar que as situações em análise tinham diversos pontos de contacto com a apreciada no Acórdão n.º 424/2020 (*vide infra*, ponto 7), o Tribunal salientou que o percurso da fundamentação aí desenvolvida podia ser transposto para estes casos. Assim, frisou que, também aqui, as normas fiscalizadas previam medidas de privação de liberdade de sinal contrário ao direito à liberdade consagrado no n.º 1 do artigo 27.º



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

da Constituição, na sua vertente de liberdade pessoal, pelo que a respetiva regulação se encontrava abrangida pela reserva de competência legislativa da Assembleia da República prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição. Por outro lado, estas medidas de privação de liberdade tinham sido também aplicadas numa altura em que já não vigorava a declaração do estado de emergência (ao contrário, neste aspeto, do que acontecera na situação apreciada no Acórdão n.º 87/2022 - *vide infra*, ponto 2).

Aqui chegado, o Tribunal sustentou que as medidas de privação de liberdade contidas nas Resoluções do Conselho de Ministros sujeitas a fiscalização não encontravam suporte em nenhum dos diplomas legais invocados como suposta base legal para a sua previsão. Por um lado, os artigos 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, não podiam relevar enquanto base para a atuação do Governo, na medida em que diziam respeito, unicamente, a restrições de acesso a estabelecimentos e a serviços e edifícios públicos. Por outro lado, as normas da Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 27/2006, de 3 de julho) não podiam conferir adequada cobertura legal à atuação do Governo, uma vez que se tratavam, no essencial, de normas de competência, não especificamente dirigidas à privação de liberdade e, muito menos, à privação da liberdade através de um confinamento. Por fim, também a Lei da Saúde Pública (Lei n.º 81/2009, de 21 de agosto) não poderia ser invocada como base legal para a adoção de uma medida desta natureza, por não dispor diretamente sobre a matéria. Assim, foi concluído que as normas fiscalizadas padeciam de inconstitucionalidade orgânica, na medida em que versavam sobre uma matéria abrangida pela reserva de competência legislativa da Assembleia da República prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição, competência que o Governo não tinha sido autorizado a exercer.

Na sequência do exposto, o Tribunal decidiu então, no Acórdão n.º 90/2022, «(...) *julgar inconstitucional a norma contida nos n.os 1 e 4 do artigo 25.º do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, na interpretação segundo a qual o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras pode determinar a privação da liberdade pelo período de 14 dias e sem controlo judicial, de qualquer cidadão nacional ou estrangeiro que, sendo ou não residente em território nacional, dê entrada em Portugal em voo com origem em país constante de lista determinada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos negócios estrangeiros, da defesa nacional, da administração interna, da saúde e da aviação civil, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, por referência ao artigo 27.º, da Constituição da República Portuguesa*».

Pelos mesmos motivos, o Tribunal decidiu, no acórdão n.º 88/2022, «(...) *julgar inconstitucional a norma contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, na interpretação segundo a qual permite a privação administrativa da liberdade de um grupo indeterminado de pessoas por período de 13 dias, com base em ordem administrativa e sem controlo judicial, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, por referência ao artigo 27.º, da Constituição da República Portuguesa*». Em sentido quase coincidente, o Tribunal decidiu também, no acórdão n.º 89/2022, «(...) *julgar inconstitucional a norma contida na alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º do regime anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 45-C/2021, na interpretação segundo a qual qualquer cidadão pode ser privado da liberdade com base em ordem administrativa e sem controlo judicial, por violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º, por referência ao artigo 27.º, da*



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

*Constituição da República Portuguesa».*

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220090.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220089.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220088.html>

### **2) Acórdão n.º 87/2022:**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Juízo de Instrução Criminal de Sintra que, concedendo provimento ao pedido de *habeas corpus* apresentado pelo requerente, tinha recusado a aplicação da norma contida no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Decreto n.º 9/2020, de 21 de novembro, da Presidência do Conselho de Ministros. A norma em questão possuía o seguinte teor: «*Ficam em confinamento obrigatório, em estabelecimento de saúde, no domicílio ou, não sendo aí possível, noutra local definido pelas autoridades competentes: (...) b) Os cidadãos relativamente a quem a autoridade de saúde ou outros profissionais de saúde tenham determinado a vigilância ativa*». Esta norma tinha sido desaplicada por parte do tribunal recorrido no âmbito da apreciação de um pedido de *habeas corpus* apresentado por uma pessoa que se encontrava em isolamento profilático no respetivo domicílio por imposição das autoridades de saúde, devido ao facto de ter sido considerada contacto de alto risco com pessoa infetada com Covid-19.

O Tribunal começou por apreciar o juízo de inconstitucionalidade orgânica formulado pelo tribunal recorrido, o qual, partindo da premissa que o estado de emergência não pode afetar a distribuição constitucional de competências pelos diferentes órgãos de soberania (artigo 19.º, n.º 7, da CRP), tinha concluído que a medida restritiva do direito à liberdade individual prevista na norma fiscalizada tinha violado a reserva de lei da Assembleia da República (artigo 165.º, n.º 1, alínea b), da CRP). Na avaliação deste argumento, o Tribunal frisou que a situação em análise era diferente face àquela que tinha sido conhecida no Acórdão n.º 424/2020 (*vide infra*, ponto 7), pelo que a argumentação contida naquele acórdão não poderia ser transposta para este caso. Efetivamente, essa decisão tinha incidido sobre normas que impunham o confinamento obrigatório quando vigorava a situação de calamidade e não o estado de emergência, ou seja, durante um quadro que não detém relevância constitucional específica para efeitos de suspensão de direitos, liberdades e garantias, ao contrário do que acontece com o estado de emergência, configurado como estado de exceção constitucional. Ora, no caso em apreciação, 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 inclusivamente regulamentá-lo. Tendo em conta que esse Decreto tinha consagrado expressamente a suspensão parcial do direito à liberdade, foi considerado que o diploma sujeito a fiscalização se inseria ainda no âmbito normativo da suspensão de direitos estabelecida pelo Presidente da República, vindo apenas clarificar que a determinação do local alternativo para confinamento e do núcleo de cidadãos em vigilância ativa incumbe às autoridades de saúde e outros profissionais de saúde. Consequentemente, o Tribunal concluiu que a norma sujeita a fiscalização se inscrevia ainda dentro dos limites delineados no Decreto presidencial que instituíra o



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

estado de emergência, pelo que não padecia de inconstitucionalidade orgânica.

Aqui chegado, o Tribunal passou então a avaliar o juízo de inconstitucionalidade formal formulado pelo tribunal recorrido, o qual assentava na premissa que a norma fiscalizada deveria constar de um ato legislativo do Governo (decreto-lei) e não de decreto simples da Presidência do Conselho de Ministros. Também aqui, o Tribunal discordou deste entendimento, tendo confrontado o diploma fiscalizado com o Decreto presidencial que instituíra o estado de emergência para concluir 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. Na ótica do Tribunal, tal densificação não introduzia qualquer pressuposto material e original definidor do conteúdo da suspensão ao direito fundamental, nada acrescentando de materialmente inovatório à disciplina definida no Decreto presidencial. Na verdade, não se deslindava dos pressupostos consagrados naquela norma uma incidência no regime da suspensão fixado pelo Decreto presidencial, na medida em que a mesma não incidia na intensidade da medida ou no sentido da possibilidade de limitação ou privação da liberdade física já permitidas por este diploma. Inversamente, ao relegar para as «*autoridades competentes*» a seleção do núcleo de cidadãos que deveriam permanecer em vigilância ativa para efeitos de determinação do respetivo confinamento, a norma fiscalizada limitava-se a regulamentar e executar o teor da suspensão primária que constava do Decreto presidencial, o que se circunscrevia no âmbito dos poderes de execução conferido ao Governo em estado de emergência.

Por conseguinte, o Tribunal decidiu no sentido da não-inconstitucionalidade da norma fiscalizada.

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20220087.html>

### **3) Acórdão n.º 921/2021:**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Juízo Local Criminal de Oeiras em que foi recusada a aplicação da norma contida no artigo 348.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal, por referência ao disposto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), e n.º 2, do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, da Presidência do Conselho de Ministros, no segmento que pune como crime de desobediência a violação da obrigação de confinamento.

Após contextualizar a questão que lhe tinha sido colocada, descrevendo o aparecimento da pandemia de COVID-19 e as medidas adotadas pelos órgãos constitucionais, incluindo a declaração do Estado de Emergência, o Tribunal enunciou uma primeira questão a decidir: a do caráter inovador da previsão do crime de desobediência. Uma vez que Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência (aprovado pela Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, doravante referido como RESEE) prevê, no seu artigo 7.º, um crime de desobediência pela «*violação do disposto na declaração do estado de sítio ou do estado de emergência ou na presente lei, nomeadamente quanto à execução daquela*», o Governo só teria excedido os seus poderes se tivesse atuado além do que essa mesma norma já previa. O Acórdão partiu do entendimento de que o legislador não pretendeu restringir o crime previsto no RESEE à desobediência ao próprio RESEE e ao Decreto do Presidente da República que



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

declara o Estado de Emergência. Afirmou, pois, que o crime de desobediência previsto no RESEE pode ser praticado por qualquer pessoa e inclui a desobediência a determinações a regras aprovadas pelo Governo para executar o Estado de Emergência.

Aqui chegado, o Tribunal analisou a compatibilidade da norma com o princípio da determinabilidade das leis, tendo enfatizado que, embora o âmbito de aplicação do crime previsto no RESEE tivesse um carácter amplo e abrangente, o mesmo não era, à partida, indeterminado ou indeterminável. Foi entendido que existia uma linha de continuidade lógica e jurídica entre o RESEE, o ato de autorização parlamentar, a Declaração do Estado de Emergência pelo Presidente da República e o Decreto do Governo que lhe dava execução. Assim, relevante era determinar se essa sucessão permitia estabelecer e compreender a qualquer cidadão, sem desvios, uma relação entre a conduta proibida e os atos legislativos restritivos que, no quadro do Estado de Emergência, conduziam à proibição. O Tribunal acrescentou que esta ligação entre vários atos é especialmente importante no crime de desobediência, que, pela sua própria natureza, depende da existência de outros atos normativos. Efetivamente, trata-se de um crime que se realiza sempre em diferentes momentos, após a previsão típica do artigo 348.º do Código Penal: um momento normativo (a cominação legal da desobediência, por referência a um certo comportamento devido, caso seja omitido) e um outro momento em que se materializa a ação (faltar à obediência devida a ordem ou mandado correspondente àquela previsão legal).

O Tribunal afirmou então que qualquer cidadão que, confrontado com o teor do artigo 7.º do RESEE, conhecesse a suspensão dos direitos de deslocação e fixação autorizada pela Assembleia da República e determinada pelo Presidente da República facilmente relacionaria estas normas com a proibição de movimentos prevista no Decreto do Governo. Não podia, pois, afirmar-se que a abertura do tipo legal implicava sua indeterminabilidade, na medida em que a sequência de atos relevantes permitia ao destinatário da norma compreender a relação com a Declaração do Estado de Emergência e a sua execução.

Na sequência do exposto, o Tribunal concluiu que o Governo, ao prever a prática de um crime de desobediência por violação da obrigação do confinamento, não tinha criado um crime novo face ao que já se encontrava previsto pelo legislador no RESEE, pelo que não tinha excedido as suas competências. Por conseguinte, o Tribunal decidiu no sentido da não-inconstitucionalidade da norma fiscalizada.

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210921.html>

#### **4) Acórdãos n.ºs [798/2021](#), [660/2021](#) e [500/2021](#):**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, três recursos interpostos de decisões judiciais que, aplicando o artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, julgaram não verificada a prescrição do procedimento contraordenacional instaurado contra os respetivos recorrentes pela autoridade administrativa competente (no primeiro caso, o Banco de Portugal e, no segundo e terceiro casos, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários). Aqueles preceitos previam a suspensão dos prazos de prescrição de crimes e contraordenações como medida de resposta à pandemia da doença Covid-19.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

No primeiro recurso apreciado (acórdão n.º 500/2021), acompanhado, no essencial, nos dois acórdãos subsequentes, o Tribunal começou por notar que a norma sujeita a apreciação não tinha sido decretada no uso de um poder de emergência constitucional, pelo que a respetiva validade não podia ser aferida à luz do n.º 6 do artigo 19.º da Constituição, que se dirige exclusivamente ao poder de declaração do estado de sítio ou do estado de emergência atribuído ao Presidente da República. Inversamente, a questão fundamental do recurso era a de saber se o artigo 29.º da Constituição, 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 no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2000.

O Tribunal sublinhou então que as normas que estabelecem as causas de suspensão da prescrição, embora não contempladas diretamente pela letra do artigo 29.º da Constituição, se encontram abrangidas, em princípio, pela proibição de aplicação retroativa da lei de conteúdo desfavorável, compreendida à luz dos fundamentos do princípio da legalidade penal. Tal conclusão resultou de duas ideias essenciais. Em primeiro lugar, foi sublinhado que as garantias inerentes à proibição da retroatividade desfavorável se destinam a proteger o indivíduo contra o abuso de poder, sendo plenamente invocáveis sempre que o Estado se proponha mitigar, através da ampliação retroativa do elenco das causas de suspensão da prescrição, os efeitos da sua inércia na administração da justiça. Em segundo lugar, foi salientado que este princípio visa garantir ao destinatário da norma uma previsibilidade razoável das consequências com que se deparará ao violar o preceito penal, previsibilidade essa que, em regra, é afetada quando se modificam as condições em que uma infração praticada pode ser sancionada.

Aqui chegado, o Tribunal entendeu, porém, que a causa de suspensão da prescrição do procedimento criminal prevista no artigo 7.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 1-A/2020, pela sua singularidade, escapava totalmente a ambas as razões com base nas quais se justifica a aplicação da proibição da retroatividade às normas sobre prescrição. Assim era porque se tratava de uma medida transitória, destinada a vigorar apenas e só durante o período em que se mantivesse o condicionamento à atividade dos tribunais determinado pela situação excecional de emergência sanitária, condicionamento este indispensável para que o Estado pudesse cumprir o seu dever de proteção da vida e da integridade física de todos os cidadãos intervenientes no sistema de administração da justiça, incluindo dos próprios arguidos. Foi então notado que estas considerações valiam, por maioria de razão, para os procedimentos pendentes de natureza contraordenacional, domínio em que, como decorre de jurisprudência firme, as exigências decorrentes do princípio da legalidade penal não se impõem com o mesmo grau de intensidade. Por conseguinte, o Tribunal decidiu no sentido da não-inconstitucionalidade das normas fiscalizadas.

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210798.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210660.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210500.html>



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

### 5) Acórdão n.º 738/2021:

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Tribunal da Relação de Lisboa, em que se aplicou a norma contida no artigo 7.º, n.º 7, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, com a redação que lhe foi conferida pela Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril, na interpretação segundo a qual é válida e regular a contrainquirição de testemunha ou declarante, numa sessão de audiência em processo judicial, através de sistema de comunicação à distância, quando a mesma tenha sido inquirida pela parte contrária presencialmente, em sessão realizada em data anterior.

O Tribunal começou por centrar a discussão no artigo 20.º da Constituição (direito de acesso aos tribunais), do qual decorre a necessidade de observar a igualdade de armas no processo e respeitar o contraditório, enquanto exigências de um processo equitativo. Caracterizou então o processo equitativo, realçando que a Constituição impõe o «*equilíbrio entre as partes na perspetiva dos meios processuais de que para o efeito dispõem e, embora não implique uma identidade formal absoluta de meios, exige que o autor e o réu tenham direitos processuais idênticos, sempre que a sua posição no processo for equiparável*».

As razões invocadas pelos recorrentes não foram acolhidas no Acórdão. Em primeiro lugar, foi sublinhado que os recorrentes tinham assentado a sua posição no pressuposto de que a diferença entre a inquirição presencial e a inquirição por meios de comunicação à distância é tão profunda e traz consequências probatórias tão significativas que a mera alusão a essa diferença bastaria para dar por demonstrada uma situação de desigualdade das partes. O Tribunal não aceitou esta posição, tendo realçado que «*são poucos os indicadores não verbais da mentira validados cientificamente, os que existem têm uma relação débil com tal deteção e, sobretudo, os juízes não têm capacidade e formação específica que lhes permita explorar, com a eficácia e segurança devidas, a deteção de tais indicadores da mentira*». Nessa medida, acrescentou que «*não pode atribuir-se ao contacto, direto e presencial, entre o juiz e a testemunha virtualidades que a psicologia do testemunho não lhe reconhece. A formação da convicção sobre a fidedignidade do depoimento funda-se, em primeira linha, a partir do canal verbal da comunicação, assumindo o canal não verbal uma relevância residual e pouco segura*». Daqui concluiu que a presença física da testemunha perante o juiz não é, só por si e em qualquer caso, essencial para efeitos de valoração da prova.

Para o Tribunal, aceitar que a inquirição presencial não é, em termos formais absolutos, igual à inquirição por meios de comunicação à distância não implica aceitar que essa diferença afeta, necessariamente, a posição de uma parte em termos tão substanciais que permita afirmar, sem mais, que ela deixaria de estar numa posição paritária no processo. Foi recordado que a inquirição à distância mantém a oralidade e, diminuindo algumas vantagens da imediação presencial, não a elimina por completo. Por isso, não existe, à partida, «*diminuição de garantias*», visto que não se pode afirmar, pelas razões atrás referidas, que tal meio comprometa, só por si, a certeza e segurança da isenção do depoimento. O Tribunal acrescentou ainda que, sendo a conclusão válida em termos gerais, ela saía reforçada em momentos, como aquele a que a norma sub



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

judice visava dar resposta, em que o Estado, perante uma situação excecional de dificuldade de acesso à justiça, se vê obrigado a compatibilizar os direitos das partes com outras exigências constitucionais a que se encontra vinculado, designadamente a «*qualidade da justiça, e (...) o interesse público na eficiência operacional do sistema judiciário e na obtenção de um desfecho célere do litígio judicial*» (acórdão n.º 176/2021).

O Tribunal concluiu reconhecendo que a diferença entre a inquirição presencial e a inquirição por meios de comunicação à distância pode implicar um desequilíbrio significativo das posições relativas das partes, ao ponto de merecer um juízo de censura jurídico-constitucional à luz da ideia de processo equitativo. Porém, a existência desse desequilíbrio teria de ser demonstrada no caso concreto, o que não tinha acontecido no processo em apreciação. Por conseguinte, o Tribunal decidiu no sentido da não-inconstitucionalidade da norma fiscalizada.

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210738.html>

### **6) Acórdão n.º 352/2021:**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Tribunal Judicial da Comarca de Lisboa Norte, em que foi recusada a aplicação da norma do n.º 6 do artigo 43.º do Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que manda agravar em um terço os limites mínimo e máximo da moldura penal do crime de desobediência previsto e punido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 348.º do Código Penal. No caso dos autos, tratou-se de desobediência a ordem de recolhimento domiciliário.

O Decreto sujeito a fiscalização tratava-se de um diploma regulamentar emitido pelo Governo no quadro da sua competência de execução do Decreto do Presidente da República n.º 17-A/2020, de 2 de abril, que renovou a declaração de estado de emergência constante do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março. A questão fundamental do recurso era a de saber se o Governo tem 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 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.

A maioria dos juízes conselheiros entendeu que a execução da declaração do estado de emergência, compreendendo todas as «*providências necessárias e adequadas ao pronto restabelecimento da normalidade constitucional*», é uma competência diretamente fundada no n.º 8 do artigo 19.º da Constituição. Foi salientado que, uma vez declarado um estado de emergência ou um estado de sítio, o executivo passa a atuar no quadro de uma organização excecional do poder público, podendo não só editar normas na matéria dos direitos, liberdade e garantias abrangidas pelo decreto presidencial, como tomar providências em matéria de crimes e penas estreitamente relacionadas com a sua função de defesa da ordem constitucional. Entendeu-se que não se tratava aqui de nenhuma 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, uma vez que este poder normativo é absolutamente excecional e



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

não inibe o uso regular do poder legislativo normal. O seu exercício baseia-se num título extraordinário (a declaração do estado de exceção), reveste carácter temporário (a vigência do decreto presidencial) e é orientado a uma finalidade específica (a restauração da normalidade constitucional). Assim, foi considerado que o executivo opera, neste quadro constitucional especialíssimo, como um legislador extraordinário *ex ratione necessitatis*.

Enfatizou-se ainda que este poder normativo de emergência cometido ao executivo na vigência de um estado de exceção constitucional não é arbitrário ou absoluto. No plano material, encontra-se vinculado ao princípio da proporcionalidade, plenamente operativo no momento da execução do estado de exceção e suscetível de controlo judicial. No plano institucional, o Governo responde perante o Presidente da República e a Assembleia da República (artigo 190.º da Constituição), sendo a aplicação da declaração de estado de sítio ou de estado de emergência objeto específico de fiscalização parlamentar (alínea b) do artigo 162.º). Por conseguinte, o Tribunal decidiu no sentido da não-inconstitucionalidade da norma fiscalizada.

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210352.html>

### **7) Acórdãos n.º [173/2021](#), [769/2020](#), [729/2020](#) e [687/2020](#):**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, quatro recursos interpostos de decisões judiciais em que foi recusada a aplicação da norma contida no n.º 6 da Resolução do Conselho do Governo n.º 207/2020, de 31 de julho de 2020, emanada do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, que cria um procedimento de validação judicial da quarentena obrigatória ou isolamento profilático decretados pela autoridade regional de saúde relativamente a passageiros que desembarquem nos aeroportos nas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, provenientes de aeroportos localizados em zonas consideradas pela Organização Mundial de Saúde como sendo zonas de transmissão comunitária ativa ou com cadeias de transmissão ativas do vírus SARS-CoV-2.

Foi uniforme a linha argumentativa desenvolvida pelo Tribunal nos quatro acórdãos mencionados. Em primeiro lugar, foi sublinhado que as medidas de confinamento obrigatório – quarentena e isolamento profilático – decretadas pela autoridade regional de saúde constituem, em si mesmas, pelos constrangimentos que implicam para os visados (o confinamento a um espaço circunscrito, com a consequente restrição à liberdade de circulação e de movimentação), uma restrição ao direito à liberdade, previsto no artigo 27.º da Constituição. Assim, embora a norma sujeita a fiscalização não estabelecesse qualquer privação da liberdade, o facto de sujeitar a validação judicial as medidas de confinamento obrigatório decretadas pela autoridade regional de saúde (que são medidas administrativas lesivas do direito à liberdade das pessoas visadas) traduzia-se na regulação de matéria respeitante ao regime dos direitos, liberdades e garantias, mais concretamente, matéria atinente ao direito à liberdade consagrado no referido artigo 27.º da Constituição. Foi ainda acrescentado



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

que a validação judicial era instituída porque estava em causa uma liberdade pessoal fundamental e se destinava a garantir que a limitação de tal liberdade só ocorreria nos casos normativamente previstos, sendo, desde modo, uma medida de controlo da legalidade de medidas administrativas lesivas do direito à liberdade. Nessa medida, a respetiva matéria encontrava-se abrangida pela reserva de competência legislativa prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — competência que não tinha sido concretamente delegada e, em todo o caso, só o poderia ser no Governo da República, e não no Governo Regional. Consequentemente, o Tribunal concluiu que a norma fiscalizada padecia de inconstitucionalidade orgânica.

Em segundo lugar, foi acrescentado que, ao criar um procedimento de validação judicial de medidas de confinamento decretadas pela autoridade regional de saúde, a norma sujeita a apreciação estabelecia, inovatoriamente, um procedimento de natureza jurisdicional, destinado a validar aquele tipo de medidas decretadas pelas autoridades administrativas de saúde. Ora, essa instituição tinha sido feita à margem dos regimes adjetivos existentes, bem como das leis relativas à organização judiciária e à definição das competências dos tribunais. Na verdade, embora se limitasse a referir que a validação da medida de quarentena obrigatória cabia ao tribunal competente, a verdade é que a norma atribuía aos tribunais uma nova competência, no âmbito de um procedimento criado *ex novo*, e com uma finalidade específica: a validação judicial de certas medidas, adotadas pelas autoridades regionais de saúde. Uma vez que essa norma tinha sido editada pelo Governo Regional, sem autorização legislativa para tal, e tendo ainda em conta que a competência para legislar em tal matéria só poderia ser objeto de autorização ao Governo da República e não ao Governo Regional, o Tribunal concluiu, também por esta razão, pela inconstitucionalidade orgânica da referida norma, por violação da alínea p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

Por conseguinte, o Tribunal decidiu, nos quatro acórdãos mencionados, «(...) julgar inconstitucional, por violação do disposto nas alíneas b) e p) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição da República Portuguesa, a norma contida no n.º 6 da Resolução do Conselho do Governo n.º 207/2020, de 31 de julho de 2020, emanada do Governo Regional da Região Autónoma dos Açores, que cria um procedimento de validação judicial da quarentena obrigatória ou isolamento profilático decretados pela autoridade regional de saúde relativamente a passageiros que desembarquem nos aeroportos nas ilhas de Santa Maria, São Miguel, Terceira, Pico e Faial, provenientes de aeroportos localizados em zonas consideradas pela Organização Mundial de Saúde como sendo zonas de transmissão comunitária ativa ou com cadeias de transmissão ativas do vírus SARS-CoV-2».

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20210173.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200769.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200729.html>

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200687.html>

### **8) Acórdão n.º 424/2020:**

O Tribunal foi chamado a apreciar, em sede de fiscalização concreta de constitucionalidade, um recurso interposto de uma decisão proferida pelo Juízo de Instrução Criminal de Ponta Delgada, em que foi recusada a aplicação das normas



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

contidas nos artigos 9.º, 10.º 11.º e 12.º do Regime Jurídico do Sistema de Proteção Civil da Região Autónoma dos Açores, aprovado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 26/2019/A, e nos pontos 3, alínea e), e 11 da Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, também na parte em que remete para a Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, nos termos das quais se impõe o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrem na Região Autónoma dos Açores, por inconstitucionalidade

O Tribunal começou por notar que constituíam unicamente objeto do recurso as normas contidas nos pontos 1 a 4 e 7 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020 e nos pontos 3, alínea e), e 11 da Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, nos termos das quais se impõe o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrem na Região Autónoma dos Açores. Efetivamente, o juízo de inconstitucionalidade determinante para o sentido de decisão recorrida não tinha tido por objeto diretamente as regras (formais, de competência e materiais) relacionadas com a declaração de contingência e a declaração de calamidade pública regional, no âmbito do sistema regional de proteção civil, mas apenas as normas que tinham resultado numa restrição do direito à liberdade do requerente. No caso dos autos, o requerente da providência de habeas corpus tinha sido sujeito a confinamento obrigatório numa altura em que já não vigorava a declaração do estado de emergência, pelo que não concorriam para o enquadramento jurídico-constitucional do caso as normas relativas ao estado de emergência. Por outro lado, foi notado 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.

Aqui chegado, o Tribunal considerou que as normas *sub judice* tinham um impacto significativo na liberdade dos cidadãos, correspondendo, no seu conjunto, inequivocamente, a uma privação total da liberdade, na medida em que a sua aplicação implicava que o visado ficasse circunscrito a um espaço confinado, de todo impedido de circular e movimentar livremente. Contendiam, por isso, com o direito à liberdade consagrado no n.º 1 do artigo 27.º da Constituição, na sua vertente de liberdade pessoal. Nessa medida, a respetiva matéria encontrava-se abrangida pela reserva de competência legislativa prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição — competência que não tinha sido concretamente delegada e, em todo o caso, só o poderia ser no Governo da República, e não no Governo Regional. Consequentemente, o Tribunal concluiu que as normas fiscalizadas padeciam de inconstitucionalidade orgânica.

Foi acrescentado que esta conclusão não era abalada pelo sentido adotado em outras discussões periféricas e a jusante. Por um lado, quem entendesse que, com a imposição de quarentena, designadamente através de confinamento, não estava em causa o direito à liberdade, previsto no artigo 27.º da Constituição, mas sim o direito à deslocação, previsto no artigo 44.º da Constituição, concluiria de igual modo estar em causa um direito referido na alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição. Por outro lado, também não interferia com esta conclusão a discussão sobre a viabilidade constitucional das medidas de internamento em unidade de saúde, face ao disposto no artigo 27.º da Constituição, seja porque não se tratava, *in casu*, de internar cidadãos em unidade de saúde, seja porque o entendimento no sentido da viabilidade de tais medidas não deixaria de remeter para a sua adoção por lei parlamentar ou diploma do Governo



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

autorizado pela Assembleia da República.

Por conseguinte, o Tribunal decidiu «(...) *julgar inconstitucionais as normas contidas nos pontos 1 a 4 e 7 da Resolução do Conselho do Governo n.º 77/2020, de 27 de março, e nos pontos 3, alínea e), e 11 da Resolução do Conselho do Governo n.º 123/2020, de 4 de maio, nos termos das quais se impõe o confinamento obrigatório, por 14 dias, dos passageiros que aterrem na Região Autónoma dos Açores*».

<https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20200424.html>